



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 2039

Bogotá, D. C., martes, 26 de noviembre de 2024

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2024 CÁMARA, 56 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se promueve la conservación de humedales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 14 de noviembre de 2024

Representante

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente Comisión Quinta Constitucional

Doctor

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario Comisión Quinta Constitucional

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 310 de 2024 Cámara – 56 de 2023 Senado, por medio de la cual se promueve la conservación de humedales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

De conformidad con mi calidad de ponente del proyecto de ley de la referencia, y acorde a designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informa de ponencia positiva para segundo debate, con el siguiente contenido:

- I. Trámite del proyecto de ley.
- II. Antecedentes del proyecto de ley.
- III. Objeto y síntesis del proyecto de ley.
- IV. Consideraciones.
- V. Competencia del congreso.
- VI. Conflicto de interés.
- VII. Pliego de modificaciones.
- VIII. Proposición.

IX. Texto propuesto para primer debate
Cordialmente,

TERESA ENRÍQUEZ ROSERO

Representante a la Cámara

Departamento de Nariño - Partido de la U.

I. Trámite del Proyecto de Ley

El presente proyecto de ley es iniciativa de la Senadora Esmeralda Hernández Silva y la Representante a la Cámara Carolina Giraldo Botero, fue radicado el día 1º de agosto de 2023 ante la Secretaría General del Senado de la República y fue enviado a la Comisión Quinta Constitucional el 15 de agosto de 2023.

Asimismo, el referido proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República el 28 de agosto de 2024.

De esta manera, en su tránsito legislativo, la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, designó como ponente para primer debate a la Representante Teresa de Jesús Enríquez Rosero, quien en cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley 5ª de 1992 se presenta la correspondiente ponencia para primer debate ante esta comisión.

II. Antecedentes del Proyecto de Ley

En relación con los antecedentes de la presente iniciativa, es preciso señalar que, si bien no se hallan vigentes otros proyectos orientados específicamente a la promoción de la conservación de los humedales en el país, los objetos de su momento no son contrarios a los de la iniciativa que nos ocupa. Pese a ello, actualmente, estas iniciativas se encuentran archivadas y no pudieron surtir la totalidad del trámite legislativo.

Así pues, en primer lugar, es posible señalar el **Proyecto de Ley número 02 de 2013 Senado**, por la cual se dictan normas para la conservación de ecosistemas de páramos, humedales, reservas forestales protectoras y zonas de arrecife de coral del Senador Juan Francisco Lozano Ramírez.

En segundo lugar, destaca el **Proyecto de Ley número 206 de 2013 Senado**, por la cual se dictan normas para la conservación de ecosistemas de páramos y humedales del Senador Juan Francisco Lozano Ramírez.

En tercer lugar, se encuentra el **Proyecto de Ley número 45 de 2014 Senado y 192 de 2015 Cámara**, por la cual se dictan normas para la conservación de ecosistemas de páramos y humedales, de los Senadores Óscar Mauricio Lizcano, Guillermo Enrique Soto, Miguel Amin Escaf y Jimmy Chamorro Cruz, así como de los Representantes Luz Adriana Moreno, Juan Felipe Lemus y Nicolás Guerrero Montaña.

En cuarto lugar, el **Proyecto de Ley número 43 de 2014 acumulado con el Proyecto Ley número 53 de 2014 Senado**, por medio de la cual se declara patrimonio ambiental y ecológico el complejo de humedales del valle de Ubaté, se establece la comisión intersectorial para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones. del Senador Mauricio Aguilar Hurtado y la Representante María Eugenia Triana Vargas.

Finalmente, el **Proyecto de Ley número 191 de 2019 Senado**, por medio de la cual se impulsan acciones de protección, conservación, investigación y divulgación del patrimonio arqueológico de la Mojana y se estimula un uso más eficiente de los recursos hídricos de la región. de la Senadora María del Rosario Guerra.

III. Objeto y síntesis del proyecto de ley

La presente iniciativa consta de 9 artículos, orientados a garantizar y promover la conservación de humedales rurales y urbanos en el territorio nacional, así:

Artículo 1º. Objeto. Garantizar y promover la conservación de humedales en el territorio nacional

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Todo el territorio nacional en especial a entidades competentes con la gestión ambiental de los humedales.

Artículo 3º. Categorización de los humedales. Definida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta características ecológicas, hidrológicas y de diversidad biológica de los humedales, así como su importancia estratégica en el equilibrio ambiental y lo establecido en la convención Ramsar.

Artículo 4º. Inventario nacional de humedales. Encarga al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con institutos nacionales de investigación establecerán inventario de humedales de manera bianual.

Artículo 5º. Programa nacional de monitoreo de humedales. Encarga al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en establecerá un programa de monitoreo de humedales a través de indicadores geomorfológicos, edafológicos, ecológicos entre otros.

Artículo 6º. Reporte de cumplimiento. Las autoridades ambientales reportaran la medición de resultados de indicadores asociados a la presente ley en alineación con el programa nacional de monitoreo de humedales.

Artículo 7º. Estudios de capacidad de carga. Encarga al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la formulación de estudios de capacidad de carga y otros necesarios la gestión de humedales permitiendo su conservación.

Artículo 8º. Plan de acción de humedales de importancia nacional. El Gobierno nacional, generará un plan de acción para apoyar a las Corporaciones Ambientales Regionales para formulación e implementación de los planes de manejo de aquellos humedales que, producto del inventario realizado de acuerdo con lo establecido en esta ley, sean identificados de importancia estratégica para la nación.

Artículo 9º. Vigencia.

IV. Consideraciones

a) JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

i) CONTEXTO NORMATIVO

A continuación, se presentan algunos antecedentes normativos orientados a la conservación de los humedales en el territorio colombiano:

- **Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. Convención Ramsar.**

La Convención Ramsar, también conocida como la Convención sobre los humedales, es un tratado intergubernamental, cuyo propósito es la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales, como contribución al desarrollo sostenible en todo el mundo.

De este modo, los Estados parte de la Convención Ramsar tienen como compromiso adoptar medidas para la conservación y el uso sostenible de los humedales en sus territorios. Esto implica la adopción de políticas y estrategias de conservación, la promoción de la investigación y la educación, la participación de las comunidades locales y la cooperación internacional.

- **Ley 357 de 1997**, por medio de la cual se aprueba la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971).

- **Política Nacional para humedales Interiores de Colombia de 2002**

La Política Nacional para humedales Interiores de Colombia es un marco normativo y estratégico que establece los lineamientos y acciones para la conservación, uso sostenible y manejo de los humedales interiores en el país. Fue establecida con el fin de promover la protección y gestión adecuada de estos ecosistemas, considerados de gran importancia para la biodiversidad y el bienestar humano.

La política se basa en los principios de sostenibilidad, conservación de la biodiversidad, participación ciudadana y planificación integral. Asimismo, busca integrar la conservación y el uso sostenible de los humedales interiores en los procesos de planificación y ordenamiento del

territorio, así como promover la participación activa de las comunidades locales y otros actores relevantes.

- **Ley 99 de 1993**, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, (SINA), y se dictan otras disposiciones.

El numeral 24 del artículo 5° de la referida ley, incorpora como funciones del Ministerio, “Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales.

Sumado a ello, establece lineamientos para adelantar procesos de conservación de cuerpos hídricos continentales asociados a los humedales.

- **Resolución número 157 de 2004**, por la cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar.

La resolución establece una serie de disposiciones y lineamientos para garantizar la conservación de los humedales y su uso sostenible. Entre los aspectos más importantes se incorpora la formulación de prohibiciones y del plan de manejo ambiental.

- **Resolución número 196 de 2006**, por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia.

La presente resolución dispone lineamientos técnicos para la formulación de planes de manejo para humedales de origen natural, incorporando criterios de delimitación, monitoreo, zonificación, plan de acción y clasificación, entre otros.

ii) CONTEXTO SOCIO AMBIENTAL

Los humedales son ecosistemas de vital importancia debido a su alta biodiversidad y los diferentes servicios ambientales que estos suministran a los diferentes territorios, entre los cuales se puede destacar inicialmente la regulación hídrica, provisión de alimentos, hábitat de biodiversidad, captura de carbono y regulación climática, entre otros. Así las cosas, a nivel nacional, se puede encontrar una amplia diversidad de humedales, que se dividen en dos macro categorías: marino-costeros y continentales o interiores.

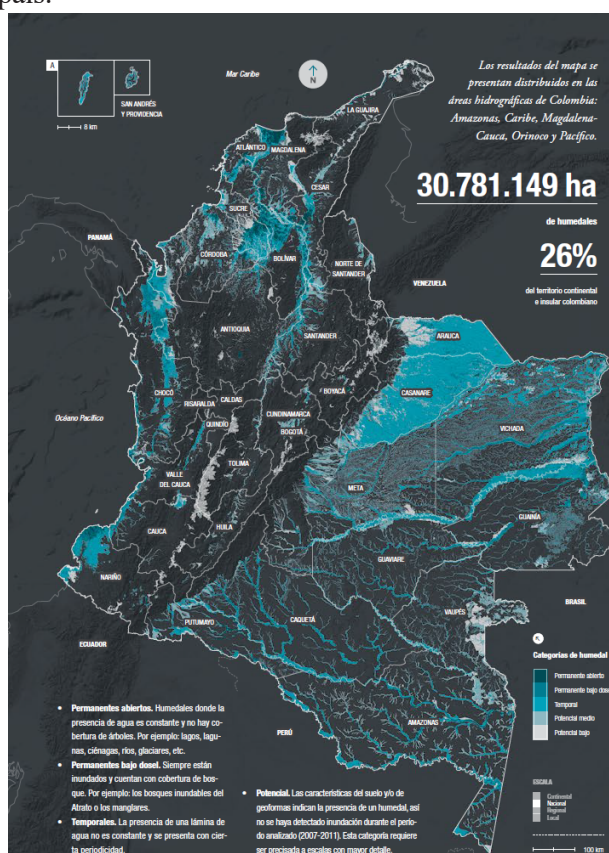
Los **humedales continentales - interiores** son aquellos que se encuentran en áreas continentales y pueden tener una presencia de manera permanente o temporal, sujeto al comportamiento hidráulico de la zona y el régimen de lluvias en dicho territorio. Estos humedales pueden ser de tipo fluvial, lacustre y palustre, entre otros, los cuales son esenciales para la supervivencia de muchas especies de fauna y flora acuáticas y terrestres, además de ser fundamentales para el ciclo del agua, la recarga de acuíferos y la regulación del clima territorial.

Los **humedales marino-costeros**, corresponden a áreas ubicadas en sistemas con características marinas, estuarios o lacustre - palustre, la cuales no se acentúan en territorios continentales y se ven caracterizadas por la presencia de aguas marinas, manglares, lagunas costeras, lagunas salinas y pantanos salados, entre otros.

De igual manera, es importante reconocer que, dentro de la gestión de los humedales en el territorio nacional, se identifica la presencia de humedales de tipo artificial, los cuales son creados por el ser humano con fines específicos como el funcionamiento de embalses, estanques de piscicultura, almacenamiento de agua para consumo y procesos de tratamiento de aguas residuales, entre otros. A pesar de que no son ecosistemas naturales, estos humedales brindan acciones concretas de hábitat de biodiversidad y contribuyen al equilibrio de clima local.

Así las cosas, es importante destacar que una de las entidades que ha trabajado por la gestión del conocimiento de los humedales, su clasificación y su presencia, es el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt, el cual, según estudios publicados, ha establecido que el inventario de humedales en el país corresponde a más de 48.000 sitios, ilustrando la importancia y la diversidad de estos ecosistemas en el territorio nacional. Lo anterior, permite establecer que cerca del 26% del territorio del país presenta condiciones asociadas o cercanas a este tipo de ecosistemas. Esto demuestra la extensión y la relevancia de los humedales en términos de su presencia en el paisaje y su contribución a los servicios ecológicos mencionados con anterioridad.

A continuación, se puede observar un mapa generado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, en el que se aprecia la diversidad de humedales existentes en el país:



A continuación, se describe de manera general la clasificación dispuesta de los humedales en Colombia acorde a lo dispuesto en la Política Nacional para Humedales Interiores en Colombia:

- **Humedales Marinos:** tal como se mencionó con anterioridad, esta clase de humedales tienen presencia de aguas marinas y está influenciado por zonas costeras.

- **Humedales Estuarinos:** Estos humedales corresponden al escenario marino – costero y se caracterizan por tener influencia de aguas estuarinas, zonas de mangle, pantanos de agua salada y zonas pantanosas intermareables.

- **Humedales Palustres:** Estos humedales se caracterizan por ser pantanosos, y pueden incluir marismas, pantanos y ciénagas. Son áreas con suelos saturados de agua y una vegetación adaptada a condiciones húmedas. Los humedales palustres son ricos en biodiversidad y proporcionan servicios como la retención de agua, la mejora de la calidad del agua y el hábitat para diversas especies.

