



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 395

Bogotá, D. C., viernes, 28 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 46 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2024 CÁMARA

*por el cual se establecen estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos.*

Bogotá, D. C., 26 de marzo de 2025

Honorables Representantes Directivos de Cámara

JOSE OCTAVIO CARDONA

SANDRA MILENA RAMÍREZ.

Honorable Secretario

CAMILO ERNESTO ROMERO.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 086 de 2024 Cámara.**

De conformidad con nuestra calidad de ponentes del proyecto de ley de la referencia, y acorde a designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de Cámara y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar **ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 086 de 2024**, por el cual se establecen estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos.

Cordialmente,

LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO  
Representante a la cámara por el Departamento del Huila  
Pacto Histórico

JORGE ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ  
Representante a la cámara por el Departamento del Putumayo  
Pacto Histórico

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Como antecedentes encontramos que en legislaturas anteriores, se radicaron los Proyectos de Ley números 008 de 2020 Cámara y 226 de 2019 Cámara, ambos impulsados por el Congresista *Juan Carlos Losada*, fueron archivados por no ser agendados de manera oportuna.

El Proyecto de Ley número 328 de 2020 tuvo por objeto fijar estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos, para preservar con esto la autonomía de comunidades campesinas, indígenas y negras en sus dinámicas agrícolas ancestrales y culturales en la utilización de sus propias semillas, y fue titulado "Por el cual se establecen estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales

que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos”. Tuvo primer y segundo debate en Cámara pero fue archivados.

En 2022 se radicó el Proyecto de Acto Legislativo número 004 de 2022 Cámara, el cual fue retirado en cumplimiento del artículo 155 de la Ley 5ª. Su objeto consistió en “*modificar el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia con el fin de prohibir el ingreso al país, la producción, comercialización, exportación y liberación de semillas genéticamente modificadas, en aras de proteger el medio ambiente y garantizar el derecho de los campesinos y agricultores a las semillas libres, a excepción de los casos en los que su uso sea requerido para garantizar la seguridad alimentaria. Esta excepción, en todo caso, estará atada a la presentación previa de estudios de bioseguridad, de riesgos ambientales, socioeconómicos y de salud, así como a la generación de conocimiento científico previo que tenga en cuenta las posibles afectaciones a prácticas ancestrales, a las semillas nativas y al suelo cultivable*”.

Relacionado con la misma materia, en 2024 se radicó el Proyecto de Acto Legislativo número 319 de 2024 Cámara cuyo objeto, fue “*modificar el artículo 81 de la Constitución Política de Colombia con el fin de prohibir el ingreso, la importación, la producción, comercialización, exportación y liberación de semillas genéticamente modificadas, en aras de proteger el medio ambiente y garantizar el derecho de las comunidades indígenas, palenqueras, afrodescendientes y campesinas, a sus bienes comunes de la agrobiodiversidad y sus sistemas productivos libres de semillas transgénicas y el derecho a una alimentación sana y adecuada*”. Este fue archivado en cumplimiento de los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1999.

Este proyecto tuvo audiencia pública y entre las observaciones de entidades como AgroSavia, señalaron que: *La declaración de Colombia como territorio libre de transgénicos es inconveniente, dado que el desarrollo y sostenibilidad de nuestra agricultura, como en los demás países del mundo requieren de procesos que integren todas las tecnologías disponibles para el desarrollo de cultivos de manera más eficiente y apropiada de acuerdo con la problemática que se tenga que resolver en favor del productor y el consumidor y asegurando el manejo adecuado del medio ambiente.*

En conclusión, en los periodos legislativos recientes, no avanzan, o se retiraron del debate congresional otros proyectos relacionados. Esta situación sugiere la necesidad de un cambio estructural, para que el actual proyecto no sufra la misma ruta de sus antecedentes.

## 2. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto presentado por el honorable Representante *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez* como Proyecto de Ley número 086 de 2024 Cámara, “por el cual se establecen estrategias de

apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos. Dicho proyecto aborda su trámite legislativo en la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes y se publicó en la *Gaceta del Congreso número 1090 de 2024*”. La Coordinadora Ponente es la Representante *Leyla Rincón* y se designó como Ponente al Representante *Jorge Andrés Cancimance López*.

## 3. NORMATIVIDAD

### 3.1 Marco legal internacional:

Para el desarrollo de esta ponencia, se analiza el marco internacional, y orientar el ajuste de esta ley al cumplimiento de los compromisos internacionales y las recomendaciones del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura<sup>1</sup>.

El Tratado se refiere a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Se destacan elementos centrales, ajustando la normativa nacional a este tratado:

*Las Partes Contratantes acuerdan que la responsabilidad de hacer realidad los Derechos del agricultor en lo que se refiere a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura incumbe a los Gobiernos nacionales. De acuerdo con sus necesidades y prioridades, cada Parte Contratante deberá, según proceda y con sujeción a su legislación nacional, adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los Derechos del agricultor, en particular:*

a) *la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;*

b) *el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y*

c) *el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.*

Esta ponencia presenta ajustes de acuerdo con las recomendaciones de la FAO y los documentos de recomendación técnica asociada, de la mano de los avances normativos de la UE.

