



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 239

Bogotá, D. C., lunes, 27 de marzo de 2023

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE ALPROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2022 SENADO

por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa en los departamentos del Cesar y la Magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2022 SENADO

"por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa en los departamentos del cesar y la magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones"

Senador

INTI RAÚL ASPRILLA REYES

Presidente Comisión Quinta de Senado

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Bogotá, D.C.

Referencia: PL No. 124 de 2022 Senado *"por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa en los departamentos del cesar y la magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones"*

Asunto: Ponencia para primer debate.

Ponente: Senador Didier Lobo Chinchilla

Honorable Senador:

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de las Honorables Senadoras y Senadores el presente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 124 de 2022 Senado *"por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa en los departamentos del cesar y la magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones"*.

1.1 Antecedentes del Proyecto

El Proyecto de ley número 124 de 2022 titulado *"por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de Zapatosa en los departamentos del Cesar y el Magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones"*, fue radicado por el Senador DIDIER LOBO CHINCHILLA, inspirado¹ y fundamentado en la

¹ Tomado como un espejo o ejemplo a seguir para el complejo cenagoso de la Zapatosa que también califica o merece tener similares beneficios a la ciénaga del Guajaro.

experiencia del Departamento del Atlántico con la ciénaga del Guajaro convertida en la ley de la república, 2175 de 2021.

1.2 Objeto del Proyecto

La presente iniciativa legislativa busca declarar la ciénaga del sistema cenagoso de la Zapatosa ubicada en los departamentos del Cesar y el Magdalena como zona de interés ambiental, turístico y ecológico para efectos de resaltar su recuperación ambiental, implementar su estrategia turística y resaltar su vocación pesquera que pretende promover la seguridad alimentaria de los habitantes de la zona.

1.3.- Ubicación y descripción del sistema cenagoso de Zapatosa²

El sistema cenagoso de la Zapatosa está ubicado en el norte de Colombia, en jurisdicción de los municipios de El Banco (Magdalena), Chimichagua, Tamalameque, Curumani y Chiriguaná, los cuatro últimos pertenecientes al departamento del Cesar. Su extensión promedio es de 36.000 hectáreas (360 kilómetros cuadrados) y en épocas de inundaciones llega a 50.000 hectáreas (500 kilómetros cuadrados)³.

En su desembocadura, el río Cesar se convierte en un río sinuoso, con un caudal promedio de 202 metros cúbicos por segundo, en donde se forma el espejo de agua conocido como ciénaga de Zapatosa. El Cesar nace en la Sierra Nevada y transcurre en dirección norte-sur, en un recorrido de 380 kilómetros hasta que desemboca en el río Magdalena⁴. Además de los ríos Cesar y Magdalena, la ciénaga de Zapatosa recibe las aguas de los ríos la Mula, Anime Grande, Animito y Rodeo Hondo; caños Largo, Blanca Pía, Jobito, Las Vegas, Platanal, Mochila San Pedro, Viejo y Tamalague; quebradas Quiebradientes, La Floresta y Alfaro⁵.

El nivel del río Cesar es inferior al del Magdalena, por lo que cuando este último crece, sus aguas remontan el Cesar hasta la Zapatosa. Esta ciénaga es una depresión con profundidades variables, entre 1 y 8 metros, dependiendo de la zona y de la época del año, pero en períodos atípicos ha llegado hasta los 13 metros. El promedio mínimo de profundidad se presenta en el mes de febrero (sequía) y el máximo en mayo (aguas altas o época de lluvias). El clima de la subregión es cálido y oscila entre 28° y 32° C.

² En este acápite y en muchos más citamos in extenso la investigación; "Economía extractiva y pobreza en la ciénaga de Zapatosa" JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ

³ Corpocezar. (1996). Plan decenal de manejo integral del complejo cenagoso de Zapatosa 1996-2006. Resumen Ejecutivo, Valledupar página 420

⁴ J. Orlando Rangel. (2007). Informe final de actividades. Estudio de inventario de fauna, flora, descripción biofísica y socioeconómica y línea de base ambiental Ciénaga de Zapatosa, Bogotá, Corpocezar-Universidad Nacional de Colombia, p. 378

⁵ Corpocezar. (1996). Plan decenal de manejo integral del complejo cenagoso de Zapatosa 1996-2006. Resumen Ejecutivo, Valledupar

La ciénaga está localizada en la margen derecha del río Magdalena y actúa como un reservorio que acumula agua en época de lluvias y la devuelve a la depresión Momposina, bajo Magdalena, en época de sequía. En efecto, este complejo cenagoso tiene capacidad para almacenar 1.000 millones de metros cúbicos de agua proveniente de los ríos Magdalena y Cesar⁶. Esta función de regular los caudales en épocas de creciente se ha visto mermada por los taponamientos de caños y construcción de diques artificiales que obstaculizan el flujo normal de agua río-ciénaga-río.

Se registraron para el Complejo Cenagoso de Zapatos, en sus 80.000 ha de afectación directa, un total de 667 especies de plantas vasculares que corresponden a 398 géneros y 102 familias; existen 15 familias donde se concentra el 50% de las especies y el 57% de los géneros. A nivel de familias las más diversas con respecto al número de especies son Fabaceae, Mimosaceae, Rubiaceae, Euphorbiaceae y Bignoniaceae. (Rangel-Ch 2013).

El Complejo Cenagoso de Zapatos mediante decreto 1190 de 2018 en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997 fue incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional RAMSAR con un área de protección de 121.725,01⁷

El sistema cenagoso de la Zapatos está formado por varias ciénagas como Bartolazo, Pancuiche, Pancuichito, La Palma, Santo Domingo y Tío Juancho, entre otras, así como por numerosas islas como Barrancones, Concoba, Colchón, Grande, Delicias, Loma de Caño, Las Negritas, Palospino y Punta de Piedra⁸.

En los tres municipios con jurisdicción directa sobre la ciénaga de la Zapatos, el recurso hídrico es muy importante. El Banco está ubicado al sur del Departamento del Magdalena, en medio de las ciénagas de Zapatos, Chilloa y Palomeque, los ríos Magdalena y Cesar. Otras ciénagas y lagunas al sur del Magdalena son Inasika, Cantagallo, Pajonal, Cañafístula, Malpica, Tamalamequito, Bartolazo, Caimán, Terrenal, el Pozo y los Pavos. Varios de los corregimientos de El Banco están a orillas de una ciénaga o río: en la ciénaga de Chilloa están Algarrobal, Agua Estrada, Barranco de Chilloa, Caño de Palma y Menchiquejo. Belén está a orillas de la ciénaga de Zapatos; Tamalamequito y Hatillo de la Sabana en la ciénaga de Tamalamequito; El Cerrito sobre el río Magdalena; por su parte, los Negritos, San Felipe-Eduardo y San Roque están ubicados en el brazo de Mompós⁹.

Chimichagua está ubicado en el centro del Departamento del Cesar y el municipio forma parte de tres ecosistemas: la Serranía de Perijá al oriente, el

valle del río Cesar en el centro y el complejo cenagoso de Zapatos en el centro-occidente. Sobre la ciénaga de Zapatos se ubican la cabecera municipal y los corregimientos de Saloa, Sempegua, Candelaria, La Mata, Sapatí y Santo Domingo.

En el caso de Tamalameque, además de las ciénagas, caños y quebradas, tiene 30 kilómetros a lo largo del río Magdalena. Algunas de las ciénagas son las de Zapatos, Palmar, Alfaro, Guamallito, Del Cristo, Bijao, Bambú, Las Palmas, Sahaya, Los Caballos, Palmar y Tortugal, las quebradas La Floresta y Morrocuya, así como los caños Tamalague y Patón, entre otros¹⁰. Muy cerca de las ciénagas o del río se ubican los corregimientos de Zapatos y Antequera, así como el muelle de Carbones del Caribe, ubicado en la vereda 12 de octubre.

⁶ J. Orlando Rangel. (2007). *Op. cit.*, p. 503.

⁷ Estos dos párrafos extraídos del decreto 1190 de 2018

⁸ Gerardo Viña, et ál. (1991). *Ecología de la Ciénaga de Zapatos y su relación con un derrame de petróleo*, Cúcuta, Ecopetrol, p. 3.

⁹ Guillermo Barreto y Miguel Caamaño. (2001). *El Banco: ayer, hoy y siempre*, Santa Marta, Pro Gama, pp. 226-228 y 240.

¹⁰ Alcaldía de Tamalameque. (2004). *Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007*, Tamalameque, p. 12. Diógenes Pino. (1990). *Tamalameque, historia y leyenda*, Tamalameque, Funprocep, p. 39.



12 Fuente: IGAC.

1,4 Demografía¹¹

Al igual que en el resto de Colombia, el incremento de la población en la subregión de la Zapatos ha sido acelerado. En las últimas siete décadas, El Banco ha sido el municipio con la mayor población de la subregión, seguido por Chimichagua. Por el contrario, Tamalameque, puerto de importancia en el período colonial, se mantuvo con la población más reducida.

En 1938, la población de los cinco municipios con jurisdicción sobre la ciénaga era de 40.000 habitantes y en 2005 ésta se había incrementado a 150.000. En el caso de Chimichagua, la disminución de su población en los dos últimos censos se explica por la segregación del municipio de Astrea de su territorio. Hasta bien entrado el siglo XX, los diferentes censos muestran a cinco municipios mayoritariamente rurales, y sus principales actividades económicas eran la ganadería extensiva y la pesca artesanal. En 2005, El Banco, Curumani y Chiriguana presentaron mayor población en el sector urbano. En efecto, según el último censo, el 60% de la población de estos tres municipios se concentraba en el sector urbano, mientras en Chimichagua y Tamalameque apenas llegaba al 37%.

Este crecimiento de la población en la ecorregión de la ciénaga de Zapatos viene afectando su equilibrio ambiental, pues la presión sobre los recursos naturales se ha incrementado más de tres veces en el período analizado. Ahora las ciénagas, los playones y las áreas de cultivo no sólo deben dar sustento a la población de la subregión, sino además deben generar un excedente para comercializar en el mercado de la región Caribe. De la misma forma, se debe dar respuesta a la mayor demanda por servicios públicos.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Vislumbrando la importancia que tiene la ciénaga para el desarrollo turístico, económico de los departamentos del Cesar y el Magdalena, e igualmente teniendo en cuenta la responsabilidad ambiental y la preocupación por la conservabilidad del ecosistema de la ciénaga, se plantea la siguiente iniciativa legislativa, en donde se pretende declarar de zona de interés turístico y ecológico al sistema cenagoso de la Zapatos pretendiendo así, generar una mayor financiación y apropiación de recursos por parte del Gobierno Nacional y las entidades territoriales encargadas, para el desarrollo ecoturístico de la zona, impulsando mecanismos de cofinanciación y destinación de recursos presupuestales que vinculen las estrategias del gobierno nacional y departamental en pro del beneficio de la ciénaga y los habitantes que lo rodean.

2.1 Componentes temáticos del proyecto de ley

- Eje ambiental y ecológico

¹¹ Tomado de: "Economía extractiva y pobreza en la ciénaga de Zapatos" JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ

El sistema cenagoso de la Zapatosa compromete una gran responsabilidad ecológica y ambiental dentro de los departamentos del Cesar y el Magdalena, siendo el cuerpo de agua más importantes de la región.