- **Humedales Lacustres:** Estos humedales tienen características pantanosas, al igual que los humedales de tipo palustre, tienen una presencia estacionaria o permanente, se pueden presentar en áreas como ríos, deltas interiores, planicies inundables, lagos y pantanos principalmente, para este caso, sus servicios ecosistémicos pueden estar asociados al eje continental, así como el marino – costero.

- **Humedales Artificiales:** Estos humedales como se mencionó con anterioridad, son dispuestos por propósitos antrópicos como son productivos, de abastecimiento para consumo o tratamiento de aguas. En este caso, a pesar de su condición artificial, presta servicios ecosistémicos los cuales se nombraron con anterioridad.

De igual manera, en la siguiente tabla se puede apreciar la clasificación general dispuesta en la gestión de políticas actuales para promover la conservación de humedales en Colombia:

ÁMBITO	Sistema	Subsistema	Clase	Subclase	
MARINO Y COSTERO	Marino	Submareal		Aguas marinas someras	
			Lecho acuático	Lecho marino	
		Intermareal	Arrecife	Arrecifes de coral	
			Roca	Playas rocosas	
	Estuarino	Submareal	No consolidado	Playas de arena y grava	
				Aguas estuarinas	
		Intermareal	No consolidado	Planos lodosos intermareales	
			Emergente	Pantanos salados	
		Boscoso	Manglares		
		Lacustre/palustre	Permanente/estacional		Lagunas salinas y salobres
	Lagunas costeras dulces				
INTERIOR	Fluvial	Perenne		ríos/arroyos permanentes	
			Emergente	Deltas interiores ríos/arroyos intermitentes	
		Intermitente	Emergente	Planicies inundables	
	Lacustre	Permanente		Lagos dulces permanentes	
		Estacional		Lagos dulces estacionales	
		Permanente/Estacional		Lagos y pantanos salinos permanentes/estacionales	
	Palustre	Permanente	Emergente		Pantanos y ciénagas dulces permanentes
					Turberas abiertas
					Humedales alpinos y de tundra
		Estacional	Emergente	Arbustivo	Pantanos arbustivos
				Boscoso	Bosque pantanoso dulce
				Turbera boscosa	
	Geotérmico			Emergente	Ojos de agua, oasis
				Ciénaga estacional dulce	
				Humedales geotérmicos	

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Las anteriores son clasificaciones generales que se han adoptado como parte de las políticas nacionales de conservación de estos ecosistemas estratégicos. No obstante, para las corporaciones autónomas regionales ha sido un reto la adecuación e implementación de criterios hidrológicos, hidráulicos y ecológicos que permitan la clasificación de los humedales dentro de su jurisdicción; proceso que es determinante para la adopción de medidas de conservación.

Se tiene, igualmente, que la conservación y gestión adecuada de los humedales es fundamental para garantizar la salud de los ecosistemas y el bienestar de las comunidades que dependen de ellos. Los humedales proporcionan una amplia gama de servicios ecosistémicos como la regulación del agua, la protección de la biodiversidad, la provisión de alimentos y materiales, la mitigación del cambio climático y además, ofrece ventajas al turismo. Por lo tanto, es importante promover su protección y uso sostenible para garantizar su preservación en el largo plazo.

Los humedales son reconocidos como áreas de alta biodiversidad debido a la variedad de hábitats por ellos ofrecidos. Recordemos que en estos ecosistemas se encuentran diversas especies animales y vegetales, muchas de las cuales son endémicas y están adaptadas a las condiciones específicas de los humedales.

De igual modo, es preciso recordar que los diferentes tipos de hábitats existentes en los humedales, (manglares, estuarios, lagunas, pantanos, etc.) brindan refugio y alimentación para una gran cantidad de especies. Los humedales costeros actúan como criaderos y áreas de reproducción para numerosas especies marinas, como peces, crustáceos y aves acuáticas. Los humedales de agua dulce son hogar de especies como anfibios, reptiles, aves migratorias, mamíferos y una gran diversidad de plantas acuáticas.

Ahora bien, en relación con los aportes de los humedales, se parte de la referencia que estos desempeñan un importante papel en el ofrecimiento de servicios ecosistémicos, para lo cual teniendo como referencia el documento de Enfoque de Reducción de Riesgo de Desastre basado en Ecosistemas del Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, a continuación, se desarrolla los principales servicios ecosistémicos asociados a los humedales:

- **Filtración de desechos y purificación del agua:** Los humedales tienen características asociadas a procesos de filtración natural, estableciendo acciones que conducen a la retención de sedimentos, eliminación de exceso de nutrientes (fósforo y nitrógeno principalmente), remoción de contaminantes (a través de sistemas de tratamiento de aguas residuales) y biorremediación.

- **Provisión de agua dulce:** Los humedales de tipo natural o artificial han sido concebidos en algunos territorios como instrumento para garantizar la provisión de agua dulce, con el fin de atender necesidades de producción agropecuaria y de consumo humano. En este caso, es preciso recordar que estos ecosistemas estratégicos tienen capacidad de recarga de su nivel de agua (por procesos de escorrentía o precipitación directa), por lo cual, han sido relevantes en algunos territorios para la provisión de agua dulce constante, proceso que se ha visto amenazado por el cambio de régimen de lluvia e intensificación de otros efectos asociados al cambio climático.

- **Regulación del clima:** Los humedales han sido caracterizados por la contribución que realizan en la mitigación y adaptación al cambio climático, para lo cual, es necesario hacer hincapié en que los mismos tienen capacidad de captura de dióxido de carbono. En este caso es importante recordar que en estos humedales se pueden evidenciar bosques como el mangle, los cuales han jugado un papel fundamental en las labores de captura de carbono azul. Por otro lado, es necesario destacar el rol que tienen los humedales en la mitigación de escenarios extremos derivados del cambio climático,

permitiendo su contención, así como la contribución al régimen del ciclo hidrológico.

- **Protección contra inundaciones:** Como se ha mencionado, los humedales juegan un papel importante sobre los efectos derivados de la regulación del clima, proceso que puede ser contrarrestado por eventos de inundaciones en sus zonas de influencia. Es por ello que, bajo la premisa de lograr conservar sus servicios ecosistémicos, los humedales permiten contener inundaciones, crecientes súbitas, así como la estabilización de zonas ribereñas con el propósito de mantener su efecto “esponja” permitiendo la regulación del recurso hídrico.

- **Recreación y turismo:** los humedales han sido reconocidos por su potencial turístico, el cual debe de realizarse de manera responsable y teniendo en cuenta la capacidad de carga y de impacto de cada ecosistema. Para ello, es importante destacar que dichos ecosistemas han permitido la intensificación de avistamiento de aves, turismo de naturaleza y actividades acuáticas como natación y canotaje, entre otros, actividades que a nivel territorial representan generación de empleo e ingresos; no obstante, es importante ahondar en el ejercicio responsable de estas apuestas para no comprometer el potencial y equilibrio ecológico de estos ecosistemas estratégicos.

Las anteriores funciones ecosistémicas, además de ser fundamentales para la sostenibilidad ambiental, lo son también para el bienestar humano, haciendo que su conservación y adecuada gestión sean prioritarias, más aún, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la información reportada por las diferentes Corporaciones Autónomas Regionales (información recolectada para la formulación del presente proyecto de ley), se puede afirmar que varios de los servicios ecosistémicos han sido sobre explotados generando posibles desequilibrios del régimen natural.

La importancia del agua en los humedales ha influido en la adaptación de nuestras formas de vida. Los humedales actúan como reguladores hidrológicos, almacenando y liberando agua gradualmente, lo que contribuye a la disponibilidad de agua dulce para consumo humano, agricultura y otros usos. Además, los humedales desempeñan un papel esencial en la purificación y filtración del agua, mejorando su calidad y proporcionando un recurso vital para la salud humana.

Además, los humedales tienen un impacto en la provisión de energía. En muchas regiones, los humedales son utilizados para la generación de energía hidroeléctrica, aprovechando su capacidad de retener y liberar agua de manera controlada. Asimismo, la biomasa vegetal de los humedales puede ser utilizada como fuente de energía renovable.

La gestión adecuada de los humedales es fundamental para asegurar la continuidad de estos beneficios. Valorar y comprender los servicios que los humedales brindan es esencial para promover

su conservación y uso sostenible. Esto implica considerar los impactos de las actividades humanas en estos ecosistemas y tomar decisiones informadas que equilibren la protección de la naturaleza con el desarrollo socioeconómico.

Al respecto, es fundamental tener en cuenta que las actividades humanas, como la modificación del flujo de agua, la contaminación y la degradación del hábitat, pueden alterar la dinámica natural de los humedales y su capacidad de adaptación. Por lo tanto, es esencial llevar a cabo una gestión adecuada y sostenible de estos ecosistemas para preservar su resiliencia y los beneficios que proporcionan.

Por otro lado, es importante mencionar las características hidrológicas, geomorfológicas, edafológicas y de vegetación, de los humedales. Las anteriores, son relevantes a la hora de identificarlos y clasificarlos.

Partiendo de ello, es de señalar que:

La **hidrología** es un factor fundamental en los humedales, ya que se relaciona con el agua y su movimiento en el ecosistema. La presencia de agua es esencial para la existencia de los humedales, y su pulso y frecuencia de inundación determinan si son estacionales o permanentes. Los humedales estacionales experimentan períodos de inundación y sequía estacionales, mientras que los humedales permanentes tienen agua presente durante todo el año.

La **geomorfología**, por su parte, se refiere a la forma y estructura del terreno en el que se encuentran los humedales. Las características topográficas, como la presencia de depresiones o áreas bajas, pueden indicar la existencia de humedales. Además, los humedales pueden estar asociados a ríos, lagos o estuarios, lo que influye en su geomorfología y conexión con otros cuerpos de agua.

Los **factores edafológicos**, relacionados con las propiedades del suelo, también son importantes para los humedales. La composición del suelo, su capacidad de retención de agua y su drenaje son aspectos que influyen en la presencia y la funcionalidad de los humedales.

La **vegetación** presente en los humedales es un indicador clave de su naturaleza y estado. Las especies adaptadas a condiciones acuáticas o húmedas, como los juncos, las totoras o los nenúfares, suelen estar presentes en los humedales. La diversidad y la distribución de la vegetación pueden variar según las condiciones hidrológicas y otros factores ambientales.

Sumado a las anteriores características, es importante destacar que los humedales son sistemas dinámicos y resilientes, capaces de adaptarse a ciertos cambios en su entorno a lo largo del tiempo. Estos cambios pueden ser tanto naturales como influenciados por actividades humanas. La resiliencia del ecosistema se refiere a su capacidad para absorber perturbaciones y recuperarse, manteniendo su estructura y función.

En resumen, los humedales son ecosistemas valiosos que proporcionan una amplia gama de beneficios para la sociedad. Su conservación no solo preserva un patrimonio natural y cultural, sino que también tiene impactos directos en nuestra subsistencia, alimentación, provisión de energía y salud. Reconocer y valorar estos beneficios es esencial para fomentar una gestión adecuada de los humedales y garantizar un futuro sostenible para las generaciones venideras.

- **Potencial de biodiversidad de los humedales**

En relación con la diversidad de hábitats que existen en los humedales y su contribución a la biodiversidad, es importante recordar que, según la Convención Ramsar, existen 20 tipos de humedales continentales, 12 marinos y costeros, y 10 artificiales. Dentro de esta clasificación se incluyen no solo los ecosistemas reconocidos comúnmente como humedales (como los páramos, lagunas, pantanos y manglares) sino también ríos y arrecifes de coral.

En lo que respecta al contexto suramericano para el año 2020, se establecieron 131 sitios Ramsar, que son áreas de conservación designadas debido a su importancia internacional para la biodiversidad, especialmente para aves acuáticas y peces, y por ser ecosistemas representativos. Estos sitios cubren una superficie total de 57.8 millones de hectáreas y albergan una variedad de hábitats de humedal. De hecho, representan 40 tipos diferentes de hábitats de humedal, de los 42 posibles según la Tipología de Humedales Ramsar. Esto demuestra la riqueza y diversidad de los humedales en la región.

Además, es interesante destacar que se han declarado 20 sitios Ramsar que incluyen humedales artificiales. Esto resalta la importancia de reconocer y valorar tanto los humedales naturales como los creados por el ser humano, y cómo ambos pueden contribuir a la conservación de la biodiversidad y al bienestar humano.

En resumen, la diversidad de hábitats de humedal es amplia y abarca una variedad de ecosistemas acuáticos en diferentes regiones del mundo. La designación de sitios Ramsar y la conciencia sobre la importancia de conservar y proteger estos hábitats son pasos importantes para garantizar la preservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que los humedales brindan.