Desde 2001, cuando se adoptó la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>2</sup>, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de Organismos Modificados Genéticamente (OMG), ha habido avances importantes en biotecnología que han dado lugar al desarrollo de Nuevas Técnicas Genómicas (NTG), sobre todo técnicas de edición

<sup>1</sup> Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2009.

genómica que permiten modificar el genoma en lugares precisos.

Por otra parte, al revisar las intervenciones de las audiencias públicas, los reportes técnicos, y encontrar gran parte de los soportes planteando una eventual prohibición en la UE, se revisó la base de datos de reglamentación actual del parlamento europeo en materia de recursos genéticamente modificados.

La evolución normativa planteó hacia 2015, la necesidad de reglamentación Estado por Estado. Sin embargo, la más reciente reglamentación compilada P9\_TA(2024)0067 sobre Vegetales obtenidos con determinadas nuevas técnicas genómicas y alimentos y piensos derivados, aprobadas por el Parlamento Europeo el 7 de febrero de 2024, con el cual modifica el Reglamento (UE) 2017/625. Esta normatividad surge en gran medida por las necesidades actuales:

*La posibilidad de patentar las nuevas técnicas genómicas y los resultados de su uso pueden reforzar el dominio de las multinacionales de semillas sobre el acceso de los agricultores a las semillas. En un contexto en el que las grandes empresas ya poseen el monopolio de las semillas y controlan cada vez más los recursos naturales, tal situación privaría a los agricultores de toda libertad de acción al hacerlos dependientes de empresas privadas. Por esta razón es imperativo prohibir las patentes sobre estos productos*

*Sobre la base de los conocimientos científicos y técnicos actuales, en particular en aspectos de seguridad, el presente Reglamento debe limitarse a los OMG que sean vegetales, es decir, organismos de los grupos taxonómicos Archaeplastida o Phaeophyceae. Deben examinarse los conocimientos de que se dispone sobre otros organismos, como los microorganismos, los hongos y los animales, de cara a futuras iniciativas legislativas respecto de ellos. Por la misma razón, el presente Reglamento solo debe aplicarse a los vegetales obtenidos mediante determinadas NTG, a saber, mutagénesis dirigida y cisgénesis (incluida la intragénesis) (en lo sucesivo, “vegetales obtenidos con NTG”), pero no mediante otras NTG. Estos vegetales obtenidos con NTG no transportan material genético de especies no compatibles. Los OMG producidos mediante otras NTG que introduzcan en un organismo material genético procedente de especies no compatibles (transgénesis) deben seguir estando sujetos únicamente a la legislación de la Unión en materia de OMG, dado que los vegetales resultantes podrían entrañar riesgos específicos asociados al transgén.*

A fin de seleccionar con eficacia nuevas variedades que ayuden al sector agrícola a incrementar la seguridad alimentaria, así como la sostenibilidad, la adaptación y la resiliencia respecto a las consecuencias del cambio climático, es necesario tener en cuenta la especificidad de los vegetales poliploides, esto es, vegetales que

contienen más de dos genomas. En el caso de estos vegetales, el número máximo de modificaciones.

### 3.2 Marco legal nacional

#### ANÁLISIS NORMATIVO

La legislación en materia de cultivos transgénicos es dispersa, pues toca varios aspectos del derecho en temas sociales, culturales, territoriales, ambientales, económicos, de salubridad, alimentarios y agropecuarios implementando de tal manera una nueva noción llamada bioseguridad que se entiende como el conjunto de procedimientos adoptados con la finalidad de garantizar la seguridad humana, animal y ambiental, en las aplicaciones de la biotecnología.

| LEGISLACIÓN COLOMBIANA SOBRE CULTIVOS TRANSGÉNICOS |  |  |   |   |
|--|--|--|---|---|
| Marco Jurídico                                     | Temas  |  |   |   |
|  | Territorial, social, ambiental   | Bioseguridad   | Sector Agropecuario   | Sector salud y alimentos  |
| Constitución                                       | Artículos 7º, 9º, 11, 63, 79, 80.  | Artículo 61.   | Artículos 58, 64 y 65   | Artículo 78   |
| Leyes  | Ley 165 de 1994. Ley 1377 de 2010  | Ley 740 de 2002  | Ley 1518 de 2012. Ley 101 de 1993                                 | Ley 73 de 1981. Ley 9 de 1979   |
| Decretos   | Decreto número 2811 de 1974  | Decreto número 4525 de 2005  | Decreto número 1840 de 1994                                       | Decreto número 977 de 1998. Decreto número 3075 de 1997. Decreto número 2085 de 2002. |
| Resoluciones                                       | Resolución número 3492 de 1998   | Resolución número 000946 de 2006. Resolución número 008430 de 1993 | Resolución número 001063 de 2005. Resolución número 00148 de 2005 | Resolución número 005109 de 2005  |
| Jurisprudencia                                     | Consejo de Estado Sentencia 4 de febrero de 2005 M. P. Olga Inés Navarrete |  |   | Corte Constitucional Sentencia e- 1141 de 2000 M. P. Antonio Barrera Carbonell        |

#### 3.1.1 Jurisprudencia

Se encuentran tres antecedentes en materia de transgénicos:

a) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 4 de febrero de 2005, Expediente número 25000-23-27-000-2003-00181-02. (M. P. Olga Inés Navarrete Barreto).