Es alimentado por los ríos Cesar y Magdalena, así como por corrientes menores y está conformado por aproximadamente 1.900 ciénagas, lo que lo clasifica como el complejo cenagoso continental más grande de Colombia¹², además de ser uno de los principales centros de biodiversidad del país, convirtiéndolo en un ecosistema irremplazable debido al papel que juega local y regionalmente en la adaptación y mitigación frente a posibles efectos del cambio climático.¹³ La ciénaga está localizada en la margen derecha del río Magdalena y actúa como un reservorio que acumula agua en época de lluvias y la devuelve a la depresión Momposina, bajo Magdalena, en época de sequía.

Dentro del régimen hidrológico de la cuenca del Magdalena, el régimen de lluvias del complejo cenagoso de la Zapatosa es de tipo bimodal. Al respecto es necesario decir que fenómenos exógenos como el cambio climático afectan el ciclo de las lluvias en toda la cuenca del río Magdalena y esto, a su vez, acentúa los períodos de inundaciones y sequías en la ciénaga de Zapatosa y demás humedales de la depresión Momposina. En cuatro estaciones analizadas de la subregión, las precipitaciones oscilaron entre 1.600 y 2.000 mm anuales. La mayor pluviosidad se observó entre los meses de agosto y noviembre, siendo octubre el mes más lluvioso. Se presenta un segundo período lluvioso entre abril y junio. El período seco más intenso se presenta entre diciembre y marzo. Enero se convierte en el mes más seco del año y un segundo período seco se reduce al mes de julio¹⁴. En época de creciente el flujo de agua corre en dirección río-ciénaga, mientras durante el estiaje las aguas de la ciénaga escurren hacia el río.

En época de lluvias, además, los ríos y las ciénagas aumentan sus niveles generando inundaciones¹⁵. La depresión Momposina y todo el Bajo Magdalena son las regiones que más sufren por las inclemencias de las crecientes, azotando principalmente a la gente pobre que vive cerca de los cuerpos de agua. En Chimichagua y Tamalameque las inundaciones dejaron 1.000 y 700 familias damnificadas, respectivamente, en la ola invernal de 2007. Para la misma época, el nivel del río en El Banco estaba a 52 centímetros por encima de su cota de desbordamiento, por lo que se declaró la alerta roja¹⁶.

Actualmente el sistema cenagoso de la Zapatosa experimenta una serie de problemáticas ambientales que, según la investigación realizada por el Centro

¹² El nuevo siglo, ver artículo : <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2019-cienaga-de-zapatoa-es-humedal-de-categoría-internacional>

¹³ Región Caribe, ver en : <https://www.opinioncaribe.com/2019/12/19/cienaga-de-zapatoa-es-declarada-area-protegida/>

¹⁴ J. Orlando Rangel. (2007). Op. cit., pp. 282 y 298

¹⁵ Este párrafo y el siguiente lo tomamos de: "Economía extractiva y pobreza en la ciénaga de Zapatosa" JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ

¹⁶ 4 Información suministrada por el alcalde de Chimichagua Rigoberto Pérez Cano, 7 de febrero de 2008. También ver: Red de Gestores Sociales, Consejería Presidencial de Programas Especiales.

de Estudios Económicos del Banco de la República, se derivan de la sobreexplotación de los recursos naturales, la deforestación y el vertimiento de residuos sólidos y líquidos, lo que genera una degradación ambiental repercutiendo de manera directa en la población en sus diferentes dimensiones del desarrollo (Viloria, 2008). Es importante entender que "la generación de los residuos sólidos se considera como una problemática que ha ocasionado impactos ambientales negativos, y que cada vez va en aumento, asociada al incremento de la población humana, a los procesos de transformación industrial (globalización) y a los hábitos de consumo de los individuos" (Melo, 2014, p. 90).

□ **Eje turístico.**

El sistema cenagoso de la Zapatosa cuenta con todo el potencial y los recursos para convertirse en una zona de alta demanda turística, generando un desarrollo económico para la región, ejemplo de esto son los paseos en piragua, la práctica de la pesca artesanal, el avistamiento de la fauna autóctona de la región, la compra de los productos artesanales hechos a mano como alfombras, esteras playeras, pies de cama, centros de mesa, caminos, individuales, porta-vasos, muñecas, pañaleras, bolsos y sombreros. Muchos de los municipios aledaños a la ciénaga también ofrecen atractivos culturales como las fiestas de la tambora en Chimichagua y Tamalameque, el festival de la cumbia en El Banco, así como los mitos y tradiciones de la "Llorona loca" en Tamalameque, el Pozo del Higuero en Chimichagua y "La Piragua" en toda la subregión¹⁷.

Recientemente se han hecho los primeros intentos de explotar los parajes de la ciénaga de Zapatosa en función del ecoturismo. La ecorregión ofrece al turista un conjunto de ciénagas, islas, ríos, quebradas, caños, playones y "las Playas de Amor" en Chimichagua. Los usos de estos recursos naturales no están reglamentados en los planes de ordenamiento territorial de los municipios con jurisdicción sobre la ciénaga. Estos municipios también ofrecen atractivos culturales como las fiestas de la tambora en Chimichagua y Tamalameque, el festival de la cumbia en El Banco, así como los mitos y tradiciones de la "Llorona loca" en Tamalameque, el Pozo del Higuero en Chimichagua y "La Piragua" en toda la subregión¹⁸.

En Chimichagua, la Gobernación del Cesar propuso el programa turístico "Expedición Zapatosa, una aventura de magia y encanto para vivirla", y para Tamalameque el que denominó "Universo mágico, tierra de mitos, historias, leyendas y tambora"¹⁹. En Chimichagua, Curumaní y Tamalameque existe una oferta de 14 establecimientos de hospedaje, con 278 camas disponibles;

¹⁷ Entrevistas con Pabla del Socorro Castro, Valledupar, 5 de febrero de 2008 y Elizabeth Corrales, Chimichagua, 7 de febrero de 2008.

¹⁸ Entrevistas con Pabla del Socorro Castro, Valledupar, 5 de febrero de 2008 y Elizabeth Corrales, Chimichagua, 7 de febrero de 2008.

¹⁹ Este párrafo y los siguientes lo tomamos de: "Economía extractiva y pobreza en la ciénaga de Zapatosa" JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ

incluyendo posadas familiares y albergues alternativos, las camas pueden aumentar a 438²⁰

El Plan de Desarrollo Ecoturístico plantea que los corregimientos de Saloa, Candelaria y Sempegua sean considerados dentro de la "Zona de Desarrollo Turístico Prioritario en razón a que presentan ventajas comparativas para el desarrollo del ecoturismo en cuanto a paisaje, conectividad de transporte, baja concentración de población y alta dependencia de los recursos naturales por parte de la población"⁵⁴. También se podría impulsar un proyecto de turismo rural, en el que los pescadores ofrezcan a los turistas salir en faenas de pesca por la ciénaga, enseñarles a manejar la embarcación y los artes de pesca; o las artesanías enseñen a los visitantes a tejer en la palma estera. De esta forma, el turismo rural se podría convertir en ingresos adicionales para pescadores y artesanos,

Así mismo, se debe impulsar un programa de adecuación de las casas de los nativos como posadas para los turistas. Para este proyecto, se propone tomar como modelo las Posadas Ecoturísticas de la Sierra Nevada de Santa Marta, surgidas como una iniciativa conjunta del Programa Familias Guardabosques de la Agencia Presidencial para la Acción Social y el Programa de Posadas Turísticas de Colombia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo²¹.

Producción pesquera²².

Durante el período de lluvias y crecientes, los peces adultos de bajo peso se devuelven a las ciénagas, las cuales presentan condiciones ambientales apropiadas, fenómeno conocido como la "bajanza". Estos fenómenos permiten que cerca de un 70% de la pesca se concentre en el período noviembre-enero. Las especies de mayor importancia económica son bocachico, bagre rayado, nicuro, blanquillo, pacora, doncella y mojarra amarilla.

El fenómeno de la sobreexplotación pesquera es evidente en toda la cuenca del Magdalena desde hace varias décadas. En 1973 las capturas fueron del orden de las 79 mil toneladas, en 1980 habían bajado a 65 mil y en 2006 se habían reducido a seis mil, cuando en condiciones normales las capturas podrían alcanzar unas 20.000 toneladas²³. También se redujeron las tallas mínimas de captura (TMC): el bagre rayado pasó de 68,3 cm en 1989 a 60,4 cm en 2005, mientras la TMC del bocachico bajó de 38 cm, en 1973, a 27 cm en 2005²⁴.

²⁰ Gobernación del Cesar. (2005). Plan de Desarrollo Ecoturístico en la Ciénaga de Zapatosa, Departamento del Cesar, Valledupar, p. 31. Castro, Pabla del Socorro y Hoyos, Camilo, (2005). Territorio turístico ciénaga-río. Inventarios y productos turísticos locales, Valledupar.

²¹ Información disponible en internet: www.accionsocial.gov.co

²² Este acápite como muchos mas tomados de: "Economía extractiva y pobreza en la ciénaga de Zapatosa" JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ

²³ Ecofondo, Informe Final (provisional), Navegación por el río Magdalena, Disponible en Internet

²⁴ Incoder – CCI. (2007). Pesca y acuicultura Colombia 2006, Bogotá, p. 55.

En la cuenca del Magdalena la pesca es fundamentalmente de especies migratorias (bocachico, bagre rayado y doradas, entre otras), las cuales al remontar el río y regresar a la ciénaga producen los fenómenos más destacados de la pesca denominados subienda, bajanza y mitaca²⁵. En concordancia con la estacionalidad señalada, en 2006 los meses de mayor captura fueron enero, febrero y marzo (en orden descendente) y los meses de menor pesca fueron noviembre, diciembre y junio (en orden ascendente)²⁶.

Los problemas de sobreexplotación en la ciénaga de Zapatosa y Bajo Magdalena comenzaron a principios de los años setenta, cuando fue introducido el trasmallo. Con este arte de pesca en esta zona, aumentaron las capturas de bocachico, bagre, blanquillo, nicuro, doncella, moncholo, coroncoro, picúa, entre otros. En estos años las capturas en la zona de El Banco ascendían a unas 25.000 toneladas, pero paulatinamente empezaron a bajar, hasta llegar a 3.500 toneladas en 2003.

Tradicionalmente el arte más usado fue la atarraya, pero ha sido desplazado por redes estacionarias como el trasmallo, la chinchorra y el chinchorro²⁷. En las ciénagas siempre estuvieron prohibidas las redes de arrastre o agalleras, pero como las autoridades ambientales no ejercieron control sobre estos métodos, los pescadores los siguieron utilizando. Luego aparecieron otros métodos ilegales como el zangarreo, el bolicheo y el taponeo²⁸. La sobreexplotación se practica todos los días del año, ya que los pescadores tienden los trasmallos de hasta 2.000 metros y sólo lo sacan por un tiempo corto para recoger la captura. Después fue introducida la chinchorra, arte de pesca aún más dañino ya que tiene copo o bolso, siendo más efectivo que el trasmallo. Luego, con la aparición del motor fuera de borda, los pescadores podían perseguir los cardúmenes hasta que éstos se agotaran. Otro de los problemas que presentan las redes agalleras es que captura especies de bajo

²⁵ Por subienda se conoce la época de migración de los peces para su reproducción, quienes en los meses de diciembre y enero se desplazan por el río en contra-corriente, durante la temporada de aguas bajas; en este período alcanzan su maduración sexual. Mitaca es una subienda de menor magnitud que ocurre a mediados de año. La bajanza se denomina el regreso de los peces aguas abajo (dirección río ciénaga), durante la temporada de lluvias; los peces retornan a las ciénagas con las gónadas maduras, efectuando en estos meses (marzo-abril) el proceso de desove. La bajanza de mitaca ocurre entre los meses de septiembre y noviembre. Cfr. Arias, Plinio. (1988). "Artes y métodos de pesca en aguas continentales de América Latina", FAO – Copescal. Documento Ocasional, N° 4, Roma

²⁶ Incoder – CCI. (2007). Pesca y acuicultura Colombia 2006, Bogotá, p. 54.