Es cierto que la diversidad de regiones naturales en Colombia se refleja en la variedad de humedales urbanos presentes en el país. Cada región tiene sus propias particularidades ambientales, sociales, culturales y económicas, lo que plantea desafíos específicos para el manejo de los humedales urbanos en cada contexto.

La integración orgánica y efectiva de los humedales urbanos en la zonificación, planificación y ordenamiento del territorio es una tarea fundamental. Esto implica considerar los humedales como elementos clave en el diseño de los planes de desarrollo urbano, teniendo en cuenta su importancia ecológica y los servicios ecosistémicos que brindan.

Es necesario adoptar enfoques de gestión que consideren las necesidades y demandas de las comunidades locales, así como promover la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con los humedales urbanos. Además, se requiere establecer mecanismos de coordinación entre diferentes actores, como autoridades ambientales, entes territoriales, organizaciones comunitarias y sector privado, para garantizar una gestión integral y sostenible de estos ecosistemas.

Es importante destacar que la planificación y el manejo de los humedales urbanos deben estar respaldados por políticas y marcos legales adecuados que promuevan su conservación y uso sostenible. Además, es necesario contar con recursos financieros y técnicos para implementar acciones de monitoreo, restauración y educación ambiental en

relación con los humedales urbanos.

La integración efectiva de los humedales urbanos en la planificación y ordenamiento del territorio contribuirá a garantizar su conservación a largo plazo, así como a aprovechar los beneficios que brindan a las comunidades, como la mejora de la calidad del agua, la regulación del clima local, la recreación y el turismo de naturaleza, entre otros.

- Impactos sobre humedales en Colombia

Con el fin de conocer los principales impactos de los que son objeto los humedales del territorio colombiano, a continuación, se presenta un diagnóstico preliminar de investigación propia con base en información suministrada por autoridades ambientales de los diferentes humedales acentuados en el territorio colombiano:

Autoridad Ambiental	Cantidad Humedales	Urbano	Rural	Amenaza
Corporación Autónoma Regional de Risaralda	526	16	510	Ganadería y fragmentación Desarrollo urbanístico
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia	105	-	-	Áreas sin información Sedimentación Manipulación hidráulica Afectación por minería Obras de infraestructura
Corporación Autónoma Regional de Chivor	30	-	-	Contaminación Especies introducidas Disminución espejo de agua
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca	297	-	-	Urbanización Contaminación Agricultura
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena	7132	52	7080	Cambio uso de suelo proyectos urbanísticos Especies introducidas Contaminación
Secretaría Distrital de Ambiente	6	6	-	Ocupaciones ilegales Tenencia privadas de predios Contaminación
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca	218	-	-	Ocupaciones ilegales Urbanización Contaminación Especies introducidas
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena	279	16	263	Ganadería y Agricultura Urbanismo
Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga	975	-	-	Sedimentación Deforestación Ganadería Contaminación
Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare	73	12	61	Proyectos Urbanísticos Contaminación Canalización de Cauces Frontera agropecuaria
Corporación Autónoma Regional del Cesar	1	-	1	Ganadería Contaminación Deforestación
Área metropolitana valle de Aburrá	45	45		Ganadería Viviendas invasoras Proyectos urbanísticos Contaminación
Corporación Autónoma Regional de La Guajira	20	4	15	Proyectos urbanísticos Ampliación frontera agropecuaria Contaminación Deforestación
Subtotal	9707	151	7930	

De conformidad con la información ofrecida por las autoridades ambientales consultadas, el impacto sobre los humedales se ve asociado principalmente a la contaminación, la deforestación, la expansión de

frontera agropecuaria y los conflictos urbanísticos.

A continuación, se describen de manera general los impactos señalados por las autoridades ambientales:

- Contaminación

Es necesario recordar que toda afectación a las condiciones naturales de un ecosistema repercute directamente en la biodiversidad, realidad que no es ajena para los humedales en el territorio colombiano, los cuales se ven afectados por procesos de contaminación de sectores agropecuarios, industriales, comerciales y domiciliarios.

Bajo un análisis desarrollado de las respuestas y quejas presentadas por la ciudadanía, se puede apreciar que entre las principales causas de la contaminación en estos ecosistemas estratégicos, se encuentran los residuos líquidos o sólidos provenientes del sector industrial (vertimientos de sustancias químicas resultado del procesamiento de materia prima).

Dentro del contexto agropecuario, es preciso establecer que los residuos provenientes de este sector se evidencian principalmente por el uso de fertilizantes, pesticidas y otros organofosforados, los cuales siendo objeto de escorrentía, son llevados hacia los cuerpos de agua de los humedales, afectando la integridad de este recurso vital, el hábitat de especies y la interacción con sistemas bióticos aledaños.

Por otro lado, se encuentran los residuos generados provenientes de actividades domésticas, los cuales son generados en el “diario vivir” de las poblaciones. Esta contaminación está asociada a vertimientos de aguas residuales (características domiciliarias) y a la disposición de residuos sólidos. Estas acciones contribuyen a la modificación de la estructura química natural de los cuerpos de agua de los humedales.

Por lo tanto, el proceso de contaminación posibilita la muerte de organismos acuáticos debido a la toxicidad y cambios de la estructura del agua; alterar el equilibrio ecológico al afectar las interacciones entre diferentes especies; y reducir la biodiversidad al dañar los hábitats y las fuentes de alimento.

- Deforestación y procesos de sedimentación

La deforestación es un flagelo que amenaza diferentes ecosistemas, poniendo en riesgo el potencial ecológico no solo de una región en específico, sino de la nación. Es pertinente recordar que si bien, en la actualidad el Gobierno nacional ha generado disminución de la tendencia de deforestación en Colombia, este es un proceso que se extiende de manera atomizada en la diversidad de ecosistemas de la nación, es por ello, que este fenómeno afecta de igual manera a los humedales, lo que genera a su vez, en términos generales, la disminución de hábitat de especies, así como afectación a la regulación del agua.

El proceso de deforestación, contribuye a escenarios de cambio de uso de suelo, siendo pertinente recordar que los humedales deben ser catalogados como objetos de conservación, acorde al suministro de los diferentes servicios ecosistémicos que prestan. Estos cambios de uso del suelo

generan permeabilidad y transporte de compuestos químicos asociados a agroquímicos, lo anterior, bajo el entendido que los escenarios de cambio de cobertura se derivan hacia el desarrollo de procesos productivos (ganadería, agricultura, minería, entre otros).

Por otra parte, la erosión del suelo y la sedimentación pueden tener efectos perjudiciales debido a que los diferentes sólidos son transportados a los humedales y dispuestos en los cuerpos de agua. Estos, por condiciones de precipitación, son llevados al fondo, disminuyendo la profundidad de los humedales, y afectando la calidad del agua, desencadenando las consecuencias derivadas en la modificación de la estructura natural del agua.

Partiendo de lo anterior, se presentan las afectaciones asociadas a los ecosistemas de humedales por los procesos de sedimentación:

- *Reducción de la profundidad del agua.* A medida que los sedimentos se acumulan en el fondo del humedal, pueden disminuir la profundidad del agua, afectando a las especies acuáticas que dependen de una cierta profundidad de agua para su hábitat y reproducción. La reducción de la profundidad también puede alterar los patrones de flujo y la circulación del agua en el humedal.

- *Cambios en la vegetación acuática.* La sedimentación puede afectar la comunidad de plantas acuáticas en el humedal. Los sedimentos pueden cubrir y sofocar las plantas acuáticas, dificultando su crecimiento y supervivencia. Esto puede llevar a la disminución de la diversidad de especies vegetales y afectar negativamente a los organismos que dependen de ellas.

- *Pérdida de hábitats y diversidad biológica.* La sedimentación excesiva puede llevar a la pérdida de hábitats acuáticos en el humedal. Los sedimentos depositados pueden llenar zonas de agua poco profundas, estanques o áreas de anidación, reduciendo el espacio disponible para las especies acuáticas. Esto puede resultar en la disminución de la biodiversidad y la pérdida de especies sensibles o especializadas en hábitats acuáticos.

- *Cambios en la calidad del agua.* Los sedimentos transportados pueden llevar consigo nutrientes, productos químicos y contaminantes presentes en la tierra. A medida que se acumulan en el humedal, pueden afectar la calidad del agua. Los sedimentos pueden aumentar la turbidez del agua, reducir la penetración de la luz solar y alterar la disponibilidad de oxígeno disuelto. Esto puede tener efectos negativos en la vida acuática y en los procesos biogeoquímicos del humedal.

- Construcciones en zonas aledañas a humedales

Como se pudo reflejar en la sistematización de las problemáticas asociadas a los humedales por parte de las diferentes autoridades ambientales, se evidencia que uno de los problemas que más se acentúan en estos territorios, son los proyectos urbanísticos e invasión de predios aledaños con

procesos de construcción, ejercicios que ponen en riesgo la integridad ecológica de los humedales debido a los procesos de contaminación, pérdida de hábitat de especies, cambio de uso de suelo, transporte de sedimentos, entre otros.

En razón de lo anterior, es preciso destacar que entre las problemáticas asociadas a dichas construcciones se encuentran en términos generales la alteración del ciclo hidrobiológico de dichos humedales y con ello la directa afectación a los escenarios de gestión de riesgo de desastres. Respecto de este último, es importante anotar que es recurrente por el cambio de uso de suelo que se genera en dichos ecosistemas, ya que al modificarlo puede generar permeabilización de los suelos y con ello falta de regulación del recurso hídrico provocando inundaciones en algunos sectores.

- Delimitación de humedales

Es preciso anotar, que este es uno de los procesos que refleja más retos en el entorno territorial, debido a las capacidades institucionales que amerita la gestión de conocimiento en el ámbito ecológico, hídrico, hidráulico, social y edafológico, permitiendo garantizar la conservación de cerca la cuarta parte del territorio nacional.

En este caso, es importante alertar que, si bien las autoridades ambientales han generado avances en este proceso, en la actualidad la totalidad de los humedales no están identificados (clasificados) y los procesos de escala aún distan de las necesidades territoriales para la toma de decisiones a nivel local y regional. De conformidad con lo anterior, a continuación, se comparten algunas dificultades derivadas de las inadecuadas acciones de delimitación de estos ecosistemas estratégicos:

- Expansión urbana y de vivienda: el débil proceso de delimitación a escalas propicias ha permitido la expansión urbana y desarrollo de procesos civiles en predios que contribuyen a la regulación hídrica de forma directa e indirecta de los ecosistemas estratégicos como los humedales. Por otra parte, es importante reconocer la presencia de procesos civiles sin las autorizaciones legales, lo cual intensifica la problemática de transformación del uso del suelo.
- Estacionalidad climática: este es un escenario esencial del proceso de delimitación de humedales, debido a la identificación de zonas de influencia. Por ello, esta es una dificultad que se ha tenido para el desarrollo de los procesos de delimitación de manera aterrizada a las condiciones hídricas e hidráulicas de las zonas de influencia de estos ecosistemas de referencia.
- Escalas de información insuficientes: La delimitación de humedales necesita información precisa en cuanto a áreas, es por ello, que la escala es muy relevante a la hora de realizar esta actividad. Sin embargo, la realidad territorial refleja que existen grandes áreas delimitadas a escalas generales a nivel nacional, la cual se encuentra a 1:100.000, lo que dificulta la toma de decisiones precisa en cada uno de los ejes ambientales.

- Carencia de información hidrometeorológica: La disponibilidad de datos hidrometeorológicos, como los patrones de precipitación y los caudales de los ríos, es crucial para comprender los procesos hidrológicos de los humedales. La falta de información hidrometeorológica confiable puede dificultar la delimitación precisa de los humedales y la comprensión de su dinámica.

- Capacidad técnica y económica para realizar estudios: La delimitación adecuada de los humedales requiere de capacidad técnica y recursos económicos para llevar a cabo los estudios necesarios, incluyendo levantamientos topográficos, análisis de imágenes satelitales, muestreos de campo y procesamiento de datos. La falta de capacidad técnica y recursos financieros puede ser un desafío para realizar una delimitación exhaustiva y precisa de los humedales.

b) DÍA NACIONAL DE LOS HUMEDALES EN COLOMBIA

Respecto del último aspecto propuesto mediante la presente iniciativa, esto es, la declaración del 3 de abril de cada año como el día nacional de los humedales, es preciso recordar la ocurrencia de un hecho lamentable para el medio ambiente colombiano. De acuerdo con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, en dicha fecha ocurrió lo que la secretaría de medio ambiente de Antioquia señaló como “la peor tragedia ambiental del departamento”.

A saber, el 3 de abril del año 2015, inició una conflagración que duró cerca de 19 días y dejó como consecuencia la pérdida de 4.000 hectáreas, de las cuales 700 hectáreas correspondieron a bosques y 3.300 hectáreas a humedales.