La Sección Primera del Consejo de Estado recalzó el papel de la licencia ambiental como la herramienta jurídica del derecho ambiental que permite prevenir un daño o deterioro al medio ambiente. Para esto, resaltó la definición mencionada por la Sala de Consulta y Servicio Civil, en uno de sus conceptos: La licencia ambiental es, entonces, la autorización que mediante acto administrativo la autoridad competente otorga a una persona para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que, según la ley y los reglamentos, puede producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. Ordenó conformar una comisión, integrada por el ministerio del ambiente (de la época), el Ministerio de Salud y el ICA, bajo la supervisión y coordinación de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, con el fin de verificar que la citada actividad no generara impactos o daños al ambiente.

b) La Corte Constitucional en Sentencia C-1051 de diciembre de 2012, derogó la Ley 1518, mediante la cual se aprobó el Convenio Internacional UPOV 91, que otorga los derechos de obtentores vegetales sobre las semillas. El Convenio UPOV 91, según la Corte, se basa e inspira en la propiedad intelectual individual de los “creadores” de nuevas variedades vegetales, a fin de permitirles su explotación exclusiva por un tiempo determinado.

*Por el contrario, los grupos étnicos conforme a sus costumbres y formas de vida, no se dedican a la explotación comercial de los conocimientos ancestrales, ni tampoco sus conocimientos se encuentran registrados en solicitudes de derechos de obtentor, dado que los mismos tienen un uso comunitario y, como tales se basan en el concepto de propiedad colectiva.*

*Así, conforme a las reglas de UPOV 91, podría ocurrir que variedades vegetales producto de prácticas milenarias, por el hecho de no haber sido comercializadas por las comunidades o entregadas con fines de explotación, sean presentadas como creadas o puestas a punto por parte de fitomejoradores formales, quienes serían entonces los beneficiarios de los derechos de obtentor, desplazando a los pueblos autóctonos en el ejercicio de tales derechos.*

*Aunque la Corte Constitucional declaró inexecutable UPOV 91, muchos de los aspectos críticos antes señalados, están incorporados en otras normas de semillas que se aplican en el país, como es el caso del Convenio de UPOV 1978 que se aplica mediante la Decisión Andina 345 de 1994, y que además incluye algunos aspectos lesivos de UPOV 91. También actualmente se aplica el artículo 306 del Código Penal, que penaliza la usurpación de derechos de obtentores vegetales.*

*Estas normas se complementan con la nueva Resolución número 3168 del ICA sobre semillas, es por ello que el conjunto de normas de propiedad intelectual y las que controlan la producción, uso y comercialización de semillas, se constituyen en instrumentos de despojo, que amenazan los derechos de las comunidades locales y la soberanía alimentaria del país.*

#### c) Sentencia T-247-23 sobre **DERECHOS FUNDAMENTALES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE COMUNIDADES INDÍGENAS**

El problema jurídico analizado por la Corte, al revisar las últimas sentencias, destaca la Sentencia T247-23 sobre **DERECHOS FUNDAMENTALES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE COMUNIDADES INDÍGENAS**-Vulneración por falta de una política pública de protección del patrimonio biocultural de semillas nativas y criollas de maíz, encontramos que esta sentencia puede ser el enlace entre las definiciones de la Corte y el nuevo enfoque legislativo: La Corte Constitucional estudió la situación de 9 resguardos indígenas y una asociación regional creada para la defensa de sus derechos fundamentales, quienes presentaron acción de tutela en contra del Estado colombiano, representado entre otras entidades por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA. Para los demandantes, las entidades estatales incurrieron en una serie de omisiones que vulneraron y pusieron en grave riesgo sus derechos a la libre autodeterminación, a la identidad étnica y cultural, al medio ambiente, a la salud humana, al acceso a

la información pública y a la participación efectiva. La afectación a los derechos fundamentales estuvo sustentada en la presunta falta de suficiencia y eficacia de las medidas estatales dirigidas a proteger las semillas nativas y criollas de maíz en territorios indígenas, que constituyen una fuente real de la alimentación de las comunidades accionantes, de su relacionamiento con la tierra y de su forma de vida, así como de las prácticas culturales que históricamente señalan han conservado, protegido y mejorado. En especial, llamaron la atención sobre los riesgos o efectos adversos producidos por variedades de maíz genéticamente modificadas, cultivadas cerca o en cultivos tradicionales.

El Estado presentó como prueba de cumplimiento, la Resolución ICA - 072221 de 2020, “Por medio de la cual se implementa el plan de bioseguridad y seguimiento para siembras comerciales de cultivos genéticamente modificados con resistencia a plagas objetivo de la tecnología y/o tolerancia a la aplicación de herbicidas”<sup>[3]</sup>, en su artículo 1º, establece como objetivo general del plan de bioseguridad y seguimiento “retrasar el desarrollo de resistencia y mitigar el flujo de genes que puedan llegar a tener efectos para la diversidad biológica”. El artículo 4º de la resolución en mención fijó entre sus objetivos específicos: “mitigar el flujo de genes de cultivos genéticamente modificados hacia variedades criollas y/o especies compatibles sexualmente mediante estrategias de aislamiento”. Por esta razón, las comunidades indígenas llamaron la atención sobre la decisión del ICA de establecer en dicha normatividad dos medidas de aislamiento dirigidas a proteger, en criterio de los actores, las semillas nativas y criollas de pueblos indígenas. La primera, “**las siembras de maíz genéticamente modificado no se pueden hacer en áreas reconocidas como resguardos indígenas y se siembran siempre dejando como mínimo 300 metros de distancia de cultivos de maíces de variedades criollas**”<sup>[4]</sup>. La segunda, “**el aislamiento también puede establecerse por diferencia en el tiempo de floración, el cual debe ser superior a 15 días**”<sup>[5]</sup>.