²⁷ La atarraya es una "red de calda", circular, en cuyos bordes se sitúan los plomos o pesas, conformando una serie de bolsos donde quedan atrapados los peces. El chinchorro es una "red de tiro" utilizada en aguas tranquilas, cercando un área determinada; el aparejo se extrae tirándolo por sus extremos; es utilizado en las orillas de los ríos y ciénagas; no tiene copo o bolso de retención de peces. Al igual que el anterior, la chinchorra es una red de tiro, de un solo paño, pero con bolso central. El trasmallo es una "red agallera", en la cual los peces quedan atrapados por las agallas o aletas en los paños de la red. Información extraída de: Plinio Arias, Op. cit

²⁸ El zangarreo consiste en instalar una red y a su alrededor agitar el agua o revolver el lecho de la ciénaga para que el pez trate de huir y así caer en la trampa; otros mueren por asfixia, al llenarse las branquias de barro. El bolicheo es un método que consiste en instalar una red de enmalle, operada en forma de cerco, para encerrar y capturar los peces. El taponeo es el taponamiento de un caño en donde se instala una red para atrapar peces.

valor comercial como el coroncoro (exterminado), el mata-caimán y garagara, las cuales son botadas por los pescadores: "Es lamentable que en una región donde el denominador común es la desnutrición se bote la proteína... y al mismo tiempo se plantee como una opción económica la piscicultura en jaulas a base de concentrado"²⁹.

Hace unas décadas, antes de que se introdujera el concepto de frío en la pesca (la fresquera), los pescados que no se vendían de inmediato, para su conservación había que prepararlos con seco-salado. Al poderse congelar el pescado, aumentó la presión sobre el recurso íctico no sólo en la ciénaga de Zapatos, sino en toda la cuenca del Magdalena.

Las especies más capturadas fueron bocachico (que aporta el 65% del total de la cuenca), incurro, bagre rayado y mojarra lora (tilapia). El bocachico que captura la red agallera actualmente está por debajo de la talla permitida (35 cm). Ante la escasez de las especies más apetecidas, se empezaron a comercializar otras especies de menor demanda como blanquillo, dorada, doncella y pacora. La mojarra lora es una especie de origen africano, introducida en los ríos y ciénagas de Colombia en la década de 1980.

En el sistema cenagoso de la Zapatos se concentran entre 8.000 y 9.000 pescadores, de los cuales cerca de 3.500 están en Chimichagua³⁰. Las comunidades pesqueras se ubican en la cabecera municipal de Chimichagua (Arenal y El Real), así como en Sempegua, Santo Domingo, Candelaria, La Mata, Saloa (Macurutú), Zapatí, El Trébol, Belén, Tamalameque, Zapatos, Soledad, Último Caso, La Brillantina, Rancho Claro, Tronconal y Ojo de Agua. En los ocho primeros puertos, pertenecientes al municipio de Chimichagua, los pescadores cuentan con cerca de 325 canoas para ejercer su actividad.

En los puertos de Arenal, El Real y Macurutú se concentran los mayores desembarques y el grueso de los pescadores de la ciénaga. La comercialización se hace a través de pequeños comerciantes conocidos como caberos, quienes venden el pescado en el mercado local (municipios cercanos), y otros lo llevan hasta ciudades más distantes como Barranquilla y Santa Marta.

En el 2002, el INPA reportó 37 asociaciones de pescadores, pero a 2008 éstas se había reducido a 21, de acuerdo con información suministrada por el presidente de una de esas organizaciones, siendo las más conocidas Asopchim, Asopesan, Asopesma y Asopecza, entre otras. Las funciones de control que cumplían estas organizaciones veinte años atrás fueron asumidas por guerrillas, primero, y luego por paramilitares, quienes dominaron la zona durante los últimos años. Los controles represivos ejercidos por estos grupos legales no ayudaron a generar una conciencia ambiental en los pescadores,

pero en cambio sí mermaron la autoridad de sus organizaciones, quienes ahora no pueden ejercer las funciones de antaño con respecto al manejo del recurso pesquero. La violencia padecida desde los años ochenta estancó económicamente esta zona de los departamentos del Cesar y Magdalena. Sobre este particular debe tenerse en cuenta que Zapatos es una zona de paso de productos ilícitos entre las regiones Perijá y Catatumbo y los puertos sobre el mar Caribe.

Las condiciones sociales de los pescadores son críticas. Un censo elaborado por Cormagdalena estima que el 20% de los pescadores son analfabetas³¹. Un estudio del INPA (2002) calculó el ingreso promedio de un pescador cercano a los \$319.000, similar al salario mínimo de ese año. El problema es que la producción es estacional (subienda, bajanza y mitaca), por lo que los ingresos son muy variables a lo largo del año, dependiendo de las condiciones climáticas en la ciénaga y el río. Esto hace que los pescadores se endeuden durante gran parte del año (desahorro), lo que los obliga a vender su producción al comercializador que les presta dinero y elimina sus posibilidades de ahorro. Esta práctica es contraria a lo que ocurre en otras regiones del mundo, en donde la estacionalidad incentiva el ahorro. Por ejemplo, los inmigrantes árabes y judíos que llegaron a Colombia venían de una cultura de carencias en la que sus padres les enseñaban, desde pequeños, a guardar el equilibrio entre la abundancia y la escasez: durante la cosecha se consumía lo necesario y se guardaban los excedentes, a la espera de las estaciones o los períodos que traían consigo la falta de alimento o de producción. Esta costumbre creó en los pueblos semíticos (árabes y judíos) un alto sentido del ahorro³².

Los habitantes de Chimichagua o cualquier población a orillas de la ciénaga de Zapatos,..... pueden pescar libremente en la ciénaga, ya que ésta es un bien comunal de libre acceso. La pobreza y la falta de oportunidades laborales lleva a que cada vez más personas se conviertan en pescadores. En estas circunstancias cada pescador maximiza su beneficio personal, pero no tiene en cuenta la externalidad negativa que causa a los demás pescadores, ya que la explotación individual afecta los beneficios de los demás. Estos ejemplos nos enseñan que en los recursos naturales renovables existe un umbral o capacidad de carga. A partir de ese punto los daños empiezan a ser mayores, hasta llegar a una zona crítica o de agotamiento.

3. Fundamento Jurídico

El congreso de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente, las conferidas en el artículo 150 de la Constitución

³¹ Alcaldía de Chimichagua. Plan de Desarrollo Municipal 2006-2007. Chimichagua: un territorio en marcha, Chimichagua, p. 38.

³² 8 Joaquín Viloria De la Hoz. (2004). "Los turcos de Loric: presencia de los árabes en el Caribe colombiano, 1880-1960", Monografías de Administración, N° 79, Bogotá. Universidad de los Andes; Gladis Behaine. (1989). La migración libanesa a Colombia, Bogotá, Departamento de Historia, Facultad de Ciencias de la Educación, Pontificia Universidad Javeriana.

Política de Colombia, busca implantar por medio de esta Ley la protección y el impulso del desarrollo social y económico y cultural del sistema cenagoso de la Zapatos y los municipios aledaños, declarándose zona de interés turístico y ecológico; concomitante esto con la ley 300 de 1996 por la cual se expide la ley general de turismo la cual en su artículo primero modificado por el art. 2. Ley 1558 de 2012³³, destaca la importancia de la industria turística, Indicándonos categóricamente que el turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales, regiones, provincias y que cumple una función social y por tal razón el Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional. Por otra parte, en coordinación interinstitucional en materia agraria se destaca la importancia de la acuicultura en esta zona, la cual se ha desarrollado principalmente a nivel rural y como complemento a las actividades de la agricultura. La Ley N° 13 de 1990 Estatuto General de Pesca y su Decreto reglamentario N° 2256 de 1991, constituyen el principal marco normativo de mencionada actividad en nuestro país bajo la autoridad central del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para la administración y manejo de las pesquerías, como lo confirma el Decreto N° 1985 de 2013, art. 1, inciso segundo. Dicha administración está en cabeza de La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP³⁴ que fue creada mediante decreto 4181 del 3 de noviembre de 2011 por mencionado ministerio, y el cual su principal objetivo misional es el aprovechamiento eficiente y sostenible de los recursos pesqueros y el desarrollo de la acuicultura en el territorio nacional, con el propósito de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional del país, así como a su desarrollo económico y social, afín esto con el objetivo principal del presente proyecto de ley.

También integrado a este proyecto de ley y concerniente directamente al tema ambiental y turístico encontramos en el decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible 1076 de 2015 el cual compila y modifica varios artículos del decreto 1541 de 1978. Con relación al tema que nos ocupa el presente proyecto de ley, el decreto nos indica en su Artículo 2.2.3.2.12.2. Servicios de turismo, recreación o deporte, que el establecimiento de servicios de turismo, recreación o deporte en corrientes, lagos y demás depósitos de aguas del dominio público requieren concesión³⁵ o asociación en los términos que establezca la autoridad ambiental competente. Así las cosas, se logra la participación integral de las autoridades que desarrollan este tema y tiene pleno conocimiento acerca del mismo, pertenecientes a los municipios colindantes con mencionado embalse. Así pues, también encontramos que

conforme a lo establecido en el Decreto 229 de 2017³⁶, mencionada zona, automáticamente deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, de igual manera los prestadores de servicios turísticos enumerados en el artículo 2.2.4.1.1.12 y así de esta manera de forma inmediata poder acceder a incentivos establecidos en la ley 1101 DE 2006 por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones la cual indica: "Artículo 16. Incentivos tributarios. Únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios de los incentivos tributarios y fiscales consagrados a su favor en disposiciones de orden nacional, departamental, distrital o municipal y que tenga por fin estimular, apoyar o promover la actividad turística. La omisión de la actualización del Registro Nacional de Turismo, así como el incumplimiento en el pago de la contribución parafiscal, suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal en el cual se presente la omisión o incumplimiento". De igual forma con los beneficios establecidos por el Decreto 2131 de 1991³⁷ en todo lo concerniente a lo que se entiende por turismo receptivo, el cual es el ingreso de turistas extranjeros y de nacionales residentes en el exterior a esta zona y que estos también puedan poseer o negociar toda clase de divisas, para el pago de los servicios turísticos allí utilizados.