Sumado a lo anterior, se perdió el 100% de la flora y la fauna que habitaba la zona, viéndose afectadas 328 especies de fauna silvestre, así: “16 especies de anfibios, 53 especies de reptiles, 54 especies de mamíferos y 205 especies de aves locales y migratorias. Igualmente, especies como nutrias, tortugas marinas, dantas, micos marimondas, *chaunas chavarías* y águilas arpías”

Respecto de la flora afectada, se reportó que un importante número de árboles de robles, cedro, caracolí, cativo, suan, ceibas, helechos, palmas, platanitos, yarumos, árbol del pan, lianas, saleros y sande, se vieron afectados.

Se tiene, entonces que, dicho acontecimiento constituyó una gran pérdida para Colombia y para el planeta. En términos de la secretaria de medio ambiente del departamento. “se perdió un gran tesoro del planeta, allí estaba un ecosistema único (...) de lo perdido no se podrá recuperar ni la tercera parte, aunque en 40 o 50 años recuperen parte del ecosistema”.

En consideración de lo anterior, es oportuno que, como parte de la adopción de una estrategia orientada a la promoción de la conservación de los humedales en el territorio nacional, se incluya la conmemoración de un hecho tan trágico para el país y el planeta. Lo anterior, constituiría un importante

aporte en materia de fomento del cuidado y preservación de nuestros humedales, así como de memoria de las especies de flora y fauna que perdimos en los hechos previamente expuestos.

En este orden de ideas, y acorde al trámite legislativo del presente proyecto, se contó con concepto favorable del presente proyecto, generando algunas recomendaciones que se han tenido en cuenta para la estructuración de la presente ponencia. Estos cambios se ven reflejados en el cuadro de pliego de modificaciones citado en el capítulo número VI del presente documento.

V. Competencia del Congreso

Constitucional:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...)

Legal:

Ley 3ª de 1992, *por la cual se expiden normas sobre las comisiones del congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

“Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber”

Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.*

“Artículo 6º. *CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO.* El Congreso de la República cumple:

1. Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.

2. Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación

(...)

VI. Conflicto de interés

El artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés a los congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. *Régimen de conflicto de interés de los congresistas.* Todos los congresistas deberán

declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que *per se* el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Es preciso señalar, entonces, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de un proyecto de ley o iniciativa legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Con base en lo anterior, me permito manifestar que no existe ninguna situación que conlleve a la suscrita a tener intereses particulares que riñan con el contenido del proyecto de ley que se somete a aprobación del Congreso de la República. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. Por ello, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generar un conflicto de interés o un impedimento.

VII. Pliego de modificaciones.

Texto Radicado en Comisión Quinta de la Cámara de Representantes	Texto propuesto para primer debate
<i>por medio de la cual se promueve la conservación de humedales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>Sin modificación</i>
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto y promover la conservación de humedales en el territorio nacional, estableciendo medidas específicas para su protección y fomentando la participación comunitaria.	<i>Sin modificación</i>
Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley tiene aplicación en todo el territorio nacional, y está dirigida a las entidades del Sistema Nacional Ambiental con competencias en la gestión de los humedales.	<i>Sin modificación</i>
Artículo 3°. Clasificación de los humedales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con los insumos aportados por los institutos de investigación y las autoridades ambientales definirá una clasificación para la protección, conservación y restauración de los humedales existentes en el territorio nacional, teniendo en cuenta características ecológicas, hidrológicas, geomorfológicas, edafológicas y de diversidad biológica (terrestre e hidrobiológica), su importancia estratégica en el equilibrio ambiental, la conectividad con otros ecosistemas hídricos y la preservación de servicios ecosistémicos, así como lo establecido en la convención sobre los humedales Ramsar, y según la adopción y adaptación de estándares nacionales e internacionales de clasificación y tipificación de los ecosistemas.	<i>Sin modificación</i>
<p>Artículo 4°. Inventario nacional de humedales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales competentes con insumos de los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental, levantarán dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el inventario nacional de humedales, y se hará su actualización bianual, teniendo en cuenta la temporalidad establecida en la Política Nacional de Humedales.</p> <p>Esta información será de acceso y uso público, para lo cual se deberá crear una plataforma gratuita relacionada y la cual será interoperable con el SIAC, en la que se pueda observar como mínimo, la siguiente información:</p> <p>a) Clasificación y zonificación de humedales en Colombia.</p> <p>b) Tipo y número de humedales de acuerdo con la clasificación.</p> <p>c) Identificación individual de los humedales (ubicación, área, delimitación, características principales, estado actual de conservación, degradación o afectación de los servicios ecosistémicos asociados al humedal, conflicto de usos).</p> <p>d) Estado de adopción e implementación del plan de manejo ambiental por cada humedal identificado y caracterizado.</p>	<i>Sin modificación</i>
Artículo número 5°. Programa Nacional de Monitoreo de Humedales. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en coordinación con las demás autoridades ambientales del orden nacional y territorial, diseñarán e implementarán el programa nacional de monitoreo de humedales que evalúe el estado de conservación de los mismos y priorizará las acciones de manejo sobre aquellos que se definan como estratégicos. En la construcción de este programa se incorporarán indicadores hidrológicos, geoformológicos y edafológicos, ecológicos fisicoquímicos del agua, suelo y sedimentos, así como de biología terrestre e hidrobiológica e indicadores socioeconómicos y los asociados con contaminantes con el fin de monitorear las condiciones de conservación, degradación o afectación de los humedales en el territorio colombiano, además deberán estar articulados y formulados a la luz de la política nacional de humedales en su revisión actualizada y del programa nacional de monitoreo de humedales o los que hagan sus veces.	<i>Sin modificación</i>

<p>Parágrafo primero. El programa del que habla el presente artículo deberá ser elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con participación activa de los institutos de investigación adscritos y vinculados al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) y la academia. Dentro del primer año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo segundo. La implementación de las acciones establecidas en este programa de monitoreo estará a cargo de las autoridades ambientales y las entidades territoriales.</p>	
<p>Artículo 6°. Reporte de cumplimiento. En el marco de lo dispuesto en los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993, las autoridades ambientales reportarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el resultado de la medición que trata el artículo 5° de la presente ley, como parte de la implementación del Programa Nacional de Monitoreo de Humedales y de los planes de manejo y conservación ambiental respectivos.</p>	<p><i>Sin modificación</i></p>
<p>Artículo 7°. Estudios de capacidad de carga. Las autoridades ambientales competentes deberán formular estudios de capacidad de carga para cada actividad permitida en los principales complejos de humedales identificados. Estos estudios se realizarán de acuerdo con los objetivos establecidos en su plan de manejo. En ausencia de un plan de manejo, se deberán seguir los lineamientos de la visión ecosistémica del humedal.</p> <p>Parágrafo primero. No obstante, lo anterior, también podrán realizarse otros estudios para la gestión y manejo de los humedales, tales como: valoración económica – ambiental, captura de gases efecto invernadero, un plan de manejo de residuos y aguas que garantice la no contaminación de los humedales, entre otros, que aportarían elementos relevantes para la conservación de humedales en el país. Dichos estudios, deberán ser socializados a las entidades territoriales correspondientes dentro de los seis (6) meses posteriores a su expedición.</p> <p>Parágrafo segundo. Los resultados de los estudios de deberán ser tenidos en cuenta en la formulación de los planes de manejo y conservación ambiental de los humedales y hacerse seguimiento a sus disposiciones por parte de las autoridades ambientales. Igualmente, serán insumo prioritario para la generación de alertas tempranas, así como para la delimitación y/o reconversión de actividades productivas, con el fin de garantizar la conservación del ecosistema. Dichos estudios serán de obligatoria consulta para la toma de decisiones de autoridades ambientales que otorgan permisos para vertimientos, concesiones de aguas, ocupación de causes y aprovechamientos forestales que puedan impactar el humedal en cuestión o en los ecosistemas hídricos relacionados, entre otros. Las decisiones no podrán estar en contravía de los resultados del estudio.</p> <p>Parágrafo tercero. Las actividades permitidas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos de la presente ley.</p>	<p><i>Sin modificación</i></p>
<p>Artículo 8°. Plan de acción de humedales de importancia nacional. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, generará un plan de acción para apoyar a las Corporaciones Ambientales Regionales en la formulación e implementación de los planes de manejo orientados a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de aquellos humedales que, producto del inventario realizado de acuerdo con lo establecido en esta ley, sean identificados de importancia estratégica para la nación.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá destinar recursos de Asignación ambiental de regalías, u otras fuentes, para la formulación y/o implementación de los planes de manejo ambiental de los humedales de importancia estratégica para la nación.</p>	<p>Artículo 8°. Plan de acción de humedales de importancia nacional. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, generará un plan de acción para apoyar a las Corporaciones Ambientales Regionales en la formulación de los planes de manejo orientados a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de aquellos humedales que, producto del inventario realizado de acuerdo con lo establecido en esta ley, sean identificados de importancia estratégica para la nación.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá destinar recursos de Asignación ambiental de regalías, u otras fuentes, para la formulación y/o implementación de los planes de manejo ambiental de los humedales de importancia estratégica para la nación.</p>

<p>Parágrafo 2º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo en un término de un año contado a partir de la expedición de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 3º. Las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura Rural, diseñarán de manera participativa y concertada con las comunidades los programas, planeas y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior. La formulación de los planes de manejo deberá realizarse de manera participativa teniendo en cuenta el artículo 79 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo 4º. Los planes de manejo ambiental de humedales incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de las zonas de humedales y las correspondientes actividades de manejo, los cuales deberán ser desarrollados con acompañamiento de institutos de investigación, universidad y la academia.</p>	<p>Parágrafo 2º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo en un término de un año contado a partir de la expedición de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 3º. Las autoridades ambientales correspondientes, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura Rural en el marco de sus competencias, diseñarán de manera participativa y concertada con las comunidades los programas, planeas y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior. La formulación de los planes de manejo deberá realizarse de manera participativa teniendo en cuenta el artículo 79 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo 4º. Los planes de manejo ambiental de humedales incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de las zonas de humedales y las correspondientes actividades de manejo, los cuales deberán ser desarrollados con acompañamiento de institutos de investigación, universidad y la academia.</p>
<p>Artículo 9º. <i>Revisión y adaptación de Estrategias de Conservación.</i> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en coordinación con las demás autoridades ambientales del orden nacional y territorial, implementará un mecanismo de revisión periódica, cada cinco años, de las estrategias de conservación y manejo de humedales previstas en esta ley.</p> <p>Este proceso de revisión deberá considerar los resultados obtenidos a través del monitoreo continuo, los estudios de capacidad de carga, y los cambios en las condiciones ecológicas o socioeconómicas que puedan afectar a los humedales.</p> <p>Con base en dicha revisión, se adoptarán las modificaciones necesarias para asegurar la eficacia y pertinencia de las medidas de conservación. Las adaptaciones que se realicen serán igualmente publicadas y comunicadas a las entidades encargadas de la implementación de la ley.</p>	
<p>Artículo 10. <i>Programas de educación.</i> De conformidad con lo previsto en el artículo siete (7º) de la Ley 1549 de 2012, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, con la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, promoverá en las instituciones educativas de acuerdo con su contexto, la educación ambiental a través de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE), los Proyectos Comunitarios y Ciudadanos de Educación Ambiental -Proceda y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cidea), en donde se podrá desarrollar contenidos que permitan concientizar y crear una cultura sobre la importancia de la preservación, restauración y uso sostenible de los humedales, como ecosistemas de gran riqueza en materia de biodiversidad y especial importancia en la mitigación de las inundaciones causadas por fenómenos naturales como La Niña.</p>	
<p>Artículo 11. <i>Protección y salvaguarda de humedales.</i> Con base en la clasificación e inventario de humedales a los que hace referencia los artículos 3º y 4º de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades de alto impacto, como la ganadería, agricultura, deforestación, urbanización, infraestructura, exploración y explotación minera o de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales conforme a los lineamientos que para dicho propósito determine la autoridad la Autoridad Ambiental.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determinará la cartografía correspondiente en un plazo no mayor de dos años a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p>Artículo 11. <i>Protección y salvaguarda de humedales.</i> Con base en la clasificación e inventario de humedales a los que hace referencia los artículos 3º y 4º de la presente ley, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades de agricultura de alto impacto, como la ganadería, deforestación, urbanización, infraestructura, exploración y explotación minera o de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales conforme a los lineamientos que para dicho propósito determine la autoridad la Autoridad Ambiental competente</p>

Artículo 12. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 12. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará en vigencia a partir de su **promulgación** y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

VIII. Proposición.

Por lo anteriormente expuesto presento ponencia positiva y solicito a los honorables Representantes integrantes de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley número 310 de 2024 Cámara - 56 de 2023 Senado**, por medio de la cual se promueve la conservación de humedales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,



TERESA ENRÍQUEZ ROSERO

Representante a la Cámara

Departamento de Nariño - Partido de la U.