*La ineficacia e insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado colombiano.* Para los accionantes, el Plan de Bioseguridad y Seguimiento diseñado para controlar la siembra de maíz genéticamente modificado, particularmente las medidas de aislamiento dispuestas por las autoridades gubernamentales han resultado ineficaces e insuficientes para proteger las áreas reconocidas como resguardos indígenas. Para soportar esta consideración, los actores reseñaron que la Alianza por la Agrobiodiversidad, junto con organizaciones indígenas, entre ellas los resguardos que hacen parte de la acción de tutela, adelantaron varias pruebas InmunoStrip<sup>[6]</sup> en los departamentos de Tolima, Huila, Cauca y Caldas para monitorear el estado de sus semillas criollas y nativas de maíz. Aseveraron que los resultados obtenidos de las pruebas técnicas arrojaron variedades vegetales tradicionales de maíz contaminadas con maíz genéticamente modificado,

particularmente Roundup Ready (RR- tolerante al glifosato) y maíz Yieldgard (BT- resistente a plagas de tallo), de acuerdo con los siguientes datos principales.

Para los accionantes, los resultados de las pruebas InmunoStrip han demostrado la ineficacia e insuficiencia de la acción estatal, considerando que:

(i) la medida de aislamiento de 300 metros consagrada en el Plan de Biodiversidad y Seguimiento a OGM no ha impedido el entrecruzamiento natural de las parcelas vecinas, a través de la polinización cruzada;

(ii) Coexisten distintas fuentes de contaminación genética no valoradas, tal y como sucede con la venta de semillas certificadas sin control respecto de material genéticamente modificado que entra a los territorios indígenas o la importación de variedades sin control de segregación o etiquetado;

(iii) La entrega de semillas de maíz a comunidades indígenas en proyectos gubernamentales, como sucede con el programa de fomento agrícola, sin controles sobre semillas de maíz GM; y

(iv) La falta de monitoreo y seguimiento de eventos transgénicos en muestras de semillas de maíz en resguardos indígenas, como lo ordena la Resolución número 072221 de 2020. A la fecha de la presentación de la acción de tutela, los accionantes insistieron en que los estudios sobre el impacto de la semilla de maíz GM en territorios indígenas eran técnica y económicamente asumidas por las propias comunidades étnicas.

De acuerdo con los peritajes técnicos, la Corte señala:

*Tercero*, los intervinientes presentaron dudas e inquietudes respecto de la determinación de la medida de distanciamiento de cultivos OGM y no OGM determinada en la Resolución número 072221 de 2020. De acuerdo con estudios de campo realizados en investigaciones a cargo de la Universidad Nacional de Colombia desde 2012, se registraron eventos de polinización cruzada entre variedades vegetales de maíz en distancias superiores a los 800 metros. El interviniente explicó que el maíz es una planta principalmente alógama, por lo que su polinización se produce esencialmente mediante la dispersión del polen por el viento. En varios eventos los granos de polen son grandes y pueden permanecer viables por varios días. Incluso, es posible que pequeñas cantidades de polen viajen más lejos bajo las condiciones atmosféricas adecuadas. Por ello, la polinización cruzada entre el maíz genéticamente modificado y el maíz no transgénico en Colombia puede ocurrir más allá de la distancia de aislamiento recomendada de 200 metros en la Unión Europea o la establecida por la precitada resolución. De hecho, la Universidad del Tolima recomendó, a partir de su trabajo de campo, que la delimitación de zonas cultivadas con los híbridos de maíz transgénico debería tener una franja de tres (3) kilómetros, para evitar el flujo de polen hacia las poblaciones nativas o criollas de maíz.

En la Sentencia C-583 de 2015, la Corte Constitucional ya presentó algunas generalidades relevantes sobre los organismos genéticamente modificados, así como sobre los modelos de regulación adoptados por los Estados, y algunas particularidades de su autorización y uso comercial en Colombia: una vez analizadas las condiciones legales internacionales, la Corte concluyó que :

- **En Colombia cobra cardinal relevancia la aplicación del principio de precaución y de los estándares internacionales asociados ante ausencia de información que pueda estar ligada a los riesgos potenciales de la producción, comercialización y consumo de OGM.**

- Al menos desde 2018, ha indicado que las resoluciones previstas por el ICA para la producción, acondicionamiento, importación, almacenamiento y comercialización de semillas para la siembra en el país, así como su control para mantener el estatuto fitosanitario del país, **diseñadas bajo parámetros generales y abstractos, no aplican a los pueblos y comunidades indígenas y, por lo tanto, se trata de cuerpos normativos que no tienen la potencialidad de afectarlos directamente.**

- El deber de reconocer que los países andinos se caracterizan por su condición multiétnica y pluricultural, y por lo mismo, la existencia de una obligación relevante en cuanto reconocer la contribución que las comunidades étnicas han dado a la diversidad biológica, a su conservación, desarrollo y mantenimiento. Esto incluye la comprensión de la relación especial que tienen estas comunidades étnicas con sus tierras, territorios y su patrimonio genético.