3.1 Autorización para acceder a recursos del PGN

Para concebir la presente iniciativa se tuvo en cuenta los elementos que normalmente generan las objeciones presidenciales en relación a ordenar el gasto público. La facultad del Congreso de la República para autorizar gastos está más que sustentada y se describe con claridad el articulado pertinente sobre los principios en materia de distribución de competencias³⁸ y el principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288); principio de legalidad en el gasto público (artículo 345) y, en general, su "conformidad con los requisitos del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto Presidencial 111 de 1996); su identidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022³⁹ en cuanto a inversiones que contribuyan al logro de mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones". No hay duda que la autorización dada al Gobierno nacional debe ser consecuente con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996, por

³³ 3 Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones

³⁴ 4 Funciones de la AUNAP (de acuerdo con el decreto 4181 DE 2011) <https://www.aunap.gov.co/index.php/aunap/funciones>

³⁵ 5 La concesión se registrará por las normas previstas en las secciones 7, 8 y 9 del título 3 correspondiente a aguas no marítimas capítulo 1-INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN, ORDENACIÓN Y MANEJO DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y ACUÍFEROS. De la ley 1076 de 2015 y la asociación se registrará por la legislación vigente sobre la materia

³⁶ Por el cual se establecen las condiciones y requisitos para la inscripción Registro Nacional de Turismo y se modifican en su integridad las secciones 1.2 y 3 del capítulo 1 del título 4 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo

³⁷ Ley 1101 de 2006. Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.461 de 23 de noviembre de 2006.

³⁸ Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias.

³⁹ Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso

tanto, así, se han estructurado en esta iniciativa los artículos que autorizan la destinación de presupuesto. La Corte constitucional lo ha reiterado así: "... en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política).⁴⁰ Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. De manera que podemos concluir, que, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, este proyecto de ley que decreta gasto público, se ajusta al ordenamiento constitucional, por cuanto se limita a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Desde este argumento, debe analizarse y aprobarse la inversión señalada en los artículos 2º, 3º y 4º del proyecto de ley ya que se ajustan a los criterios anteriormente expuestos.

3.1.- Competencias orgánicas entre la nación y los entes territoriales.

En relación con los artículos que establecen las autorizaciones pertinentes sobre recursos, no se evidencia ninguna incompatibilidad en relación a la distribución de competencias y recursos entre la Nación y los entes territoriales. En efecto, la Ley 715 de 2001, ley orgánica que distribuye las competencias entre la Nación y las entidades territoriales de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, asigna los recursos de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y señala los servicios que corresponde cumplir a los municipios, a los departamentos y a la Nación. Las disposiciones de esta ley, son el referente normativo que ha de tenerse en cuenta para verificar que los compromisos futuros sobre ejecución de proyectos de inversión en el sistema cenagoso de Zapatosa, como la señalada en los artículos aludidos resultan conforme a la Constitución.

3.2.- Impacto fiscal: artículo 7º de la ley 819 de 2003.

El mencionado artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ha dicho la Corte Constitucional, se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010

cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas, de manera que se debe que se debe establecer el costo y la fuente presupuestal que respaldará la iniciativa. Sin embargo, como están concebido los artículos 2,3 y 4, y la fórmula del parágrafo 2º del artículo 5º, el proyecto no está generando ningún impacto fiscal en el inmediato plazo porque las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de la futura ley, "se incorporarán, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal. Además, el proyecto se limita a autorizar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto.

4. Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley cuenta con siete artículos, incluida la vigencia. En el primer artículo se señala la declaratoria de interés ambiental, turístico y ecológico al sistema cenagoso de la Zapatosa. En su artículo segundo, se establecen los lineamientos promovidos desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para promover el interés ambiental y ecológico de la propuesta del proyecto de ley. En su artículo tercero, se incluye el eje turístico de la iniciativa, por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En el artículo cuarto se introduce la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para promover la actividad pesquera de la iniciativa. En el artículo quinto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de sus competencias, realizarán las acciones necesarias para apoyar, capacitar, brindar asesoría y acompañamiento a la población. En el artículo sexto se define la financiación de la iniciativa, frente a los lineamientos de presupuesto y cofinanciación. Finalmente, el artículo séptimo se encuentra la vigencia.

5. Conflicto de intereses

Teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 286 y 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que el objeto del proyecto versa sobre la declaratoria como zona de interés ambiental, turístico y ecológico al sistema cenagoso de Zapatosa en el departamento del Cesar y del Magdalena y ningún congresista puede ser titular de declaración. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del congresista de identificar causales adicionales.

6. Proposición

Por las razones expuestas, proponemos a la Comisión quinta Constitucional Permanente del Senado de la República dar PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley No. 124 de 2022 Senado "" *por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa en los departamentos del cesar y el magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones*" cuyo articulado se anexa.

De los honorables Senadores


DIDIER LOBO CHINCHILLA
 Senador

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
 PROYECTO DE LEY No. 124 de 2022 SENADO**

" por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa en los departamentos del cesar y el magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia
 DECRETA

Artículo 1º. Declárese zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero el sistema cenagoso de la Zapatosa ubicado entre los municipios de el Banco (Magdalena), Chimichagua, Tamalameque, Curumani y Chiriguana, los cuatro últimos pertenecientes al Departamento del Cesar.

Artículo 2º. Se autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Autoridad Ambiental competente según su jurisdicción para que incorpore y destine los recursos necesarios para el desarrollo de programas, planes y/o proyectos de inversión, destinados a la recuperación, protección y conservación del ecosistema con que cuenta el sistema cenagoso de la Zapatosa, así como la recuperación paisajística de su entorno, la conservación de la flora y la fauna del ecosistema.

Artículo 3º. Se autoriza al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que en virtud del artículo 4 de la ley 2068 del 2020, modificatorio del Artículo 23 de la Ley 300 de 1996, declare al sistema cenagoso de Zapatosa como atractivo turístico de utilidad pública e interés social, además lo incluya en el inventario turístico del país e impulse dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y acuaturismo, los proyectos de inversión que permitan e incentiven el desarrollo turístico y comercial sostenible del sistema cenagoso de Zapatosa, así mismo, dentro del marco de sus competencias, incluir planes, programas y/o proyectos, que puedan aportar al fortalecimiento de los aspectos ambientales, ecológicos y pesqueros del embalse.

Artículo 4º. Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que promueva y ejecute planes, programas y/o proyectos de inversión que desarrollen la actividad pesquera y acuícola de una manera sostenible, que a su vez permita la organización de esta actividad garantizando el mantenimiento de los recursos pesqueros de la ciénaga. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural garantizará en el proceso de concertación de los planes, programas y/o proyectos que beneficien y desarrollen la actividad pesquera del sistema cenagoso de Zapatosa, la participación de la población pesquera que de manera individual u organizada en asociaciones y/o cooperativas realizan esta actividad en la zona de influencia de la ciénaga de la zapatosa.

Artículo 5º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el

marco de sus competencias, realizarán las acciones necesarias para apoyar, capacitar, brindar asesoría y acompañamiento a la población y autoridades que promuevan y desarrollen programas ambientales, turísticos y, ecológicos y pesqueros dentro de la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatosa.

Artículo 6°. Para contribuir al fomento del desarrollo de los proyectos ambientales, turísticos, ecológicos y pesqueros dentro del sistema cenagoso de la Zapatosa, se autoriza al Gobierno Nacional para que en desarrollo de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad con el Departamento del Cesar y los municipios de Chimichagua, Chiriguana, Curumaní, Tamalameque (Cesar) y El Banco (Magdalena), de conformidad con sus funciones constitucionales y legales incorporen dentro sus presupuestos las apropiaciones y recursos necesarios para fomentar el desarrollo de proyectos turísticos, ambientales, ecológicos y pesqueros dentro del sistema cenagoso de Zapatosa.

Parágrafo 1. A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 Y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, Decreto número 111 de 1996 y la Ley 819 de 2003, el Gobierno nacional, las autoridades ambientales y los gobiernos territoriales quedan autorizados para impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias con el propósito de posibilitar el desarrollo y la ejecución de los programas de desarrollo ambiental, turístico, ecológico y pesquero para los propósitos de la presente ley.

Parágrafo 2. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el presente artículo, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.


DIÉDER LOBO CHINCHILLA
 Senador de la República

OBSERVACIONES

OBSERVACIONES DEL OBSERVATORIO DE LA AGENDA LEGISLATIVA Y ASUNTOS ELECTORALES DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2023 (CÁMARA) Y 274 DE 2023 (SENADO)

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida.”

<p>Observaciones del Observatorio de la Agenda Legislativa y Asuntos Electorales de la Universidad Externado de Colombia al Proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”</p> <p>Palabras Claves: Plan Nacional de Desarrollo, unidad de materia, temporalidad, vicios materiales, facultades extraordinarias, necesidad, conveniencia y excepcionalidad.</p> <p>El Observatorio de Agenda Legislativa y Asuntos electorales del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia presenta el siguiente concepto técnico sobre el Proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) “<i>Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”</i>”, a las Comisiones constitucionales permanentes económicas conjuntas y a la Plenaria del Senado y la Cámara de Representantes del Honorable Congreso de República.</p> <p>El concepto está dividido en tres grandes partes:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Comentarios preliminares del trámite de un proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) Y 274/2023 (Senado). ii. Comentarios al articulado del proyecto del PND. iii. Comentarios en relación con las facultades extraordinarias. <p>i. Comentarios preliminares del trámite de un proyecto de ley del plan nacional de desarrollo</p> <p>De acuerdo con el artículo 157 de la Constitución Política, un proyecto de ley será ley si cumple con los requisitos definidos en dicha disposición:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno. <p>La Ley 5 de 1992 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido reglas para comprender cada una de las etapas: iniciativa, debate, votación, comisión de conciliación y las facultades con que cuenta cada una de las cámaras legislativas y el Gobierno en el procedimiento de elaboración de la ley¹.</p> <p>La ley del plan nacional de desarrollo es una ley ordinaria que tiene unas especificidades en el trámite de aprobación, principalmente en la fase pre legislativa y la fase parlamentaria,</p>	<p>de acuerdo con las reglas establecidas en los artículos 339 – 341 de la Constitución y 13 - 25 de la Ley Orgánica 152 de 1994 respectivamente.</p> <p>En términos generales el trámite de aprobación de la ley del plan nacional desarrollo tiene las peculiaridades de la fase prelegislativa: los términos perentorios para su aprobación, las facultades que tienen las plenarios para incluir textos nuevos a los dispuestos por las comisiones y la regla de la unidad de materia.</p> <p>Para el debate y posterior aprobación de cualquier ley es fundamental tener en cuenta que la Corte Constitucional, a lo largo de los años, ha desarrollado una amplia línea jurisprudencial en la que ha hecho referencia a las características y requisitos que debe cumplir este. Uno de los más importantes ha sido el de unidad de materia, el cual “se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran”². El cumplimiento de este es de tal importancia que incluso en el artículo 158 CN se estableció que “<i>todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella</i>”.</p> <p>La importancia de este principio, según el tribunal constitucional, se debe a “<i>la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria</i>”³.</p> <p>La Corte señala, además, que la unidad de materia también es relevante al momento de hacer control constitucional, pues “<i>cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia</i></p>
--	--

¹ Floralba Padrón Pardo, María Carollina Castillo Aguilar, La entidad constitucional del procedimiento legislativo y los vicios formales en la elaboración de la ley. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., 2002.

² Sentencia C-133 de 2012.

³ Sentencia C-501 de 2001.

legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable⁴.