IX. Texto Propuesto para Primer Debate

PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2024
CÁMARA, 56 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se promueve la conservación de humedales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto y promover la conservación de humedales en el territorio nacional, estableciendo medidas específicas para su protección y fomentando la participación comunitaria.

Artículo 2º. Ámbito de Aplicación. La presente ley tiene aplicación en todo el territorio nacional, y está dirigida a las entidades del Sistema Nacional Ambiental con competencias en la gestión de los humedales.

Artículo 3º. Clasificación de los humedales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con los insumos aportados por los institutos de investigación y las autoridades ambientales definirá una clasificación para la protección, conservación y restauración de los humedales existentes en el territorio nacional, teniendo en cuenta características ecológicas, hidrológicas, geomorfológicas, edafológicas y de diversidad biológica (terrestre e hidrobiológica), su importancia estratégica en el equilibrio ambiental, la conectividad con otros ecosistemas hídricos y la preservación de servicios ecosistémicos, así como lo establecido en la convención sobre los humedales Ramsar, y según la adopción y adaptación de estándares nacionales e internacionales de clasificación y tipificación de los ecosistemas.

Artículo 4º. Inventario Nacional de Humedales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales competentes con insumos de los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental, levantarán dentro de

los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el inventario nacional de humedales, y se hará su actualización bianual, teniendo en cuenta la temporalidad establecida en la Política Nacional de Humedales.

Esta información será de acceso y uso público, para lo cual se deberá crear una plataforma gratuita relacionada y la cual será interoperable con el SIAC, en la que se pueda observar como mínimo, la siguiente información:

a) Clasificación y zonificación de humedales en Colombia.

b) Tipo y número de humedales de acuerdo con la clasificación.

c) Identificación individual de los humedales (ubicación, área, delimitación, características principales, estado actual de conservación, degradación o afectación de los servicios ecosistémicos asociados al humedal, conflicto de usos).

d) Estado de adopción e implementación del plan de manejo ambiental por cada humedal identificado y caracterizado.

Artículo número 5º. Programa Nacional de Monitoreo de Humedales. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en coordinación con las demás autoridades ambientales del orden nacional y territorial, diseñarán e implementarán el programa nacional de monitoreo de humedales que evalúe el estado de conservación de los mismos y priorizará las acciones de manejo sobre aquellos que se definan como estratégicos. En la construcción de este programa se incorporarán indicadores hidrológicos, geofolológicos y edafológicos, ecológicos fisicoquímicos del agua, suelo y sedimentos, así como de biología terrestre e hidrobiológica e indicadores socioeconómicos y los asociados con contaminantes con el fin de monitorear las condiciones de conservación, degradación o afectación de los humedales en el territorio colombiano, además deberán estar articulados y formulados a la luz de la política nacional de humedales en su revisión actualizada y del programa nacional de monitoreo de humedales o los que hagan sus veces.

Parágrafo primero. El programa del que habla el presente artículo deberá ser elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con participación activa de los institutos de investigación adscritos y vinculados al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) y la academia. Dentro del primer año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo segundo. La implementación de las acciones establecidas en este programa de monitoreo estará a cargo de las autoridades ambientales y las entidades territoriales.

Artículo 6°. Reporte de Cumplimiento. En el marco de lo dispuesto en los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993, las autoridades ambientales reportarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el resultado de la medición que trata el artículo 5° de la presente ley, como parte de la implementación del Programa Nacional de Monitoreo de Humedales y de los planes de manejo y conservación ambiental respectivos.

Artículo 7°. Estudios de Capacidad de Carga. Las autoridades ambientales competentes deberán formular estudios de capacidad de carga para cada actividad permitida en los principales complejos de humedales identificados. Estos estudios se realizarán de acuerdo con los objetivos establecidos en su plan de manejo. En ausencia de un plan de manejo, se deberán seguir los lineamientos de la visión ecosistémica del humedal.

Parágrafo primero. No obstante lo anterior, también podrán realizarse otros estudios para la gestión y manejo de los humedales, tales como: valoración económica – ambiental, captura de gases efecto invernadero, un plan de manejo de residuos y aguas que garantice la no contaminación de los humedales, entre otros, que aportarían elementos relevantes para la conservación de humedales en el país. Dichos estudios, deberán ser socializados a las entidades territoriales correspondientes dentro de los seis (6) meses posteriores a su expedición.

Parágrafo segundo. Los resultados de los estudios de deberán ser tenidos en cuenta en la formulación de los planes de manejo y conservación ambiental de los humedales y hacerse seguimiento a sus disposiciones por parte de las autoridades ambientales. Igualmente, serán insumo prioritario para la generación de alertas tempranas, así como para la delimitación y/o reconversión de actividades productivas, con el fin de garantizar la conservación del ecosistema. Dichos estudios serán de obligatoria consulta para la toma de decisiones de autoridades ambientales que otorgan permisos para vertimientos, concesiones de aguas, ocupación de causes y aprovechamientos forestales que puedan impactar el humedal en cuestión o en los ecosistemas hídricos relacionados, entre otros. Las decisiones no podrán estar en contravía de los resultados del estudio.

Parágrafo tercero. Las actividades permitidas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos de la presente ley.

Artículo 8°. Plan de Acción de Humedales de Importancia Nacional. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, generará un plan de acción para apoyar a las Corporaciones Ambientales Regionales en la formulación de los planes de manejo orientados a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de aquellos humedales que, producto del inventario realizado de acuerdo con lo establecido

en esta ley, sean identificados de importancia estratégica para la nación.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá destinar recursos de Asignación ambiental de regalías, u otras fuentes, para la formulación y/o implementación de los planes de manejo ambiental de los humedales de importancia estratégica para la nación.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo en un término de un año contado a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 3°. Las autoridades ambientales correspondientes, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura Rural en el marco de sus competencias, diseñarán de manera participativa y concertada con las comunidades los programas, planeas y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior. La formulación de los planes de manejo deberá realizarse de manera participativa teniendo en cuenta el artículo 79 de la Constitución Política.

Parágrafo 4°. Los planes de manejo ambiental de humedales incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de las zonas de humedales y las correspondientes actividades de manejo, los cuales deberán ser desarrollados con acompañamiento de institutos de investigación, universidad y la academia.

Artículo 9°. Revisión y Adaptación de Estrategias de Conservación. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en coordinación con las demás autoridades ambientales del orden nacional y territorial, implementará un mecanismo de revisión periódica, cada cinco años, de las estrategias de conservación y manejo de humedales previstas en esta ley.

Este proceso de revisión deberá considerar los resultados obtenidos a través del monitoreo continuo, los estudios de capacidad de carga, y los cambios en las condiciones ecológicas o socioeconómicas que puedan afectar a los humedales.

Con base en dicha revisión, se adoptarán las modificaciones necesarias para asegurar la eficacia y pertinencia de las medidas de conservación. Las adaptaciones que se realicen serán igualmente publicadas y comunicadas a las entidades encargadas de la implementación de la ley.

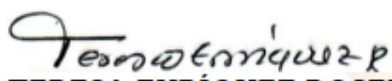
Artículo 10. Programas de educación. De conformidad con lo previsto en el artículo siete (7°) de la Ley 1549 de 2012, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, con la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, promoverá en las instituciones educativas de acuerdo con su contexto, la educación ambiental a través de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE), los Proyectos Comunitarios y

Ciudadanos de Educación Ambiental (Proceda) y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cidea), en donde se podrá desarrollar contenidos que permitan concientizar y crear una cultura sobre la importancia de la preservación, restauración y uso sostenible de los humedales, como ecosistemas de gran riqueza en materia de biodiversidad y especial importancia en la mitigación de las inundaciones causadas por fenómenos naturales como La Niña.

Artículo 11. Protección y salvaguarda de humedales. Con base en la clasificación e inventario de humedales a los que hace referencia los artículos 3° y 4° de la presente ley, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades de agricultura de alto impacto, como la ganadería, deforestación, urbanización, infraestructura, exploración y explotación minera o de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales conforme a los lineamientos que para dicho propósito determine la autoridad la Autoridad Ambiental competente.

Artículo 12. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


TERESA ENRÍQUEZ ROSERO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Nariño - Partido de la U.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 425 DE 2024 CÁMARA, 213 DE 2024 SENADO

por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías en el bienio 2025-2026.

Bogotá, D. C., noviembre de 2024

Honorable Representante

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 425 de 2024 Cámara - 213 de 2024 Senado, por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías en el bienio 2025-2026.

Respetada Presidente;

En cumplimiento de la designación recibida por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión

Primera de la Cámara de Representantes, y de conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir el informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes **del Proyecto de Ley número 425 de 2024 Cámara - 213 de 2024 Senado, por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías en el bienio 2025-2026.**

Atentamente,

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
 Representante a la Cámara
 Partido de la U

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 425 DE 2024 CÁMARA, 213 DE 2024 SENADO

por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías en el bienio 2025-2026.

1. Trámite del Proyecto

El proyecto de ley fue radicado el 3 de septiembre de 2024 por el Señor Contralor General de la República, Carlos Hernán Rodríguez Becerra en la Secretaría General del Senado de la República, siendo este publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1555 del 24 de septiembre del 2024.

El pasado 7 de octubre, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponente único mediante el Acta MD-09 al honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo para rendir Informe de Ponencia a primer debate al presente Proyecto de ley. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992.

A dicha comisión se le rindió el informe de ponencia positivo para primer debate, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1703 del 10 de octubre de 2024.

Posteriormente, el 22 de octubre de 2024, se realizó el primer debate al Proyecto de ley, el cual fue aprobado por unanimidad, conforme consta en el Acta número 19 de 2024. Al finalizar el primer debate, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, nuevamente designó como ponente del Proyecto de Ley para segundo debate al honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo.

La ponencia para el Segundo Debate en Plenaria del Senado de la República se rindió el día 27 de octubre, el cual se publicó en *Gaceta del Congreso* número 1817 del 29 de octubre de 2024.

El pasado 5 de noviembre, en sesión Plenaria del Senado de la República, se realizó la discusión y votación de la iniciativa, la cual fue aprobada por unanimidad por los presentes en la sesión. El texto definitivo aprobado se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 1990 del 19 de noviembre de 2024.

En este sentido, el pasado 19 de noviembre, la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, me designó como ponente único de la iniciativa, mediante el Acta número 018 de 2024.

2. Objeto del Proyecto

El presente proyecto tiene por objeto dar continuidad a la función pública de control fiscal para la vigilancia y control del Sistema General de Regalías, por parte de la Contraloría General de la República. Así, el presente documento sustentará de manera sistemática la necesidad de mantener en el ordenamiento jurídico una disposición que sustente la existencia de un personal en esta entidad de control dedicado de forma exclusiva a vigilar la gestión de los recursos derivados de la explotación de recursos naturales que generan a favor del Estado Colombiano una contraprestación económica a título de regalía.

Para ello, se iniciará con un recuento normativo enfocado a explicar las competencias de la Contraloría General de la República respecto del Sistema General de Regalías desde su creación mediante el Acto Legislativo número 5 de 2011 que le asignó la competencia de control, técnica y especializada. En esta sección se abordará toda la normatividad y jurisprudencia relacionada que decantó o modificó las competencias del ente de control.

En una segunda sección se justificará la necesidad de establecer la continuidad de la planta temporal para el bienio 2025-2026, en consideración de las facultades constitucionales y legales que así se confieren. Así mismo se presentará un informe de la gestión de la Contraloría General en el bienio 2023-2024 en su labor de fiscalizador del Sistema General de Regalías en el marco de la Ley 2278 de 2022.

Finalmente, se realizará un análisis del impacto fiscal y conflicto de interés que pueda tener este proyecto como futura ley de la República de acuerdo a los mandatos de las Leyes orgánicas 819 de 2003 y 2003 de 2019 que exigen esta formalidad.

En términos generales, el proyecto de ley contiene tres artículos que puntualizan su alcance y demarcan de forma clara su naturaleza. *En primer lugar*, define su objeto, que como se indicó pretende garantizar la continuidad de la función pública de control fiscal. *En segundo término*, se proroga la planta definida mediante el Decreto Ley 2651 de 2022, hasta el 31 de diciembre de 2026, para asegurar la continuidad del control y vigilancia fiscal del Sistema General de Regalías, para el bienio 2025-2026. *Por último*, se determina la vigencia de la ley, entrando en vigencia una vez sea sancionada por el Presidente de la República.

3. Marco Constitucional, Normativo y Jurisprudencial de La CGR en el del Sistema General de Regalías.

Al respecto de las funciones y plantas de personal de la CGR, en el marco del Sistema General de Regalías, en el presente acápite se presentará un recuento normativo y jurisprudencial que contextualice las competencias que la Constitución y

la Ley le han asignado a la entidad de control desde el surgimiento del referido Sistema en 2011.