- El deber de valorar y contrarrestar las afectaciones socioeconómicas y bioculturales por la utilización y liberación de organismos genéticamente modificados, especialmente en las comunidades indígenas, locales o respecto de personas que se dedican a trabajar en zonas rurales.

- El deber de adoptar un enfoque integral para la conservación y utilización sostenible de los recursos genéticos que reconozca el papel de las biotecnologías modernas, la necesidad de protección y conservación de la diversidad biológica, de los derechos de los agricultores y, adicionalmente, fortalezca la coexistencia de los sistemas diversos de cultivos.

- La Sala considera que, en México, Bolivia, Perú, Brasil y Ecuador, así como en un escenario internacional más amplio, existe un marco regulatorio detallado para la evaluación, autorización, importación, comercialización y/o prohibiciones al uso de OGM. En lo que respecta a las semillas nativas y criollas de maíz, se evidencia una tendencia a prohibir los OGM y una mayor protección de las variedades locales de maíz, así como en la prevención y reducción sobre riesgos medioambientales y socioeconómicos producto de la liberación de OGM.

- Aunque al menos desde 1996 esta Corporación ha llamado la atención al Estado colombiano sobre la necesidad de disponer de algún tipo de reconocimiento legal o un régimen especial de protección colectiva de las variedades vegetales obtenidas por las comunidades étnicas, esta Sala encuentra que la respuesta actual de las instituciones demandadas, en vez de promover la conservación y protección de sus conocimientos y saberes tradicionales, no logra crear un entorno propicio para contrarrestar sus preocupaciones o riesgos potenciales.

- En términos generales, esta Corte observa la ausencia de una respuesta articulada, integral y diferenciada por parte del Estado colombiano, por medio de la cual se garantice un marco mínimo de protección de las semillas nativas y criollas de los pueblos indígenas, especialmente de las variedades vegetales de maíz que hacen parte de su historia, de sus tradiciones, de su alimentación y del propio reconocimiento, que desde 2001 demanda el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, aprobado en Colombia mediante la Ley 2285 de 2023: El ICA desconoce obligaciones específicas a su cargo derivadas de la normatividad nacional vigente, particularmente la precitada Resolución 07221 de 2020, entre ellas:

(i) controlar de forma efectiva el uso y comercialización de semillas genéticamente modificadas;

(ii) implementar medidas para retrasar la generación de resistencia de las plagas objetivo de la tecnología en los cultivos genéticamente modificados;

(iii) promover un uso y manejo efectivo de los herbicidas en el cultivo genéticamente modificado con tolerancia a la aplicación de herbicidas para retrasar la aparición de especies de malezas resistentes al mismo; y, de manera especial,

(iv) mitigar el flujo de genes de cultivos genéticamente modificados hacia variedades criollas y/o especies compatibles sexualmente mediante estrategias de aislamiento.

Esta Sala encontró que, ni el ICA, ni las otras entidades del Estado demandadas, reportaron acciones para mitigar, o al menos capacitar o informar a los pueblos indígenas en general, y a las comunidades demandantes en particular, sobre los efectos o riesgos potenciales que pueden tener cultivos OGM de manera aledaña a sus cultivos tradicionales de variedades criollas o nativas. Igualmente, ninguna de las entidades demandadas reportó cómo se asegura que los agricultores que siembran o cultivan comercialmente variedades GM en territorios aledaños o conexos a los resguardos indígenas, al menos en los territorios demandantes, contarán con un cumplimiento efectivo de las medidas de aislamiento que permitan mitigar el flujo de gen del maíz que por

**sus características fenotípicas viaja y se dispersa con mayor facilidad.**

Las órdenes impartidas de esta sentencia son:

1. *la Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, así como de la administración de los Bancos de Germoplasma para la Alimentación y la Agricultura propiedad de la Nación colombiana, para que procedan, de manera inmediata y urgente, a liderar un inventario de semillas de maíz denominadas nativas, criollas, propias o autóctonas en cada grupo demandante. Para el diseño y puesta en operación del inventario, las entidades encargadas deberán tener en cuenta los siguientes parámetros constitucionales mínimos: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada de resultar procedente; (ii) la promoción de la diversidad genética y cultural a través de estándares de inclusión que permitan la identificación de especies que requieren recuperación, conservación y protección especial y diferenciada; (iii) el reconocimiento de los usos, saberes y prácticas tradicionales utilizadas para la producción, conservación, intercambio o comercialización de cada variedad vegetal; y (iv) el respeto y reconocimiento de estrategias propias de recolección y conservación de semillas nativas y criollas utilizadas por las comunidades demandantes ante el riesgo de desaparición de sus variedades propias. Este inventario debe constituir un primer paso importante para la investigación científica y la documentación de las semillas nativas y criollas de maíz, incluyendo su diversidad genética, características agronómicas y usos tradicionales, así como una actuación valiosa para adoptar estrategias para la conservación y manejo de este tipo de recursos fitogenéticos para las comunidades. Además, deberá integrarse con el Sistema Nacional de Semillas y articular su implementación con las diferentes alcaldías locales.*