El incumplimiento de esta exigencia es sumamente grave y podría afectar la ley aprobada, pues como lo ha señalado la Corte Constitucional en diferentes oportunidades, constituye un vicio material: "Un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y, sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución. (...) Todo lo anterior muestra entonces que la violación de la regla de unidad de materia no es un vicio de forma, y por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca"⁵.

Ahora bien, respecto a la exigencia de unidad de materia en relación con la ley del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND), la Corte Constitucional ha señalado que su aprobación no está exenta de las restricciones propias del principio de unidad de materia⁶, pues tiene como propósito "garantizar la coherencia y la claridad de las leyes e impedir que los congresistas y los destinatarios de aquellas resulten sorprendidos por la expedición de normas que no tuvieron el examen ni el debate necesario en el proceso legislativo, por la falta de conexidad temática con el resto de las disposiciones de la ley y con el título de esta"⁷.

La Corte aclara que, si bien existe una multiplicidad de temas que se deben incluir en un PND, y eso dificulta identificar una materia o tema dominante de la ley⁸, sí es fundamental tener en cuenta unas reglas que permiten identificar si una disposición normativa de la ley del plan respeta principio de unidad de materia. A continuación, se exponen las reglas:

1. Debe existir una conexión directa entre los objetivos o metas contenidos en la parte general y las medidas adoptadas por el legislador para lograrlas.
2. En virtud del principio de coherencia, debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas de mediano y largo plazo con las medidas instrumentales

⁴ Ibid.
⁵ Sentencia C-531 de 1995.
⁶ Sentencia C-126 de 2020.
⁷ Sentencia C-415 de 2020.
⁸ Ibid.

que se adopten, lo cual implica que las medidas deben tener una aptitud sustancial, directa e inmediata para lograr los objetivos y metas del plan.

3. La Ley del Plan no es un instrumento para llenar los vacíos e inconsistencias de leyes precedentes. Tampoco permite relevar de la potestad legislativa al Congreso más allá de los objetivos, metas y estrategias de la específica política de planeación del respectivo Gobierno.
4. Las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, por su naturaleza, deben tener una vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia "aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio.
5. El rigor e interpretación restrictiva en el análisis de la conexidad se fundamenta en la necesidad de maximizar el principio democrático, pues el trámite de la ley del plan tiene algunas restricciones frente al de cualquier otra ley (términos perentorios para aprobación, debate más limitado, cualquier proposición presentada por los congresistas debe contar con el aval del Ministro de Hacienda y crédito público, si las plenarios introducen un texto nuevo no se debe devolver el proyecto a las comisiones constitucionales permanentes, entre otras.)

El desconocimiento de estas reglas y en particular del principio de unidad de materia puede constituir un vicio de constitucionalidad de la ley del PND. La Corte ha advertido que el desconocimiento de este principio configuraría "un vicio de carácter sustancial, puesto que, si bien se trata de una irregularidad surgida en el marco del trámite legislativo y que se configura como consecuencia de un exceso en el ejercicio de la competencia del legislador, atañe directamente al contenido de la norma acusada. Por tanto, la violación del principio de unidad de materia no es subsanable"⁹. En virtud de lo anterior, la Corte ha aclarado que a la acción de inconstitucionalidad por violación al principio de unidad de materia no le aplica el término de caducidad de un año a partir de la publicación de la ley del PND en el diario oficial, propia de los vicios formales¹⁰.

Finalmente, es importante recordar que el Congreso de la República tiene un importante rol en la aprobación de la ley del PND, pues, como lo señala la Corte, ejerce "una función delimitadora del marco de acción del ejecutivo y de control, no solo político sino también económico y presupuestal (...), garantizando la transparencia de la gestión gubernamental"¹¹. Asimismo, en la misma providencia, señaló que "aunque la ley del plan es una ley de carácter ordinario (...), sí tiene una finalidad especial, pues está orientada a cumplir los objetivos que el Gobierno en funciones quiere promover, por lo que su vigencia es temporal e igualmente su trámite es más breve, y está sujeto a condiciones constitucionales especiales en las que el Gobierno tiene mayor injerencia en la decisión del legislativo"¹². En virtud de lo anterior, "no está diseñada constitucionalmente para ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar de manera irrestricta contenidos propios de

⁹ Sentencia C-030 de 2021.
¹⁰ Sentencia C-493 de 2020.
¹¹ Sentencia C-415 de 2020.
¹² Ibid.

leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador"¹³.

Por otro lado, es importante hacer alusión a la temporalidad que deben cumplir las normas del PND, es decir es una ley para una vigencia de 4 años. De tal manera que, si se desconoce el carácter temporal del PND, ello también puede ser un vicio de inconstitucionalidad por incumplimiento del principio de unidad de materia.

La violación del principio de unidad de materia por vulnerar la temporalidad, implica que la vigencia del PND debe corresponder con el periodo presidencial (cuatro años), pues está orientado a cumplir el programa de gobierno con base en el cual las mayorías ciudadanas eligieron al presidente¹⁴. Esto es de suma importancia porque "no está diseñada (sic) constitucionalmente para ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar de manera irrestricta contenidos propios de leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador"¹⁵, y tampoco "es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias"¹⁶. Incumplir esto generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad de la ley del PND.

Hasta el año 2020 la jurisprudencia había sido uniforme y constante en relación con el criterio de temporalidad del cuatrienio sin excepción alguna. Pero a partir de la C-415 de 2020 la Corte ha señalado que "El principio de unidad de materia en la ley del plan proscribió de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, entre otros presupuestos"¹⁷.

El cambio introducido por estas sentencias no se limitó a lo anterior, sino que también señalan que "la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo, al comprometer competencias legislativas ordinarias, puede llevar a la inexistencia de sus disposiciones, si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad que: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) prevé normas instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del plan que favorezca la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; (iii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; (iv) no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otros tipos de disposiciones; y (v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción, cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota– con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases deben ser examinadas caso a caso"¹⁸.

¹³ Ibid.
¹⁴ Sobre la temporalidad en el PND, puede consultarse la sentencia C-524 de 2003.
¹⁵ Sentencia C-126 de 2020.
¹⁶ Ibid.
¹⁷ Sentencia C-415 de 2020. Si bien el cambio se empezó a introducir en esta sentencia. No ha sido la única, pues también podemos consultar las siguientes sentencias: C-464 de 2020, C-493 de 2020, C-030 de 2021, C-047 de 2021, C-095 de 2021, C-105 de 2021, y C-276 de 2021 lo han reiterado.
¹⁸ Ibid.

ii. **Comentarios al articulado del proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) Y 274/2023 (Senado)**

Artículo del Plan Nacional de Desarrollo	Comentarios del Observatorio de la Agenda Legislativa y Asuntos Políticos
Título I: Parte general	
Art 1. Objetivos del PND. Sienta las bases para que el País se convierta en potencia mundial de la vida a través de la construcción de un nuevo contrato social.	El contenido de este artículo se adecúa más a un artículo constitucional que a una ley del PND, puesto que propicia modificaciones al actual contrato social, es decir, que está consensuado en la Constitución Política de 1991. ¿Resulta constitucional la expresión que se refunda los fines esenciales del Estado en un Plan Nacional de Desarrollo al ser esto un contenido de una norma constitucional?
Art 2. Parte integral de esta ley. El documento anexo denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida", es parte integral del PND.	El artículo menciona los insumos entregados por los colombianos en los Diálogos Regionales Vinculantes. Sin embargo, surgen las siguientes preguntas: ¿Esos fundamentos serán parámetro de control constitucional? ¿Existe un conflicto entre la democracia participativa y representativa? ¿Puede prevalecer lo consignado en los Diálogos Vinculantes sobre las bases del Plan y sobre lo aprobado por los congresistas?
Art 3. Ejes de transformación del PND: Los ejes de transformación son:	No se exponen ni en las bases del PND ni en la exposición de motivos cuál fue la metodología para agrupar los temas definidos por la ciudadanía, cómo fueron recolectados o sistematizados; cómo se incorporaron para aclarar el concepto de "vincularidad". Parece un espacio de escucha, pero no de diálogo entre gobierno y ciudadanía. ¹⁹ Lo dispuesto en relación con el ordenamiento del territorio alrededor del agua, puede afectar

¹⁹ Al respecto puede consultarse <https://www.elespectador.com/politica/analisis-la-demagogia-de-los-dialogos-vinculantes/>, en cuyo análisis Ivonne Díaz García y Mariana Matamoros Cárdenas de DEJUSTICIA expusieron: "el Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicó un documento sobre el balance de los diálogos regionales vinculantes, con la identificación de lo que, según el Gobierno, dijeron las comunidades participantes. El informe establece una especie de indicadores que llamaron: "transformaciones", "grupos poblacionales" y "sectores". No obstante, la información que se señala es de carácter general, presentada mediante nubes de palabras sueltas, gráficas de barras que muestran un conteo de temas por sector y una breve lista de opiniones de las comunidades. Esto sin una vinculación real de las propuestas de la ciudadanía a los planes, programas y proyectos que ya estaban formulados en el PND desde el 15 de noviembre de 2022, momento en el que se presentó ante el Consejo Nacional de Planeación." (nota de prensa consultada el 20 de marzo de 2023)