- **Acto Legislativo número 05 de 2011**, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

El inciso 5° del artículo 2° estableció que el 2% de los recursos del SGR de destinarían a la fiscalización del sistema, financiando el Sistema de Monitoreo, Control y Evaluación.

De igual forma los párrafos transitorios 5° y 6° del artículo 2° del citado Acto legislativo otorgaron al Presidente de la República la facultad de emitir decretos con fuerza de Ley para garantizar el funcionamiento y la financiación del sistema, en virtud de ello se decretaría su operatividad general.

- **Decreto número 4923 de 2011**, por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías.

El artículo 152 del Decreto Ley establece de forma taxativa que el control fiscal del Sistema le corresponde a la Contraloría General de la República y a su vez establece que los recursos para financiar las funciones conexas al control de las Regalías corresponden a los asignados al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.

- **Decreto número 4950 de 2011**, por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012.

En el artículo 3° se autorizó como gasto con cargo al SGR para el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, con destino a la Contraloría la suma de \$14.484.534.750.

- **Ley 1530 de 2012**, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

El artículo 152 de la ley reiteró las funciones de control fiscal previstas en las normas previas expedidas bajo la figura de Decretos ley. A su vez en su párrafo 1° revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para erigir, con una norma con rango de Ley los empleos necesarios en la planta de la CGR para garantizar sus labores de control.

- **Decreto Ley 1539 de 2012**, por el cual se establece una planta temporal de empleos en la Contraloría General de la República.

Establece la totalidad de cargos mediante los cuales la CGR realizará control fiscal al SGR, lo anterior en desarrollo de las atribuciones consagradas en el párrafo 1° del artículo 152 de la Ley 1530 que dio facultades extraordinarias al Presidente de la República. Creando la planta temporal de 338 cargos en la entidad de control.

- **Ley 1606 de 2012**, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.

En el artículo 3° se autorizó como gasto con cargo al SGR para el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, con destino a la Contraloría la suma de \$88.631.206.908.

A su vez, el artículo 33 de la ley indicó que la naturaleza de los empleos de planta creados en los órganos del sistema, son de libre nombramiento y remoción.

- **Ley 1744 de 2014**, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.

El artículo 39 hace referencia directa a la planta temporal de la Contraloría General de la República excluyendo los empleos creados en la entidad en virtud del SGR del régimen de carrera administrativa previsto en la Ley 99 de 2004. Igualmente, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2016, los empleos de carácter temporal en la planta de la Contraloría General de la República, creados mediante Decreto Ley 1539 de 2012.

- **Sentencia C 618 de 2015.**

La citada providencia de la Corte Constitucional valora la necesidad de los controles en el sistema; a la vez, declaró inconstitucional algunos apartes del artículo 39 de la Ley 1744 relacionada con la naturaleza de libre nombramiento y remoción de los cargos en la CGR argumentando:

- Se requiere, pues, que el Congreso de la República busque un equilibrio “entre dos principios de la función pública”, a saber: “el derecho de igualdad de oportunidades que tienen los ciudadanos para acceder al desempeño de cargos y funciones públicas” y la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la administración, mediante mecanismos que permitan seleccionar aquellos trabajadores que, por su mérito y capacidad profesional, resulten los más idóneos para cumplir con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo”.

- La evaluación del mérito, como mecanismo de acceso al servicio del Estado, tiene importantes repercusiones en diferentes ámbitos constitucionales, trátese o no de la provisión de empleos de carrera administrativa. En este sentido la Corte ha anotado que “la facultad otorgada al legislador para regular las condiciones y requisitos que se imponen para el acceso a los cargos públicos” tiene que velar por “el logro de los fines esenciales del Estado” contemplados en el artículo 2° de la Constitución.

- La Corte estimó que para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción “hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal” y, adicionalmente, indicó que la ley no puede extender el catálogo de los empleos de libre nombramiento y remoción “para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción”, por lo cual “debe haber un principio de razón suficiente” que justifique el establecimiento de esta clase de excepciones a la carrera administrativa, como lo sería de índole de la función misma “que en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política”.

- La Corporación puntualizó que los cargos de libre nombramiento y remoción “no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades”.

- Esta Corporación ha destacado que “para que la función del legislador tenga cabal desarrollo con estricto apego a la normativa fundamental, es necesario que, al expedirse la ley, se considere de manera objetiva cuál es el papel que juegan los distintos cargos dentro de la estructura del Estado y que se evalúe el tipo de funciones a ellos asignadas, con el fin de decidir cuáles resultan incompatibles con el sistema de carrera”.

- Así las cosas, en resumen, cabe sostener que, si los empleos temporales a los que se refiere el primer inciso del **artículo 39 de la Ley 1744 de 2014 no son de libre nombramiento y remoción ni de carrera administrativa, es evidente que deben tener un régimen jurídico distinto**. Para averiguar cuál es ese régimen basta reparar en que, según la redacción del precepto acusado, la calificación como empleos de libre nombramiento y remoción se concordaba con la condición establecida en la última parte del inciso primero, de conformidad con cuyo tenor literal “Por tanto, no se sujetarán a las disposiciones previstas en la Ley 909 de 2004”.

Habiéndose hallado inconstitucional la primera parte del enunciado, la exclusión de lo establecido en la Ley 909 de 2004 pierde su sustento y deja de estar en armonía con lo que queda del inciso, luego es lógico concluir que, desechada la incorporación de los empleos temporales en la categoría de los de libre nombramiento y remoción, se sigue como consecuencia que lo previsto en la Ley 909 de 2004, antes descartada, debe ser tenido en cuenta ahora para determinar si en sus regulaciones se encuentra el régimen de los empleos temporales de la planta de personal requerida para el cumplimiento de las funciones de la Contraloría General de la República.

- **Decreto número 2190 de 2016**, por el cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018.

El citado decreto estableció en su artículo 42 la prórroga de la planta temporal desarrollada en el Decreto Ley 1539 de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2018. Igualmente se facultó al Contralor General para reducir, suprimir o refundir empleos en la Planta temporal, a efectos de surtir los ajustes necesarios para que la Planta de Personal fuera consistente con los montos apropiados en dicho decreto.

- **Ley 1942 de 2018**, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.

En cuanto al tema de la planta temporal, la Ley desarrolló el artículo 38 que tiene las siguientes características:

- “Decreto (110) cargos discriminando su nivel jerárquico. Tácitamente derogó la planta creada en 2012.

- Habilitó al contralor a expedir mediante acto administrativo el detalle de las funciones específicas de los empleos.

- Habilitó a contratistas a adelantar funciones de vigilancia y control fiscal.

- Habilitó al Contralor a ajustar la planta según el presupuesto real del SGR en el bienio.”

- **Sentencia C 483 de 2020.**

El artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 fue declarado inconstitucional en noviembre de 2020 mediante la sentencia C 483, con efectos diferidos a partir del 1° de enero de 2021. Argumentando lo siguiente:

- 135. En tal virtud, es al legislador al que le corresponde determinar la estructura de la Contraloría General de la República y, con fundamento en ello, crear su planta de personal, en la misma, y los cargos requeridos para su adecuado funcionamiento. Por tal razón, tal y como lo señaló esta Corte en la Sentencia C-527 de 1994, el legislador es el titular de la facultad de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría General de la República.

- 151. En suma, todo lo relacionado con la estructura, organización y planta de empleos de la Contraloría General de la República es un asunto que le corresponde regular al legislador mediante la expedición de leyes ordinarias que desarrollen las normas previstas en el artículo 267 de la Constitución Política o, cuando se cumplan los presupuestos previstos en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, mediante el ejercicio de facultades extraordinarias con la expedición de decretos con fuerza de ley.

- 166. Así, entonces, se precisa que a través de una ley anual de presupuesto no se pueden decretar tributos, ingresos, gastos e inversiones públicas, crear fondos cuentas, así como tampoco se puede crear, fusionar o suprimir entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica ni determinar su planta o crear empleos públicos.

- 171. Así, entonces, en concordancia con lo anteriormente expuesto para el sistema presupuestal ordinario y conforme a las reglas constitucionales y orgánicas especiales del régimen presupuestal del Sistema General de regalías, a través de ellas tampoco se pueden crear, fusionar o suprimir entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica y determinar su planta de empleos. *Complementariamente, si el legislador no tiene competencia para dictar este tipo de normas en una ley bianual de presupuesto, tampoco a través de ellas puede conferir, revestir o diputar facultades -que no tiene- al Presidente de la República para los mismos efectos.*

- 190. (...) La Corte entiende entonces que no basta que una norma tenga una cierta conexidad con la ejecución presupuestal para que ella pueda ser incluida como una disposición general en una ley anual. Es necesario que exista una conexidad instrumental estricta, esto es, que sólo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva y, siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal.

- 200. En este diseño normativo, la Corte no encuentra que los gastos de funcionamiento previstos en la norma acusada para atender las dependencias y la nómina allí prevista tengan que ver con el uso de los ingresos para los gastos y apropiaciones del Sistema General de Regalías en los precisos términos atrás ya señalados de manera profusa. Es cierto que, en atención a la competencia de la Contraloría General de la República para ejercer control y vigilancia fiscal sobre los recursos de regalías, se deben prever los que la ley ordena y trasladarlos a ese órgano de control, sin que ello comporte en la ley de presupuesto bianual la creación de dependencias, plantas de personal y cargos temporales o transitorios, porque ello no corresponde a este tipo de normas presupuestales.

- 202. **A partir de lo anterior, no existe conexidad temática, pues el control y vigilancia a cargo de la Contraloría no depende directamente del personal que en el marco de su planta esté destinado con tal pretensión, así como tampoco se cumple con el requisito de conexidad instrumental,** pues el ejercicio de la función de control fiscal no tiene entre sus objetivos “fortalecer la transparencia, participación ciudadana y buen gobierno” del sistema general de regalías, objetivo que sí debe ser cumplido por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías (SMSCE), que es el conjunto de actores, normas, procedimientos administrativos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, que se desarrolla de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario y, de investigación, acusación y juzgamiento de carácter penal.

- **Acto Legislativo número 05 de 2019, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.**

Establece que los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales, igualmente determina cómo se distribuirán los recursos conforme a dichos propósitos.

En tal sentido, el citado artículo constitucional

contempla la asignación del 1% de los ingresos corrientes del SGR para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República. En tal sentido, la propia carta política le reserva una asignación presupuestal a la CGR para garantizar el cumplimiento de sus funciones respecto del sistema.

- **Ley 2056 de 2020**, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

El artículo 22 de la Ley desarrolla lo definido por los artículos 331 y 361 de la Constitución Política, señalando que los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual está conformado unas siguientes asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto establecidos por dicha ley, realizando en su numeral 8 la siguiente asignación: “1% Para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control; de este la mitad se destinará a la Contraloría General de la República”.

En el mismo sentido, el párrafo 1° del artículo 183 de la Ley 2056 dispone que, la Contraloría General de la República para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de vigilancia y control fiscal de que trata el artículo 183, podrá contar con una planta temporal, financiada con el porcentaje de recursos asignado en el artículo 361 de la Constitución y los que se asignen de los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías.

El artículo 183 de la Ley 2056 establece disposiciones relacionadas con las funciones de control fiscal y disciplinario de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, respectivamente. Para El primer caso, como ya se indicó, faculta a la CGR a establecer una planta temporal. A la vez que, prorroga la planta decretada en 2018 por la Ley 1942 hasta el 31 de diciembre de 2022. Es importante aclarar que para el momento no se conocían los efectos de la Sentencia C-483 de 2020 que decreto la inconstitucionalidad de la planta temporal del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018.

Igualmente se revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en el artículo 183 para suprimir, modificar, refundir o crear empleos en la planta de global de duración temporal de la Contraloría General de la República.

En ese orden, en la Sentencia C-483 de 2020 previo a declarar la inconstitucionalidad de la planta temporal del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018, la Corte Constitucional precisó:

- 257. Por último, la Corte decidió diferir los efectos de la inexecutable del artículo 38 de la Ley 1942 de 2018 hasta el 1° de enero de 2021, en razón a la afectación de que una declaratoria de inexecutable simple podría generar en el control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías y la estabilidad en el empleo de las personas

vinculadas a la planta temporal creada mediante la norma acusada, tiempo durante el cual, el Presidente de la República podría ejercer las facultades extraordinarias conferidas por el párrafo segundo del artículo 183 de la Ley 2056 de 2020.

- **Decreto-Ley 1755 de 2020**, por el cual se crean unos empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías.