2. *La Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, así como de la administración de los Bancos de Germoplasma para la Alimentación y la Agricultura propiedad de la Nación colombiana, para que proceda a liderar medidas urgentes e inmediatas para la recuperación, conservación y producción de las semillas nativas y criollas de maíz en cada grupo demandante. Para el diseño y puesta en operación de estas medidas la entidad deberá tener en cuenta los siguientes parámetros constitucionales mínimos: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas*

y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) el conocimiento tradicional y experiencia de la población demandante en el manejo de las semillas; (iii) la adopción de medidas de prevención respecto de las causas que amenazan o ponen en riesgo la diversidad de las semillas que las comunidades indígenas, así como su seguridad y autonomía alimentaria; (iv) el fortalecimiento de los sistemas de protección entre las comunidades indígenas, a partir de la promoción de sus prácticas tradicionales; (v) la capacitación, educación y acceso a información, con el propósito de promover la protección de las semillas nativas y criollas de maíz, así como su manejo adecuado y la importancia de su conservación; y, (vi) el reconocimiento legal de estas variedades vegetales como parte del patrimonio biocultural de las comunidades indígenas.

3. La Sala ordenará al Instituto Colombiano Agropecuario, en el marco de sus funciones de control técnico de la producción y comercialización del material genético de semillas para la siembra, así como el seguimiento y monitoreo a las siembras comerciales de cultivos genéticamente modificados, para que, de manera urgente e inmediata, implemente medidas de monitoreo y seguimiento a cultivos genéticamente modificados en los territorios indígenas identificados por los grupos demandantes:

(i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas.

(ii) realizar una evaluación técnica y completa de los riesgos de eventos transgénicos que considere los impactos diferenciados que pueden tener en los territorios indígenas, su diversidad genética, la seguridad y autonomía alimentaria, sus sistemas de producción ecológica, así como en sus conocimientos y prácticas tradicionales e impactos socioeconómicos;

(iii) implementar un sistema de monitoreo y seguimiento a posibles eventos transgénicos en los territorios indígenas que incluya la detección y análisis de sus factores multicausales, entre ellos, eventos asociados a la polinización cruzada, la introducción voluntaria de OGM o la falta de certificación o etiquetado de productos;

(iv) brindar capacitación y apoyo técnico a las comunidades indígenas para fortalecer sus capacidades en el control, seguimiento y vigilancia de eventos transgénicos. Esto incluye la formación en técnicas de muestreo, apoyo en análisis de laboratorio, identificación de variedades nativas y criollas; y,

(vi) establecer mecanismos para la implementación de medidas correctivas en caso de detección de eventos transgénicos no autorizados

o de impactos negativos en las variedades nativas y criollas de maíz. **Estas medidas deben incluir la eliminación o recuperación de los transgenes y la restauración de la biodiversidad afectada.**

Órdenes generales para prevenir que en lo sucesivo se respete el precedente constitucional y se favorezca la solución de barreras diferenciales e institucionales identificadas durante el curso de la acción de tutela.

(i) en Colombia todavía no se reconoce la importancia de los conocimientos y prácticas agrícolas tradicionales de los pueblos indígenas en la conservación y mejoramiento de variedades vegetales fundamentales para la alimentación y la agricultura nacional;

(ii) algunos pueblos indígenas que usan semillas OGM sin suficiente conocimiento, limitan su capacidad de guardar y reutilizar sus semillas nativas y criollas para futuras cosechas, lo que significa que la población indígena deja de controlar de manera autónoma la manera cómo cultiva, produce o cosecha;

**(iii) existen estudios de campo realizados en Colombia donde se registraron eventos de polinización cruzada entre variedades vegetales de maíz en distancias superiores a los 800 metros, que pueden poner en duda la determinación de la medida de distanciamiento de cultivos OGM y no OGM establecida en la Resolución 072221 de 2020, como medida efectiva y suficiente para proteger la diversidad de los territorios indígenas;**

y

(iv) el Estado colombiano no ha apoyado de manera integral a los pueblos y comunidades indígenas en sus acciones colectivas o comunitarias encaminadas a la conservación y protección de sus semillas nativas.

**Se emiten órdenes generales, de carácter extra y ultra petita, con el propósito de prevenir a las entidades demandadas para que en lo sucesivo respeten los estándares constitucionales e internacionales asociados a la protección de los derechos fundamentales**

1. Con el propósito de que los pueblos y comunidades indígenas que no hicieron parte de la acción de tutela, pero al igual que los demandantes han visto afectados sus derechos fundamentales, conforme a la parte motiva de esta sentencia, sean protegidos en igualdad de condiciones que los accionantes. Ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los pueblos y las comunidades indígenas deberán acreditar condiciones análogas a las de la parte accionante, asociadas a la pérdida o riesgo de extinción de variedades vegetales de maíz autodenominadas como criollas, nativas, autóctonas o propias, así como la presencia de eventos transgénicos o circunstancias que consideran pueden afectar la conservación y producción de sus semillas propias, sin respuesta previa por parte de las entidades del Estado. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su función de

entidad encargada del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, definirá los canales y las autoridades competentes para asegurar la implementación de las medidas urgentes e inmediatas, dispuestas en los fundamentos jurídicos 229 al 231 de la presente providencia, así como de las garantías derivadas de las órdenes generales proferidas.