<p>1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua; 2. Seguridad humana y justicia social; 3. Derecho humano a la alimentación; 4. Transformación productiva, internacionalización y acción; 5. Convergencia regional.</p>	<p>las competencias territoriales para la definición del uso del suelo de los municipios. Al respecto puede consultarse las sentencias de la Corte Constitucional C-123 de 2014 y C-221 de 2016.</p>	<p>superar los recursos disponibles de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Nacional.</p>	<p>relación con el buen manejo de las finanzas públicas.</p>
<p>Título III: Mecanismos de ejecución de plan</p>			
<p>Capítulo I: Proyectos, políticas y programas para la construcción de la paz</p>			
<p>Art 4. Ejes transversales del PND. Los tres ejes son:</p>	<p>Resaltamos que el eje número 2 no incluye acciones que permitan identificar cómo se va a materializar el cambio en materia de género que conceptualmente aborda el discurso del presidente de la República.</p>	<p>Art 7. Proyectos, políticas y programas para la construcción de Paz. Las políticas en torno a la construcción de paz se encuentran previstas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p>Con este artículo se da cumplimiento al artículo 4 de la Ley 2272 de 2022, Ley de Paz total en control de constitucionalidad con trámite de urgencia. (Proceso: D-15040).</p>
<p>1. Paz total; 2. Los actores diferenciales para el cambio; 3. Estabilidad macroeconómica.</p>	<p>La diversidad y la interseccionalidad no se pueden tratar de igual forma.</p>	<p>Art 8. Implementación de las recomendaciones del Informe Final para el Esclarecimiento de la Verdad. Las entidades del orden nacional sobre las cuales recaigan recomendaciones del informe final de la Comisión para el</p>	<p>En relación con la implementación de las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad, se le otorgan funciones al DAPRE para la asignación de competencias. Esto es un tema de reserva de ley y no de reglamentación. Se podría vulnerar la reserva de ley con estas funciones para el DAPRE.</p>
<p>En cuanto al eje número 3, puede vulnerar las competencias del Banco de la República, órgano encargado de la estabilidad macroeconómica del Estado Colombiano por disposición de la Constitución. ¿Significaría que en un momento de inestabilidad económica el presidente de la República podría tener funciones de estabilizador de la economía a pesar de que la competencia normativa es de la banca Central?</p>	<p>En relación con las designaciones contempladas en el párrafo 2 surgen las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron los proyectos priorizados?, y ¿con cuáles comunidades se realizaron las consultas?</p>	<p>Esclarecimiento de la Verdad las acogerán de forma progresiva según su viabilidad, competencias y capacidades.</p>	<p>Se trata de una norma de carácter permanente que desborda la temporalidad del PND y por ello afecta el principio de unidad de materia del mismo.</p>
<p>Título II: Plan de inversiones y presupuestos plurianuales</p>			
<p>Art 5. Plan Nacional de Inversiones Públicas 2023 -2026. Se estima en un valor de (1.154,8) billones.</p>	<p>50,4 billones están destinados para el Componente de Paz. Sin embargo, los recursos están destinados a los ejes transversales y de transformación del PND. Por el contrario, no están encaminados al cumplimiento de los cinco puntos del Acuerdo de Paz. Como lo dispone el acto legislativo 01 de 2016²⁰.</p>	<p>Artículo 9. Adiciónese el inciso quinto al párrafo 2 del artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017. Establece un régimen sustitutivo de cultivos ilícitos que podrá ser modificado entre las comunidades y el Gobierno Nacional.</p>	<p>Este artículo puede tener problemas de unidad de materia por la temporalidad de PND, una de sus características más importantes.</p>
<p>Parágrafo 2: Se designan 20 billones para las comunidades indígenas y 5,9 billones para las comunidades afrocolombianas.</p>	<p>No hay necesidad de incluir este artículo debido a que es una obligación del Gobierno en</p>	<p>Artículo 11. Modifíquese el artículo 3 del Decreto Ley 691 de 2017: Modifica el artículo relacionado con el régimen del Fondo Colombia en Paz e incorpora el término de duración del FCP corresponderá al de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. En este momento, el término de duración del fondo es de 10 años.</p>	<p>Esto es un desarrollo del artículo 2 de la L. 1424/10, según el cual la información obtenida en el marco de los procesos de justicia transicional no podrá ser utilizada como prueba en un proceso judicial en contra de la persona que suscribió el Acuerdo de Contribución a la Verdad.</p>
<p>Art 6. Recursos financieros, presupuestos plurianuales, y consistencia fiscal del PND. El valor total de la ejecución del PND no podrá</p>	<p>20 ARTÍCULO 3. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: ARTÍCULO TRANSITORIO. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.</p>	<p>Artículo 12. Modifíquese el artículo 3 del Decreto Ley 691 de 2017: Modifica el artículo relativo al "Mecanismo no judicial de contribución a la verdad y memoria histórica".</p>	<p>Este artículo prioriza la verdad sobre la justicia, y, además, podría estar violando la reserva de ley estatutaria.</p>
<p>Art 6. Recursos financieros, presupuestos plurianuales, y consistencia fiscal del PND. El valor total de la ejecución del PND no podrá</p>	<p>adsritas y vinculadas a este sector de la administración. ¿Por qué hacerlo dos veces si ya se encuentra en el artículo 298 del PND (Facultades extraordinarias)?</p>	<p>Artículo 13. Adscripción de la Agencia de renovación del Territorio al Ministerio de la Igualdad y la Equidad.</p>	<p>Resulta interesante porque la L. 2281/23 crea el sector de la administración pública de la igualdad, y le otorga facultades extraordinarias al Gobierno para definir y regular las entidades</p>
<p>Artículo 15. Se modifica el artículo 2 del Decreto Ley 413 de 2014, relativo a la asignación para la paz.</p>	<p>Si la competencia ya se delegó al presidente con facultades extraordinarias ¿Por qué regularlo en el plan nacional de desarrollo?</p>	<p>Artículo 21. Se modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997: Incluye los criterios que los municipios y distritos deben tener en cuenta a la hora de elaborar y adoptar los planes de ordenamiento territorial.</p>	<p>abordar temas que no corresponden con el contenido que debe tener un PND, y supera el tiempo que deben tener las normas allí contenidas (cuatro años).</p>
<p>Capítulo II: Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental</p>			
<p>Sección I: Justicia ambiental y gobernanza inclusiva</p>			
<p>Artículo 17. Se modifica el artículo 9 de la Ley 1955 de 2019 referente a la coordinación interinstitucional para el control y vigilancia contra la deforestación y otros crímenes ambientales: En la modificación conservó el texto original a excepción del fragmento "Las anteriores políticas públicas se deben desarrollar y ejecutar en el marco de la legalidad, emprendimiento y equidad."</p>	<p>Este artículo incluye una prórroga del PND anterior, lo cual vulneraría el principio de unidad de materia.</p>	<p>Art. 22. En este artículo se crean los Consejos territoriales del agua: Estos tienen como propósito fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio entorno al agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático.</p>	<p>Además, en la ampliación de las determinantes que deben tener en cuenta los municipios al momento de formular los planes de ordenamiento, la innovación se encuentra en la creación de las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación. Esto implica una injerencia amplia en la autonomía en el ámbito local.</p>
<p>Art 19. Se modifica el literal a) del artículo 50 de la Ley 2056 de 2020: En este se le da a las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible la posibilidad de financiar proyectos dirigidos a la formulación y/o actualización de los Planes o instrumentos de Manejo de las áreas protegidas regionales o ecosistemas estratégicos.</p>	<p>Este artículo es una norma con carácter de permanencia, lo que violaría el principio de unidad de materia por la temporalidad de PND.</p>	<p>Artículo 23. Interoperabilidad de determinantes del ordenamiento y otras áreas prioritarias: Señala que las entidades que definen y son responsables de la información de las determinantes del ordenamiento territorial, territorios indígenas y de comunidades negras, afrodescendientes, "raudales" y palenqueras, deberán adoptar e implementar el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio en un plazo máximo de 3 años a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p>Finalmente, trata de hacer extensivo el reconocimiento al derecho propio, establecido de manera exclusiva desde la constitución para los indígenas, también para las comunidades negras y raizales, pero por la forma en la está planteado puede traer conflictos.</p>
<p>Artículo 20. Se adiciona el numeral 46 al artículo 5 de la Ley 99 de 1993: Se le asigna una función más al Ministerio de Medio Ambiente correspondiente a "formular, dirigir y coordinar la implementación de las políticas y planes nacionales de protección y bienestar animal, establecer los criterios que en esta materia deberán incorporarse en las políticas sectoriales, así como los protocolos y lineamientos a nivel territorial."</p>	<p>Al igual que el artículo 19, es una norma con carácter de permanencia, lo que violaría el principio de unidad de materia por la temporalidad de PND. Además, eventualmente está función podría darle la competencia al Ministerio de Ambiente para resolver el futuro de los eventos culturales con animales (peleas de gallo, corridas de toro, coleo, etc.). Este es un tema con reserva de ley pues estamos en un escenario de conflictos entre principios constitucionales (expresión artística y cultural y los derechos de los animales) acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150 CN y el exhorto de la sentencia C-041/17.</p>	<p>Artículo 24. Distritos De Adecuación De Tierras: Habla sobre la financiación de obras de adecuación de tierras en los distritos entregados en propiedad a las asociaciones de usuarios, así como en los distritos de propiedad de las asociaciones de usuarios ejecutados en el marco de Proyectos Integrales de Desarrollo</p>	<p>En el artículo se les concede a estas entidades un periodo máximo de tres años para adoptar e implementar del modelo de datos, pero esto no tendría una aplicación real si se tiene en cuenta que las normas del PND deben tener una vigencia de cuatro años en virtud del principio de temporalidad.</p>
<p>Sección II: El agua y las personas y las personas, en el centro del ordenamiento territorial</p>			
<p>El contenido de este artículo viola los principios de unidad de materia y de temporalidad por</p>			<p>Además, no es claro si la referencia a comunidades <i>raudales</i> implica la creación de un nuevo grupo o si es simplemente un error.</p>