Materializó las facultades de creación de la Planta temporal autorizadas en la Ley 2056, solventando los efectos del fallo C-483 de 2020, que excluyó del ordenamiento jurídico la planta creada en 2018. El Decreto Ley creó una planta global de duración temporal desde el 1° de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2022 con 340 cargos en la entidad de control.

- **Ley 2072 de 2020**, por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022.

La Ley asignó a la CGR 77 mil 137 millones de pesos con ocasión a las disposiciones legales y constitucionales que indican que el 0.5% del presupuesto total del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control se destinaría por derecho propio a esta entidad de control.

- **Ley 2278 de 2022**, por la cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República con el fin de garantizar la continuidad a la Función Pública de Control Fiscal al Sistema General de Regalías en el bienio 2023-2024.

Con el objeto dar continuidad a la función pública de control fiscal en el marco del Sistema General de Regalías, conforme lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, se revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, con el objeto específico de suprimir, modificar, o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República, de que trata el Decreto Ley 1755 de 2020, para ajustarla a las necesidades del servicio, el presupuesto asignado en la ley del Sistema General de Regalías del bienio 2023-2024 y el comportamiento efectivo del recaudo.

La modificación de la planta que estuvo soportada en un estudio técnico y se sujetó a la nomenclatura, clasificación, tipo de vinculación, régimen salarial y prestacional de los empleos de la planta permanente de la Contraloría General de la República.

También se prorrogó el Decreto Ley 1755 de 2020, y en consecuencia la planta temporal allí establecida, hasta tanto no se expida el decreto ley que desarrolle las facultades conferidas al Presidente de la República descritas en la Ley 2278 de 2022.

- **Ley 2279 de 2022**, por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024.

La Ley asignó a la CGR 149 mil 536 millones de pesos en arreglo a lo dispuesto para este órgano de control fiscal en el artículo 361 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo número 05 de 2019 y lo establecido en los artículos 22 y 183 de la Ley 2056 de 2020.

• **Decreto número 2651 de 2022, por el cual se suprimen y crean unos empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República, para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías.**

Materializó las facultades de creación de la Planta temporal autorizadas en la Ley 2278 de 2022. El Decreto Ley suprimió la planta global de duración temporal creada mediante el Decreto Ley 1755 de 2020 y creó una planta global de duración temporal desde el 1° de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2024 con 375 cargos en la entidad de control.

Del anterior recuento normativo que puntualizó la conjunción de normas constitucionales, legales y providencias judiciales que de una u otra forma han versado sobre las competencias de la Contraloría General de la República respecto del Sistema General de Regalías, sus asignaciones presupuestales y garantías constitucionales, destacando que desde el Acto Legislativo número 05 de 2019 modificadorio del artículo 361 de la carta política se incorpora, dentro de la distribución de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías, la asignación de la mitad del 1% para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control con destino a la CGR, y mediante el artículo 183 de la Ley 2056 se prevé que, la Contraloría General de la República para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías, podrá contar con una planta temporal, financiada con el porcentaje de recursos asignado en el artículo 361 de la Constitución y los que se asignen de los recursos de funcionamiento del SGR, a partir de lo cual se pueden desprender los siguientes estadios de análisis, a saber:

En términos normativos se puede afirmar que han existido desde la creación del Sistema General de Regalías en 2011, cuatro plantas temporales de la Contraloría:

1. Planta temporal erigida mediante el Decreto Ley 1539 de 2012 que creó 338 cargos, su fundamento fue la habilitación al presidente en el artículo 152 de la Ley 1530. Esta planta se prorrogó en los bienios 2015-2016 (mediante la Ley 1744 de 2014) y para el bienio 2017-2018 (mediante el Decreto número 2190 de 2016) sin fallos de anulación constitucional en razón a la planta, y su continuidad.

Si bien la sentencia C 618/15 se produjo en el contexto de esta planta, la misma de ninguna manera removió del ordenamiento jurídico los empleos creados, sino que consideró que las disposiciones del artículo 39 del presupuesto 2015-2016 (Ley 1744) que establecían que la totalidad de la planta pertenecía a la categoría de empleos

de libre nombramiento y remoción, no se ajustaban a la constitución, explicándose por parte de la Corte Constitucional que los empleos temporales conforman una categoría especial distinta de los empleos de carrera administrativa y de los de libre nombramiento y remoción. No obstante, ni la planta como figura instrumental de la Contraloría para ejercer las funciones de control, ni la figura de la prórroga fueron encontrados inconstitucionales para el alto tribunal.

2. La planta temporal creada en la Ley presupuestal bienal 2018-2019 (artículo 38 Ley 1942) creó 110 cargos, la totalidad de libre nombramiento y remoción. La misma fue encontrada no ajustada a la constitución mediante la sentencia C-483/20 por no tener conexidad instrumental con una Ley de esta naturaleza.

Como se anotó *in extenso*, la Corte Constitucional estableció unas reglas generales que deben ser tenidas en cuenta a la hora de evaluar la legalidad de una planta, entre ellas: no puede ser creada en una Ley bienal de forma directa y tampoco se puede delegar esta función en una Ley presupuestal bajo la figura contemplada en el numeral 10 del artículo 150 Superior al jefe de Estado. La vía correcta es un cuerpo jurídico distinto.

3. Planta temporal creada mediante Decreto Ley 1755 de 2020, en fundamento al art. 183 de la Ley 2056 (que desarrolla el SGR). Este decretó la creación de 340 cargos, dicha planta cumple con las subreglas establecidas por la Corte en el fallo de 2020 y tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022.

4. Planta temporal creada mediante el Decreto Ley 2651 de 2022, en fundamento con la Ley 2279 de 2022, que otorgó precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para la creación de una nueva planta temporal, que derogó la del Decreto Ley 1755 de 2020, y con la cual se decretó la creación de 375 cargos, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024, en consideración al presupuesto asignado por la Ley 2279 de 2022.

Así, en materia constitucional las sentencias C-618 de 2015 y C-483 de 2020 dan un marco de análisis clave a la hora de considerar la creación legal de la planta de la CGR que se expone de la siguiente manera:

• Los empleos son de reserva de Ley. Por lo que es necesaria una disposición con ese rango jerárquico para erigir la planta temporal de la CGR.

• Las leyes de presupuesto no pueden crear entidades públicas, señalar o modificar su estructura orgánica, crear plantas y empleos públicos, ni decretar ingresos o gastos.

• *Complementariamente, si el legislador no tiene competencia para dictar este tipo de normas en una ley bianual de presupuesto, tampoco a través de ellas puede conferir, revestir o diputar facultades -que no tiene- al Presidente de la República para los mismos efectos.* Lo anterior motivo la inexecutable del artículo 38 Ley 1942.

- En consecuencia, todo lo relacionado con la estructura, organización y planta de empleos de la Contraloría General de la República es un asunto que le corresponde regular al legislador mediante la expedición de leyes ordinarias que desarrollen las normas previstas en el artículo 267 de la Constitución Política, cuando se cumplan los presupuestos previstos en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, mediante el ejercicio de facultades extraordinarias con la expedición de decretos con fuerza de ley, o a través de la prórroga de una planta existente, como se presenta con la establecida por el Decreto Ley 1539 de 2012.

- Los empleos temporales conforman una categoría especial distinta de los empleos de carrera administrativa y de los de libre nombramiento y remoción.

- Al revisar las plantas originarias concordantes con las reglas formuladas en los juicios de constitucionalidad antecedentes, se encuentran las desarrolladas a partir de los artículos de facultades extraordinarias contenidas en las Leyes 1530 de 2012 (artículo 152) y 2056 de 2020 (artículo 183), leyes que regularon la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, y más recientemente en la Ley 2278 de 2022, *por la cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República con el fin de garantizar la continuidad a la Función Pública de Control Fiscal al Sistema General de Regalías en el bienio 2023-2024*, facultades extraordinarias materializadas a través del Decreto número 2651 de 2022, aún vigente, con el cual se creó la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, que rige desde el 1° de enero de 2023 y hasta el próximo 31 de diciembre de 2024. Con este escenario jurídico antecedente, cuyos fundamentos son de orden constitucional y legal, se sustenta la presente iniciativa Legislativa.

4. Justificación para la continuidad de la Planta Temporal

Teniendo en cuenta el artículo 361 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo número 05 de 2019 y lo establecido en los artículos 22 y en el parágrafo 1° del artículo 183 de la Ley 2056 de 2020, para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de vigilancia y control fiscal, la Contraloría General de la República podrá contar con una planta temporal financiada con el porcentaje de recursos asignado.

Considerando que actualmente la planta creada mediante el Decreto Ley 2651 de 2022 tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024, se hace necesario presentar un proyecto de ley que asegure la continuidad a la función pública de control fiscal en el marco del Sistema General de Regalías para el bienio 2025 – 2026, prorrogando la planta vigente, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales que se establezcan. Con esto se asegura poder contemplar futuros ajustes, para suprimir, modificar,

refundir o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República con el objeto dar continuidad a dicha función pública, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales que se establezcan posteriormente.

Sobre este aspecto, es importante considerar que el proyecto de ley de Presupuesto Bienal de regalías está siendo tramitado por el Congreso de la República en paralelo con este proyecto. El pasado 30 de octubre se aprobó en Comisiones Económicas Conjuntas el texto de primer debate, el cual se encuentra en la *Gaceta del congreso* número 1921 del 12 de noviembre de 2024.

En dicho texto, se relaciona que a la Contraloría General de la República le corresponderá \$ 127.680.812.139, lo que corresponde al 0,5% del porcentaje destinado para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control. El proyecto de ley de presupuesto bienal continuará su trámite, y debe ser aprobado por parte de las plenarias a más tardar el 5 de diciembre del presente año. En caso de no aprobación por el pleno de ambas cámaras, el Gobierno decretará el texto aprobado en primer debate.

Ejemplo de lo anterior, se tiene que la Ley 2279 de 2022, *por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024*, se publicó en el *Diario Oficial* número 52.255 en la fecha 21 de diciembre de 2022.

Así, teniendo en cuenta los términos establecidos a nivel legal para el trámite de la Ley de Presupuesto Bienal de Regalías, y la vigencia de la planta temporal de la CGR, se considera necesario solicitar la prórroga de la planta temporal para garantizar su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026, y así, asegurar la continuidad del ejercicio de las funciones de vigilancia y control fiscal en marco del Sistema General de Regalías.

5. Informe de Gestión del Grupo de Regalías de la Contraloría General de la República, bienio 2023-2024.

De acuerdo con el artículo 164 de la Ley 2056 de 2020, el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC) se define como:

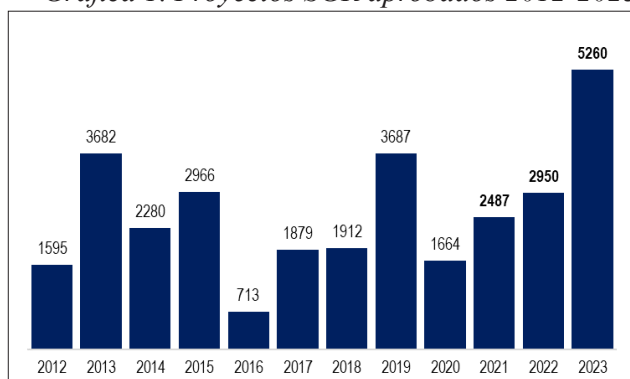
“(…) el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías. El Sistema desarrollará funciones de vigilancia y control de carácter administrativo, en ejercicio de la atribución estatal de dirigir en forma general la economía nacional y de la propiedad del Estado sobre los recursos naturales no renovables, con enfoque preventivo, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario; y de investigación, acusación y juzgamiento de carácter penal.”

El Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República (CGR) y la

Procuraduría General de la Nación, son las entidades que velan por la debida financiación y uso adecuado de los recursos de regalías, en pro de una mayor gestión y desarrollo socioeconómico en las regiones.

Sí bien el ejercicio de vigilancia y control fiscal realizado por la CGR, se ha llevado cabo a completa cabalidad, la entrada en vigor de la Ley 2056 de 2020 y el alto flujo de capital que trajo la reactivación económica en el país, generó un fuerte incremento en las divisas producto de la explotación de recursos minero energéticos, trayendo consigo un alto nivel de recursos para el SGR, que fue manifestado en la estructuración de proyectos de inversión como se aprecia a continuación:

Gráfica 1. Proyectos SGR aprobados 2012-2023



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (SGR). Elaboración propia

En la gráfica 1, podemos apreciar las variaciones que ha traído el número de proyectos aprobados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), durante la vigencia de la Ley 1530 de 2012, teniendo sus picos en los años 2013, 2015 y 2019. No obstante, **el pico más alto que ha tenido el SGR, se presentó a través de la Ley 2056 de 2020 en la vigencia 2023**, donde se aprobaron un total de 5.260 proyectos de inversión.