2. La Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en el marco de las funciones previstas en los numerales 6, 10 y 13 del artículo 2° del Decreto número 1985 de 2013, establezca un *marco normativo y de política pública que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus patrimonio genético y cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas*. Este marco deberá desarrollar e incluir como mínimo los siguientes estándares constitucionales: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) el reconocimiento legal del derecho de los pueblos indígenas sobre sus semillas nativas y criollas, y por lo mismo la necesidad de un régimen especial de propiedad intelectual, para asegurar la propiedad y el control de esos conocimientos tradicionales; (iii) las medidas para la conservación y el manejo sostenible de las semillas nativas y criollas, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas de conservación comunitarios, y los canales de comercialización que permitan contrarrestar afectaciones socioeconómicas; (iv) los mecanismos de prevención y protección respecto de riesgos que puedan afectar las semillas nativas y criollas, como podría ocurrir con la contaminación genética o la apropiación indebida de los conocimientos tradicionales asociados a la producción agrícola y alimentación; (v) las estrategias que permitan la preservación genética y, a mediano y largo plazo, el acceso, intercambio y su comercialización; y (iv) sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación para asegurar el cumplimiento de las medidas de protección y conservación de las semillas nativas y criollas.

3. La Corte ordenará al Instituto Colombiano Agropecuario, en el marco de las funciones previstas en los artículos 6°, 22 y 32 del Decreto número 4765 de 2008, que establezca un *mecanismo de acceso a la información pública sobre el proceso de autorización de organismos vivos modificados y el deber de controlar los posibles efectos adversos para la diversidad biológica y la salud humana*. Este mecanismo deberá incluir como mínimo los siguientes estándares constitucionales: (i) la promoción de la máxima transparencia posible de modo que se fortalezca la confianza en las instituciones y la evaluación de los riesgos OGM.

Esto implica la publicación regular de informes, estudios o datos que le permitan al público contar con información actualizada, lo más completa posible, suficiente, oportuna y relevante; (ii) la garantía de independencia e imparcialidad de la información pública, a través de la publicación de información científica de alta calidad y libre de intereses, o la precisión de los posibles o aparentes conflictos de interés y su base científica; (iii) la presentación de información accesible, clara y comprensible para el público en general y, adicionalmente, la divulgación de información que supere barreras de acceso y promueva condiciones de conocimiento técnico específicas y diferenciales; (iv) la protección de datos reservados o no autorizados legalmente, sin que su determinación implique la denegación total de información relevante y necesaria para la participación ciudadana; (v) la divulgación activa de información relevante sobre los OGM y los riesgos asociados, de manera que el público tenga acceso a la información más actualizada y completa posible, sin necesidad de una solicitud explícita previa; y (vi) la adopción de mecanismos claros y accesibles que permitan a las partes interesadas, incluido el público en general, presentar apelaciones o reclamaciones en relación a las decisiones de autorización de OGM y la evaluación de riesgos.

4. La Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de las funciones previstas en los numerales 1, 8 y 10 del artículo 2° del Decreto número 1985 de 2013, y al Instituto Colombiano Agropecuario, de acuerdo con las facultades previstas en los numerales 1, 3, 4 y 5 del Decreto número 4765 de 2008, para que, en virtud del principio de precaución, adelanten, lideren o coordinen *estudios o evaluaciones técnicas que permitan analizar los efectos al medio ambiente y a la salud derivados de la utilización de OGM respecto de las semillas nativas y criollas de maíz*. Dentro de estas actividades, deberá recolectarse información completa y actualizada que permita valorar la eficacia y suficiencia de las medidas de alistamiento dispuestas en la Resolución del 072221 de 2020, para siembras de maíz genéticamente modificado en áreas reconocidas como resguardos indígenas y la distancia con cultivos de maíces de variedades criollas.

5. Acompañamiento al Ministerio Público, para que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, verifique el cumplimiento de las órdenes particulares y generales adoptadas en la presente providencia, y le presente al juez de primera instancia información relevante al respecto.

Al realizar una revisión del proyecto, tomamos como punto de análisis:

a) las implicaciones jurídicas en derecho comparado: Restrictions on Genetically Modified Organisms: Argentina, Belgium, Brazil, Canada, China, Egypt, England and Wales, European Union, France, Germany, Israel, Italy, Japan, Lebanon, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Russian Federation, South Africa, South Korea,

Sweden, United States. International Protocols, March 2014 (Librería del Congreso de USA).

b) Casos en los que Zonas libres de OGM han sido adoptados y el mecanismo de verificación.

c) Una revisión técnica y científica de los conceptos: hay una tendencia en los documentos antecedentes a mezclar conceptos como transgénico, con OGM-Organismo genéticamente modificado, mejoramiento genético, etc., pero todos ellos son casos distintos.

d) Se propone un nuevo articulado, dando alcance a lo expresado por la Corte Constitucional y adaptando las órdenes que ella imparte, a un texto legislativo (<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/T-247-23.htm>).