<p>Agropecuario y Rural u otros programas específicos.</p>	<p>La Misión para la transformación del campo, en su informe del 2014 "El campo colombiano: un camino para las transformaciones del campo. Tomo 2", afirmó que para que el riego fuera efectivo se debe invertir aproximadamente un billón de pesos. En ese sentido, si entregamos el manejo a las asociaciones, que en su mayoría no tienen la capacidad para manejar adecuadamente la tierra, podría desencadenar un problema de adecuación de tierras debido a que a mediano plazo puede que los distritos de riego hayan dejado de funcionar.</p>	<p>negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras: Habla sobre creación e implementación de mecanismos y disposiciones especiales con enfoque intercultural para la gestión catastral multipropósito en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.</p>	<p>por lo cual es importante revisar su competencia cuando se encuentran en áreas reconocidas a los indígenas, pero que no han sido saneadas.</p>
<p>Artículo 26. Protección de la vida y la integridad personal: En los lugares donde no tengan competencia los organismos de tránsito, la Policía Nacional tendrá la competencia para imponer comparendos en materia de seguridad vial, especialmente por la circulación sin SOAT.</p>	<p>Se trata de una norma de carácter permanente que desborda la temporalidad del PND y por ello afecta el principio de unidad de materia del mismo. De la misma manera, surge la duda de si las tecnologías requeridas para la implementación de este artículo podrán adecuarse en todos los municipios, a pesar de la categoría.</p>	<p>Artículo 38. Modifica el artículo 2 de la Ley 160 de 1994. Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a la materialización de la reforma agraria.</p>	<p>No es claro de qué manera se articula este artículo con el proyecto de reforma agraria que actualmente se tramita en el Congreso.</p>
<p>Capítulo III: Seguridad humana y justicia social</p>			
<p>Sección III: Garantía de derechos como fundamento de la dignidad humana y condiciones para el bienestar</p>			
<p>Artículo 27. Estrategia Nacional de Coordinación para la adaptación al cambio climático de los asentamientos y reasentamientos humanos: La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres deberá coordinar la estrategia de mejoramiento de asentamientos humanos, procurando la adaptación al cambio climático, priorizando los asentamientos de alto riesgo.</p>	<p>Los parámetros de uso del suelo no pueden ser los mismos para todo el territorio debido a que cada uno tiene necesidades distintas. De la misma manera surge la pregunta:</p> <p>¿Este artículo limita a las entidades territoriales en relación con el uso del suelo al establecer más parámetros?</p>	<p>ARTÍCULO 94. Mecanismo para la prevención y atención integral de violencias y actos de discriminación a población LGBTQI+: El Ministerio de Igualdad y Equidad en articulación con el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, entre otros, conformarán un mecanismo de coordinación interinstitucional para la formulación, definición y monitoreo de rutas, procesos y procedimientos de prevención, atención e investigación oportuna a casos de violencias contra personas LGBTQI+.</p>	<p>Si bien esta medida es importante, las medidas en favor de la población LGBTQI+ sigue teniendo el mismo enfoque: reaccionar ante las violencias, pero no las previene. Diseñar e implementar medidas con esa perspectiva también es fundamental.</p> <p>Resulta además muy interesante que este es el único artículo en todo el Plan Nacional de Desarrollo que habla sobre la población LGBTQI+, pues ni siquiera fue incluido en el listado de actores diferenciales para el cambio (Capítulo VIII). En virtud de lo anterior, es fundamental hacerse las siguientes preguntas: ¿por qué las personas LGBTQI+ fueron incluidas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo como actor diferencial del cambio, pero no en el proyecto? ¿puede haber un cambio en la sociedad colombiana si se sigue excluyendo a las personas LGBTQI+?</p>
<p>Artículo 28. Metodología orientada al reconocimiento de capacidades: A través del DNP se desarrollará una metodología para la identificación de tipologías de las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales, orientada al reconocimiento de capacidades.</p>	<p>Faculta al DNP para el diseño de una tipología de entidades territoriales distinta para la focalización de políticas públicas y asignación de competencias. Sin embargo, no se articula con la categorización de municipios existente en la ley 617 del 2000.</p> <p>¿Cómo quedará este artículo cuando termine la vigencia del PND, cómo un lineamiento?</p> <p>¿Se trata de una deslegalización de competencias?</p>		
<p>Capítulo VIII: Actores diferenciales para el cambio²¹</p>			
<p>Sección I: Las mujeres, potencia del cambio</p>			
<p>Artículo 30. Modifica el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019. El artículo versa sobre la naturaleza y organización de la gestión catastral. En el concepto de gestión catastral se incluye la seguridad jurídica del derecho de propiedad y enfatiza en el papel del IGAC como máxima autoridad en la materia.</p>	<p>¿En qué parte del articulado el catastro multipropósito se vuelve un eje transversal establecido en el PND?</p>	<p>Art. 276. Crea el Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género, el cual se encuentra bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.</p>	<p>No es claro el motivo por el que este sistema se crea a través de un PND. De hecho, podría hacerse a través de una medida administrativa y no una ley.</p>
<p>Artículo 32. Gestión catastral en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades</p>	<p>El Gestor catastral indígena y negro para el manejo del catastro multipropósito es una medida incluyente y sujeta a reglamentación.</p>	<p>²¹ Respecto de este punto es importante mencionar que, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el apartado "Colombia, sociedad para la vida: Actores diferenciales para el cambio" se incluyeron siete grupos: (i) las mujeres; (ii) niños, niñas y adolescentes; (iii) pueblos y comunidades étnicas; (iv) la población LGBTQI+; (v) víctimas; (vi) jóvenes; y (vii) personas con discapacidad. No obstante, en el proyecto de ley solo se incluyeron los primeros tres.</p>	
<p>Artículo 277. Establece que el Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de la Presidencia de la República, formulará de manera participativa e implementará una nueva Política Nacional de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos con los enfoques de género, interseccional, étnico-territorial y de curso de vida.</p>	<p>Resulta interesante, además, que el liderazgo no se lo asigna al Ministerio de la Igualdad, sino a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.</p> <p>Finalmente, no es claro cuáles serían las funciones del Observatorio nacional de violencias de género (SISPRO), el cual hace parte del Ministerio de Salud y Protección Social, cuáles del Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género.</p> <p>Al igual que en el artículo anterior, no es claro el motivo por el que en un PND se establece que las entidades mencionadas deben crear dicha política.</p> <p>Además, no es claro si el Gobierno está dando cumplimiento al exhorto que la Corte Constitucional le hizo en la sentencia C-055 de 2022, el cual consiste en la creación de política pública integral, que evite los amplios márgenes de desprotección para la dignidad y los derechos de las mujeres gestantes, descritos en esta providencia y, a su vez, proteja el bien jurídico de la vida en gestación sin afectar tales garantías.</p>	<p>Además, este artículo no tendría una aplicación real si se tiene en cuenta que las normas del PND deben tener una vigencia de cuatro años en virtud del principio de temporalidad.</p>	<p>Al igual que en el artículo anterior, esta norma retoma el porcentaje de las leyes 581 de 2000 y 1475 de 2011, la cual habla de cuotas de género (30%), por lo que esta medida resultaría inconstitucional.</p>
<p>Artículo 278. Juntas directivas de las empresas con participación estatal: Establece que las juntas directivas de las sociedades y demás personas jurídicas, en las cuales el Estado, directa o indirectamente, sea propietario o tenga participación mayoritaria, las juntas y/o consejos directivos, podrán estar conformadas por un número impar de miembros principales sin suplentes. Las Juntas o Consejos Directivos deberán contar en su conformación con miembros independientes, así como propender por la paridad de género.</p>	<p>No es claro cómo funcionarían estas juntas si el artículo dispone que las juntas y/o consejos directivos podrán estar conformadas por un número impar de miembros, y a su vez establece que se propenderá por la paridad de género.</p>	<p>Además, este artículo no tendría una aplicación real si se tiene en cuenta que las normas del PND deben tener una vigencia de cuatro años en virtud del principio de temporalidad.</p>	<p>Además, este artículo no tendría una aplicación real si se tiene en cuenta que las normas del PND deben tener una vigencia de cuatro años en virtud del principio de temporalidad.</p>
<p>Artículo 279. Modifica el inciso primero y adiciona un párrafo transitorio al artículo 44 de la Ley 964/05: Establece que las juntas directivas de los emisores de valores de economía mixta con participación mayoritaria del estado deberán estar conformadas por mínimo un 30% de mujeres. Estas entidades tendrán un plazo máximo de tres 3 años contados a partir del 1 de julio de 2023, para integrar sus juntas directivas de la esta forma.</p>	<p>Es importante mencionar que actualmente los Estados, incluidos el colombiano, se encuentran en un proceso por implementar la paridad de género, pero esta norma retoma el porcentaje de las leyes 581 de 2000 y 1475 de 2011, la cual habla de cuotas de género (30%).</p> <p>Si se entiende que las cuotas es un tema superado en términos de política pública y de la finalidad de la norma y del Estado debe ser lograr la paridad total, resulta contradictoria la medida.</p>	<p>Sección II: Niñas, niños y adolescentes amados, protegidos e impulsados en sus proyectos de vida con propósito</p>	
<p>Artículo 281. Creación del Programa Nacional Jóvenes En Paz: este tiene como propósito la implementación de una ruta de atención integral a la juventud entre los 14 y 28 años de edad con necesidades multidimensionales, mediante acciones en los ámbitos de la salud emocional, mental y física, educación, familiar, deporte, empleo, emprendimiento, arte, cultura y formación de la ciudadanía.</p>	<p>Resulta interesante que le asignan capacidades reglamentarias de los programas de gran importancia a las consejerías y no a los ministerios. En este caso, a la Consejería para la juventud y en el caso de las mujeres, como se puede ver en Sección I del Capítulo VIII, a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.</p> <p>Surgen las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron los criterios para determinar la edad de los jóvenes beneficiarios? ¿Cómo se diferencian los beneficios que se concederían? ¿se está creando un conflicto de competencias entre las Consejerías y los ministerios o departamentos administrativos, al concederle facultades reglamentarias respecto del sistema de participación?</p>	<p>Artículo 282. Modifica el artículo 12 de la Ley 2220/22, el cual habla sobre los operadores autorizados para conciliar extrajudicialmente en materia de familia: La conciliación extrajudicial en derecho en materia de familia podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, los defensores y los comisarios de familia, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público ante las autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia y ante los notarios.</p>	<p>Esta medida no se debe implementar a través de un PND, porque violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.</p>
<p>Artículo 283. Modifica el párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 2126/21: Establece la competencia los Defensorías de Familia y</p>	<p>Esta medida no se debe implementar a través de un PND, porque violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.</p>	<p>Artículo 283. Modifica el párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 2126/21: Establece la competencia los Defensorías de Familia y</p>	