Lo anterior, no solamente ha generado un aumento significativo dentro de las secretarías técnicas de planeación, también **acrecentó el número de denuncias ciudadanas y seguimientos realizados por los órganos de control**, aumentando de manera sustancial, su capacidad operativa para dar respuesta tanto a las necesidades de la población, como la vigilancia de los recursos que son utilizados para el desarrollo socioeconómico de las regiones.

Por esta razón, la CGR a través del Grupo Interno de Trabajo para la Vigilancia y Control Fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías y la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (Diari), para el año 2023 y lo corrido del I Semestre 2024 ha revisado, por medio de 103 Actuaciones Especiales de Fiscalización y 340 Seguimientos Permanentes, 1.080 proyectos financiados con recursos del Sistema General de **Regalías por más de \$10.37 billones**, ejecutados por más de 320 entidades territoriales.

Para el 2023, se ejecutaron 69 Actuaciones Especiales de Fiscalización y 140 Seguimientos Permanentes, a través de los cuales se revisaron 781 proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías por cerca de **\$7.97 billones**, más del **10% de los proyectos aprobados** en este mismo año.

De estos, 114 proyectos **fueron financiados con asignaciones para la Paz por más de \$1.2 billones**, distribuidos por región, así:

Tabla 1. Proyectos auditados OCAD PAZ

Región	Cantidad de proyectos	Valor SGR
CARIBE	29	\$ 516.629.542.821
CENTRO	33	\$ 290.002.042.723
EJE CAFETERO	12	\$ 87.835.300.501
LLANOS	18	\$ 155.078.118.722
PACÍFICO	22	\$ 245.511.245.978
Total general	114	\$ 1.295.056.250.744

Fuente: Elaboración propia

Los cinco sectores de mayor representación de los proyectos revisados en 2023, fueron: Transporte 34%, Minas y Energía 20%, Educación 12%, Vivienda, Ciudad y Territorio 8% y Agricultura y Desarrollo Rural con el 5% del total de los proyectos.

Al cierre de la vigencia 2023, el GIT para la Vigilancia y Control Fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías **logró consolidar 362 hallazgos con incidencia Fiscal, por más de \$629.353 millones**, resultado de proyectos revisados en el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal y atención a denuncias ciudadanas.

Tabla 2. Consolidado total de Hallazgos por Región 2023

REGIÓN	Valor H. Fiscales	# F ¹	# D ²	# P ³	# A ⁴	Valor Beneficio Aprobado	Total, Ejercicio Auditor
CARIBE	\$ 177.367.055.500	97	109	6	115	\$ 1.196.529.748	\$ 178.563.585.248
CENTRO	\$ 153.186.905.664	47	69	4	76	\$ 761.603.093	\$ 153.948.508.757
LLANOS	\$ 97.645.375.826	49	87	6	91	\$ 163.901.505	\$ 97.809.277.331
PACÍFICO	\$ 89.617.369.515	72	106	20	107	\$ 302.459.312	\$ 89.919.828.827
EJE CAFETERO	\$ 86.332.633.319	77	83	5	83	\$ 0	\$ 86.332.633.319
TRANSVERSAL TIC	\$ 9.833.291.415	2	2	0	2	\$ 0	\$ 9.833.291.415

¹ Fiscal.

² Disciplinario.

³ Penal.

⁴ Administrativo.

ENTIDADES NACIONALES	\$ 8.335.068.208	7	7	1	7	\$ 0	\$ 8.335.068.208
INTERVENCIÓN FUNCIONAL EXCEPCIONAL	\$ 6.089.406.098	4	6	2	6	\$ 0	\$ 6.089.406.098
TRANSVERSAL CARIBE-POSCONFLICTO	\$ 946.275.290	7	22	0	28	\$ 13.263.125	\$ 959.538.415
Total general	\$ 629.353.380.834	362	491	44	515	\$ 2.437.756.783	\$ 631.791.137.618

Fuente: Elaboración propia

De los 362 hallazgos con incidencia fiscal por \$629.353 millones, consolidados como resultado del ejercicio auditor de Regalías, **\$170.493 millones corresponden a proyectos que fueron revisados**

por medio de atención a Solicitudes ciudadanas. Este valor se distribuye por región, de la siguiente forma:

Tabla 3. Resultados Solicitudes Ciudadanas: Hallazgos por región 2023

REGIÓN	Valor H. Fiscales	# F	# D	# P	# A	Valor Beneficio Aprobado	Total Ejercicio Auditor
CENTRO	\$ 54.792.287.188	11	12	2	12	\$ 748.759.327	\$ 55.541.046.515
CARIBE	\$ 51.700.911.640	23	25	2	25	\$ 569.595.692	\$ 52.270.507.332
PACÍFICO	\$ 41.657.373.225	35	37	18	37	\$ 45.833.499	\$ 41.703.206.724
LLANOS	\$ 18.386.986.781	18	22	4	22	\$ 0	\$ 18.386.986.781
EJE CAFETERO	\$ 3.956.116.813	10	10	1	10	\$ 0	\$ 3.956.116.813
Total general	\$ 170.493.675.647	97	106	27	106	\$ 1.364.188.518	\$ 171.857.864.165

Fuente: Elaboración propia

Para la construcción y aprobación del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal (PNVCF) 2024 del Grupo Interno de Trabajo para la Vigilancia y Control Fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, se desarrolló un proceso de planificación y programación acorde con las obligaciones legales en materia de vigilancia y control fiscal y las prioridades y requerimientos que se determinaron para contribuir a programar actuaciones que se enfocaran en los riesgos evidenciados en los ejercicios de seguimiento al recurso público, en las alertas emitidas en el marco del control preventivo y concomitante, así como en las necesidades nacionales y regionales en materia de vigilancia y control fiscal.

Es por esto que tomando como insumo más de 700 proyectos alertados a través de diferentes fuentes como Diari, Alertas de mesas de colaboración armónicas con DNP y Procuraduría General de la Nación, solicitudes ciudadanas y proyectos OCAD Paz; se construyó un PNVCF 2024 que además de incluir las actuaciones especiales de fiscalización por departamento, también incluye actividades Transversales que responden a la auditoría de recursos en temas y sectores específicos, como lo son:

- Transversal PAE
- Transversal Bolívar posconflicto
- Transversal CTeI y energías renovables
- Transversal agricultura, desarrollo rural y CTeI
- Transversal Corporaciones Autónomas Regionales I
- Transversal Salud I

- Transversal Eje Cafetero I

Además, se incluyó la Actuación Especial de Fiscalización “Plan de Choque Denuncias Caribe I” con la que se busca gestionar denuncias recibidas en dicha región, y que requieren una auditoría y respuesta urgente. Esto busca optimizar tiempos y mejorar los indicadores de respuesta y gestión de Denuncias en esta región, la cual recibe el mayor porcentaje de solicitudes ciudadanas en comparación con otras regiones.

Por otro lado, se sigue dando continuidad a los proyectos que no pudieron ser revisados en su totalidad en el marco de la *Intervención Funcional del Valle* del año 2023, la cual buscaba evaluar el manejo de los recursos de regalías asignados y ejecutados por: Fondo Mixto para la Promoción del Deporte y la Gestión Social; Fundación Universidad del Valle e Imprenta Departamental del Valle del Cauca. Para este primer semestre se están revisando 15 de estos proyectos, y se tiene proyectada la revisión de otros 15 para el segundo semestre.

En el primer semestre de 2024, se encuentran en proceso de auditoría **236 proyectos por valor de \$3.2 billones**, estos 236 proyectos, se distribuyen en 34 Actuaciones Especiales de Fiscalización; adicional a ello se adelantan 200 seguimientos permanentes por valor de \$2.4 Billones con apoyo de la Diari.

Los cinco sectores de mayor representación de los proyectos revisados en lo transcurrido del año 2024, son: Transporte 26%, Educación 16%, Vivienda, Ciudad y Territorio 12%, Ciencia, Tecnología e Innovación 11% y Agricultura y Desarrollo Rural con el 7%.

En materia de denuncias ciudadanas, el Grupo Interno de Trabajo para la Vigilancia y Control Fiscal de los Recursos del Sistema General de Regalías, al inicio del bienio 2023-2024 presentó un total de 344 solicitudes ciudadanas vigentes, a ese inventario inicial, se sumaron 983 solicitudes recibidas a lo largo del año 2023, para un total de 1.327, las cuales debían atenderse con prioridad mediante planes de choque en las regiones Caribe, Pacífico y Llanos.

A corte de mayo de 2024, se encuentran activas **652 Solicitudes ciudadanas**, de las cuales 566 son denuncias fiscales que en promedio corresponden a 1.234 proyectos y 86 corresponden a derechos de petición. De estas denuncias fiscales, 116 corresponden a la vigencia 2022, 295 de la vigencia 2023 y 241 de la vigencia 2024.

En lo corrido de los 2 primeros bimestres de 2024, se obtienen los siguientes resultados de gestión:

Tabla 4. Resultados Solicitudes ciudadanas 2024

Vigencia	Gestionadas en 2024
2022	25
2023	107
2024	64
Total	196

Fuente: Elaboración propia

Consolidándose en **19 hallazgos con incidencia fiscal por más de \$19.550 millones**, como se detalla en el siguiente cuadro por Región:

Tabla 5. Consolidado total de Hallazgos por Región 2024

REGIÓN	Valor H. Fiscales	# F	# A	# D	# P
CARIBE	\$ 10.524.318.022	5	5	5	3
CENTRO	\$ 4.758.694.119	11	11	11	1
EJE CAFETE-RO	\$ 1.330.922.056	1	2	2	0
LLANOS	\$ 2.648.922.446	1	1	1	1
PACÍFICO	\$ 287.343.337	1	1	1	0
Total general	\$ 19.550.199.980	19	20	20	5

Fuente: Elaboración propia

Es de resaltar que **la capacidad instalada actual del GIT para la Vigilancia y Control Fiscal de los Recursos del Sistema General de Regalías, permite atender un máximo de 350 solicitudes ciudadanas anuales**, pero el ingreso de las mismas de manera semanal ha superado este límite y por ello quedan rezagos de vigencias anteriores para su atención anual.

Así mismo, el Grupo Interno de Trabajo de Responsabilidad Fiscal de los Recursos del Sistema General de Regalías, actualmente tiene en trámite 804 **Procesos Ordinarios por cuantía \$1.92 billones**, donde 248 se encuentran en el nivel central por una cuantía de \$1.62 billones; y 556 en el nivel desconcentrado por una cuantía de \$295.496.128.390.

Corolario a todo lo anterior, y entendiendo el alto flujo como las necesidades que requiere el Sistema General de Regalías para mantener un

control fiscal eficaz, eficiente y efectivo, se hace menester prorrogar la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, con el objetivo de que pueda llevar a cabo sus funciones sin que estas se vean interrumpidas.

6. Impacto Fiscal

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, contempla lo siguiente:

“ARTÍCULO 7°. *ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS*. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, **deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.” (Negrillas fuera de texto).

Al respecto, es importante señalar que como se indicó anteriormente, los recursos con los que se financiaría la planta temporal de regalías de la CGR se encuentran contemplados para tan finalidad en el artículo 361 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo número 05 de 2019 y en los artículos 22 y 183 de la Ley 2056 de 2020. De conformidad con las normas citadas en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, por lo que no representan erogación adicional más allá de la contemplada a rango Constitucional y legal.

7. Posibles Conflictos de Intereses

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

8. Proposición

En consideración a las razones aquí expuestas, propongo de manera respetuosa a los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley número 425 de 2024 Cámara - 213 de 2024 Senado**, por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías en el bienio 2025-2026”, en los términos del texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República y propuesto para primer debate en Cámara de Representantes.

Atentamente,

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Partido de la U

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 425 DE 2024 CÁMARA, 213 DE 2024 SENADO

por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías en el bienio 2025-2026.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto La presente ley tiene por objeto dar continuidad a la función pública de control y vigilancia fiscal en el marco del Sistema General de Regalías.

Artículo 2º. Planta de Personal de Carácter Temporal. Prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2026 la planta temporal de la Contraloría General de la República para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías, creada mediante Decreto Ley 2651 de 2022.

Corresponderá al Contralor General de la República, según sus funciones, efectuar los ajustes necesarios a la Planta de Personal, consistente con los montos apropiados a dicho órgano de control, según el presupuesto establecido para el bienio 2025-2026, para ajustarla a las necesidades del servicio y al comportamiento efectivo del recaudo.

Artículo 3º Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y modifica las normas previas.

Atentamente,

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Partido de la U

C O N T E N I D O

Gaceta número 2039 - Martes, 26 de noviembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 310 de 2024 Cámara, 56 de 2023 Senado, por medio de la cual se promueve la conservación de humedales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 425 de 2024 Cámara, 213 de 2024 Senado, por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al Sistema General de Regalías en el bienio 2025-2026..... 16