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="170 347 479 381">Comisarías de Familia cuando en un mismo municipio concurren.</td> <td data-bbox="479 347 795 381"></td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="170 381 795 399" style="text-align: center;">Sección II: Grupos y comunidades étnicas²²</td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 399 479 597">Art 284. Modifica el artículo 219 de la Ley 1955/19: Crea el Trazador de Grupos Étnicos, en el cual las entidades del Gobierno nacional identificarán las asignaciones presupuestales de funcionamiento e inversión, cada una de ellas por separado, en los cuales cual se puedan conocer de manera específica las asignaciones para el cumplimiento de los compromisos que se pactan en el marco de la presente ley. Esto con el propósito de presentar un informe a instancias de concertación y consulta de nivel nacional y regional.</td> <td data-bbox="479 399 795 597">Esta medida implica una obligación de presentar información para hacer seguimiento, pero en realidad es una tarea carácter administrativo que puede hacer el Departamento nacional de planeación (DNP) en el seguimiento de las funciones. Resulta interesante, además, que en el PND del gobierno anterior implementaron un trazador presupuestal para la equidad de la mujer, pero en este no.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 597 479 844">Artículo 285. Política pública para la erradicación del racismo y la discriminación racial: Establece que se dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, el Gobierno nacional formulará y adoptará una política pública para la erradicación del racismo, la discriminación racial y para la reivindicación de derechos de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, pueblos indígenas y Rrom bajo la coordinación interinstitucional e intersectorial del Ministerio de Igualdad y Equidad. Para orientar la creación de la política, I deberá efectuarse la consulta previa con estos pueblos.</td> <td data-bbox="479 597 795 844">Surgen las siguientes preguntas: ¿En la práctica se pueden hacer tres consultas previas en menos de un año?; ¿es necesario implementar una ley con este propósito? Además, la implementación de esta política pública violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 844 479 1076">Artículo 286. Modifica el artículo 4 de la Ley 70/93: Establece que el Estado adjudicará a las comunidades negras la propiedad colectiva sobre las áreas que comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y otras que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Con tal objeto, constituirá o ampliará los territorios de propiedad colectiva y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.</td> <td data-bbox="479 844 795 1076">Modificar la ley 70 de 1993 violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 1076 479 1159">Artículo 287. Reglamentación integral de la ley 70 de 1993: Establece que dentro de los seis 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno nacional formulará, diseñará e implementará un Plan</td> <td data-bbox="479 1076 795 1159">Esta medida violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.</td> </tr> </table> <p data-bbox="170 1179 795 1231">²² Es importante mencionar que solo hasta este capítulo se hace alusión a los pueblos Rrom en este capítulo. En las otras medidas enfocadas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblos indígenas no se incluyó.</p>	Comisarías de Familia cuando en un mismo municipio concurren.		Sección II: Grupos y comunidades étnicas²²		Art 284. Modifica el artículo 219 de la Ley 1955/19: Crea el Trazador de Grupos Étnicos, en el cual las entidades del Gobierno nacional identificarán las asignaciones presupuestales de funcionamiento e inversión, cada una de ellas por separado, en los cuales cual se puedan conocer de manera específica las asignaciones para el cumplimiento de los compromisos que se pactan en el marco de la presente ley. Esto con el propósito de presentar un informe a instancias de concertación y consulta de nivel nacional y regional.	Esta medida implica una obligación de presentar información para hacer seguimiento, pero en realidad es una tarea carácter administrativo que puede hacer el Departamento nacional de planeación (DNP) en el seguimiento de las funciones. Resulta interesante, además, que en el PND del gobierno anterior implementaron un trazador presupuestal para la equidad de la mujer, pero en este no.	Artículo 285. Política pública para la erradicación del racismo y la discriminación racial: Establece que se dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, el Gobierno nacional formulará y adoptará una política pública para la erradicación del racismo, la discriminación racial y para la reivindicación de derechos de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, pueblos indígenas y Rrom bajo la coordinación interinstitucional e intersectorial del Ministerio de Igualdad y Equidad. Para orientar la creación de la política, I deberá efectuarse la consulta previa con estos pueblos.	Surgen las siguientes preguntas: ¿En la práctica se pueden hacer tres consultas previas en menos de un año?; ¿es necesario implementar una ley con este propósito? Además, la implementación de esta política pública violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.	Artículo 286. Modifica el artículo 4 de la Ley 70/93: Establece que el Estado adjudicará a las comunidades negras la propiedad colectiva sobre las áreas que comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y otras que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Con tal objeto, constituirá o ampliará los territorios de propiedad colectiva y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.	Modificar la ley 70 de 1993 violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.	Artículo 287. Reglamentación integral de la ley 70 de 1993: Establece que dentro de los seis 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno nacional formulará, diseñará e implementará un Plan	Esta medida violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="828 347 1136 381">Integral de Reglamentación e Implementación de la Ley 70 de 1993.</td> <td data-bbox="1136 347 1461 381"></td> </tr> </table> <p data-bbox="852 419 1339 437" style="text-align: center;">iii. Comentarios en relación con las facultades extraordinarias</p> <p data-bbox="828 458 1461 535">En relación con la solicitud de facultades extraordinarias contemplado en el artículo 298 del proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) <i>"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"</i>, a continuación presentamos las siguientes observaciones:</p> <p data-bbox="828 548 1461 587">De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política: <i>"corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</i></p> <p data-bbox="876 600 1396 690"><i>10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.</i></p> <p data-bbox="876 703 1396 741"><i>El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.</i></p> <p data-bbox="876 754 1396 806"><i>Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos"</i> (cursivas, negrillas y resaltado fuera del texto)</p> <p data-bbox="828 819 1461 1025">Sobre esta disposición, la Corte Constitucional en Sentencia C-092 de 2020 expuso: <i>"recapituló algunas reglas que rigen el control constitucional de las normas legales que otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República. En principio señaló que la validez del otorgamiento de las facultades extraordinarias depende del cumplimiento de las siguientes condiciones: solicitud expresa por parte del Gobierno Nacional, acreditar la necesidad o conveniencia pública de las facultades, la aprobación debe darse por mayoría absoluta del Congreso, las facultades deben ser precisas (lo que implica claridad y nitidez en lo relativo a la materia cuya regulación se delega) y conferidas por el término máximo de 6 meses, no se deben referir a materias cuya regulación corresponde de manera exclusiva al Congreso (no pueden ser objeto de legislación delegada: códigos, estatutos, normas marco y tributarias).</i></p> <p data-bbox="828 1038 1461 1076"><i>Además, refirió que las facultades extraordinarias son un instrumento excepcional, por lo tanto, su control debe llevarse con especial cuidado"</i>²³. (cursivas y resaltado fuera del texto)</p> <p data-bbox="828 1089 1461 1128">De conformidad con lo anterior, constituye un límite material expreso para el otorgamiento de las facultades extraordinarias que el Gobierno establezca en la exposición de motivos o</p>	Integral de Reglamentación e Implementación de la Ley 70 de 1993.	
Comisarías de Familia cuando en un mismo municipio concurren.															
Sección II: Grupos y comunidades étnicas²²															
Art 284. Modifica el artículo 219 de la Ley 1955/19: Crea el Trazador de Grupos Étnicos, en el cual las entidades del Gobierno nacional identificarán las asignaciones presupuestales de funcionamiento e inversión, cada una de ellas por separado, en los cuales cual se puedan conocer de manera específica las asignaciones para el cumplimiento de los compromisos que se pactan en el marco de la presente ley. Esto con el propósito de presentar un informe a instancias de concertación y consulta de nivel nacional y regional.	Esta medida implica una obligación de presentar información para hacer seguimiento, pero en realidad es una tarea carácter administrativo que puede hacer el Departamento nacional de planeación (DNP) en el seguimiento de las funciones. Resulta interesante, además, que en el PND del gobierno anterior implementaron un trazador presupuestal para la equidad de la mujer, pero en este no.														
Artículo 285. Política pública para la erradicación del racismo y la discriminación racial: Establece que se dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, el Gobierno nacional formulará y adoptará una política pública para la erradicación del racismo, la discriminación racial y para la reivindicación de derechos de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, pueblos indígenas y Rrom bajo la coordinación interinstitucional e intersectorial del Ministerio de Igualdad y Equidad. Para orientar la creación de la política, I deberá efectuarse la consulta previa con estos pueblos.	Surgen las siguientes preguntas: ¿En la práctica se pueden hacer tres consultas previas en menos de un año?; ¿es necesario implementar una ley con este propósito? Además, la implementación de esta política pública violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.														
Artículo 286. Modifica el artículo 4 de la Ley 70/93: Establece que el Estado adjudicará a las comunidades negras la propiedad colectiva sobre las áreas que comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y otras que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Con tal objeto, constituirá o ampliará los territorios de propiedad colectiva y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.	Modificar la ley 70 de 1993 violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.														
Artículo 287. Reglamentación integral de la ley 70 de 1993: Establece que dentro de los seis 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno nacional formulará, diseñará e implementará un Plan	Esta medida violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.														
Integral de Reglamentación e Implementación de la Ley 70 de 1993.															
<p data-bbox="170 1429 795 1468">en el articulado del proyecto de ley, las razones que justifiquen la <i>necesidad o conveniencia</i> para la delegación legislativa.</p> <p data-bbox="170 1481 795 1610">El análisis de la necesidad o la conveniencia de la solicitud de facultades extraordinarias debe ser realizado por el poder legislativo que deberá ponderar la situación en concreto que fundamenta la solicitud del Gobierno (quien debe indicar de modo expreso los motivos de urgencia o conveniencia)²⁴. De esta manera es un requisito de validez que el Gobierno Nacional exponga los criterios que fundamentan la conveniencia o la necesidad que justifiquen la solicitud, o en los términos de la Corte Constitucional²⁵ "acreditar las razones que lo fundamentan".</p> <p data-bbox="170 1622 795 1777">En otras palabras, es inadmisibles que el Gobierno Nacional solo exprese "necesidad y conveniencia" para solicitar dichas facultades sin exponer datos objetivos que le permitan al Congreso de la República hacer una valoración y realizar de forma razonada e informada la delegación legislativa. La función de hacer las leyes es por expresa disposición del artículo 150 constitucional es una competencia de las Cámaras legislativas, y solo en casos excepcionales y cumpliendo los requisitos del numeral 10 de dicho precepto puede otorgarse la función de hacer normas con fuerza y rango de ley al presidente de la República.</p> <p data-bbox="170 1790 795 1828">Esto impone la carga al Gobierno de exponer en qué consiste la necesidad o por qué es conveniente hacer la delegación legislativa²⁶.</p> <p data-bbox="170 1841 795 1957">El vaciamiento de esta obligación (desnaturaliza el carácter excepcional de la competencia del legislativo de ceder la función legislativa al presidente de la república) lo que haría muy flexible la delegación legislativa y estaríamos vulnerando un límite expreso que estableció el constituyente de 1991. Uno de los signos distintivos del diseño de la delegación legislativa en la Constitución de 1991 fue definir límites materiales y formales para otorgar facultades legislativas al jefe de gobierno.</p> <p data-bbox="170 1970 795 2125">Al respecto, la exposición de motivos del proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) <i>"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"</i> establece que las facultades extraordinarias que se solicitan en el texto <i>contribuyen a la ejecución de las transformaciones</i>. Adicionalmente, se afirma que <i>la solicitud no es vaga, ambigua, ni indeterminada</i>. No obstante, se omite exponer las razones que fundamentan la necesidad o la conveniencia de la misma, desconociendo la exigencia expresa constitucional. Tal como se desprende de la lectura de la página 14, que a continuación se transcribe:</p> <p data-bbox="219 2138 755 2189"><i>"Por su parte y en estricto cumplimiento de los mandatos de la Corte Constitucional las facultades que se solicitan no son vagas, no son ambiguas y no son indeterminadas. Bajo estos parámetros constitucionales, se observa que la solicitud</i></p>	<p data-bbox="876 1416 1412 1532"><i>de facultades extraordinarias contenida en este proyecto de Ley reúne todas estas características, dado que tienen como propósito cumplir estrictamente los objetivos e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (sic). Para ello, mediante decretos con fuerza de ley, el presidente de la República podrá determinar la planta de personal necesaria para el funcionamiento de las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas (...)"</i>(cursivas y negrillas fuera del texto)</p> <p data-bbox="828 1545 1461 1648">Con fundamento en lo anterior, podemos afirmar que la ausencia de la explicación de la necesidad y de la conveniencia de la solicitud, por parte del Gobierno Nacional, vicia la constitucionalidad de las facultades extraordinarias, pues no cumplen con uno de los presupuestos expuestos de validez contenidos en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución.</p> <p data-bbox="828 1661 1461 1738">En gracia de discusión, si el argumento anterior no fuera suficiente para predicar la inconstitucionalidad de la iniciativa, a continuación, analizamos el cumplimiento de la exigencia de la expresión "precisas facultades" dispuesta en el mencionado artículo 150.10 constitucional.</p> <p data-bbox="828 1751 1461 1828">Los requisitos de la delegación legislativa son: i) el señalamiento de la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del presidente; ii) la indicación de la finalidad a la cual debe dirigirse el residente y iii) la enunciación de criterios inteligibles y claros que orienten decisiones de la rama ejecutiva, respecto de las opciones de diseño de política pública.</p> <p data-bbox="828 1841 1461 1919">Lo anterior implica que la solicitud de facultades extraordinarias debe ser precisa, es decir, de manera específica y concreta las materias objeto de la delegación legislativa. Que sea precisa NO hace referencia al grado de amplitud de la ley que concede facultades extraordinarias sino al nivel de claridad en cuanto a delimitación de la materia a regular²⁶.</p> <p data-bbox="828 1932 1461 1996">De tal manera que, una ley habilitante amplia, imprecisa o general vulnera el carácter excepcional de la facultad legislativa presidencial, al tratarse de una cesión de la función legislativa, más que de una delegación.</p> <p data-bbox="828 2009 1461 2228">Ahora bien. ¿qué se establece en el articulado del PND?: el artículo 298 del proyecto de ley presentado se exponían 13 ejes temáticos de distintos sectores de la administración nacional para ser objeto de delegación legislativa. En dicha disposición se contempla un listado de las facultades extraordinarias solicitadas, y se reitera el contenido del artículo 150.10 constitucional. Pero en tal precepto, tampoco aparecen las razones que fundamentan la "necesidad o la conveniencia" de dichas facultades. Solamente se indica en el parágrafo primero: <i>"Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo serán ejercidas con el propósito de cumplir los objetivos e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo</i>. Pero, por el contrario, en la exposición de motivos se expone que las facultades se solicitan <i>con el propósito de cumplir con la ejecución de las transformaciones</i>. Lo que presumimos hace alusión a los ejes de transformación contemplados en el PND (i) ordenamiento del territorio alrededor del agua;</p>														

²⁴ En este sentido se pronunció German Lozano Villegas en "El presidente de la República" en *Lecciones de derecho constitucional. Tomo II*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., 2018, pp. 331-339.

²⁵ Alexei Julio Estrada, Floralba Padrón Pardo y Humberto Sierra Porto, El sistema normativo de la constitución de 1991 en *Lecciones de derecho constitucional. Tomo II*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., 2018, p.130.

²⁶ Óp. cit. Lozano Villegas.