### 3.2 Componentes técnicos

Esta situación es contraria a lo expresado en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Particularmente, en lo referido a *adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los Derechos del agricultor*, en particular:

a) *la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;*

b) *el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y*

c) *el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.*

Así las cosas y con mérito en lo expuesto con antelación, vemos la importancia de cada uno de los puntos abordados por la presente ley:

## 4. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto fijar estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos, para preservar con esto la autonomía de comunidades campesinas, indígenas y negras en sus dinámicas agrícolas ancestrales y culturales en la utilización de sus propias semillas.

## 5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

### 5.1. Antecedentes

De acuerdo con el autor del proyecto, se retoma lo plasmado en la exposición de motivos

*Desde hace décadas, nuestro país ha venido perdiendo su autonomía en la producción de alimentos, la disminución drástica de su producción nacional ha venido afectando principalmente a los pequeños agricultores, quienes, a través de la historia, y a la fecha de hoy, siguen incansablemente sustentando en gran parte la seguridad alimentaria*

*del país. En la actualidad son nuestros campesinos en uso de sus tierras y bajo un notable desamparo del Estado, los responsables del 70% del área cultivada de maíz en el país, del 89% de la caña panelera, del 80% del frijol, del 75.5% de las hortalizas y del 85% de la yuca, entre muchos otros productos; sin embargo, en el año 2019 de acuerdo con las estadísticas presentadas por la DIAN los productos alimenticios son los que más se importan en el país y solo en noviembre del año pasado, tuvieron un incremento del 11.4% lo que representa una suma de más de 400 millones de dólares. El Consejo Técnico Nacional de Bioseguridad y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, aprobaron, desde 2005, mediante la expedición de registros sanitarios, diecisiete alimentos derivados de cultivos transgénicos de las Empresas Monsanto, Dupont y Syngenta, para el consumo humano, de estos, siete registros corresponden a productos derivados del maíz. Las empresas biotecnológicas han logrado que en el país sean aprobados productos derivados de maíz, soya, algodón, trigo, remolacha y de otros cultivos, tanto para consumo humano, como para materia prima para alimentación nacional. Los registros sanitarios otorgados por el Invima, para la comercialización de estos productos alimentarios, se autorizan sin realizar rigurosas evaluaciones de bioseguridad sobre los riesgos en salud humana y animal; en nuestro país no se han realizado evaluaciones de riesgos de toxicidad, alergenicidad, y demás pruebas que garanticen su seguridad. El Invima se ha limitado a homologar y sacar conclusiones sobre estos alimentos, a partir de los estudios que le entrega la compañía solicitante al Consejo Técnico Nacional de Bioseguridad.*

*Las semillas transgénicas son seres vivos a los que el hombre les ha introducido genes de otra especie diferente por diferentes técnicas del laboratorio. Las semillas transgénicas son modificadas para que resulten resistentes a diversos factores que podrían afectar el desarrollo de la planta; gracias a este tipo de semillas, se pueden crear plantas resistentes a los insectos y a los herbicidas, es decir, van en contravía de la realidad de las semillas naturales, que son un componente sagrado de la cultura, la soberanía y autonomía alimentaria de los pueblos, es por ello que desde el origen de la agricultura las semillas han caminado libremente con los agricultores y agricultoras. (Red de Semillas Libres de Colombia).*

*Desde el año 2002 en nuestro país se ha venido autorizando la siembra de los siguientes cultivos transgénicos: clavel azul, algodón, maíz, rosa azul. Las características principales de estos transgénicos son resistencia a herbicidas (RR) y control de lepidopteros – gusanos (Bt). Algunos cultivos tienen las dos características al mismo tiempo.*

*La siembra de cultivos transgénicos en Colombia ha generado crisis en los agricultores que han asumido esta tecnología y en aquellos que no quieren esta tecnología al generar contaminación por flujo de genes, esto en el entendido, que se considera al país como uno de los centros de mayor*

*diversidad de maíz en el mundo, en el territorio nacional se encuentran 23 razas ancestrales de maíz, de las cuales existen cientos de variedades de semillas que han sido fundamentales para la cultura y la soberanía alimentaria de los pueblos, y se han constituido en un pilar de la alimentación de los colombianos. Esto obliga asumir responsabilidades sobre ese legado cultural.*

*“En 2020 Colombia puede estar en capacidad de hacer parte de los países con mayor área sembrada de cultivos genéticamente modificados en América, junto a Estados Unidos, Brasil, Argentina y Paraguay, y en la medida en la que a futuro se den las condiciones de seguridad y el mercado esté estable, Colombia aumentará la cantidad de esta clase de sembradíos porque tiene tierra, clima y gente preparada para hacerlo”, así lo explicó el director ejecutivo de la consultora Céleres, Anderson Galva”.*

*Los principales riesgos e impactos de los cultivos y alimentos transgénicos son:*

- 1. Incremento de casos de resistencia de hierbas e insectos.*
- 2. Mayor contaminación ambiental y riesgos a la salud por aumento en uso de plaguicidas (herbicidas).*
- 3. Mayor dependencia de semillas propiedad de las empresas, que por ende afecta directamente a nuestros campesinos.*
- 4. Rendimientos menores y no superiores a los cultivos convencionales, ocasionando como se habló anteriormente al aumento de importación de los productos de la canasta básica.*
- 5. Imposibilidad de resembrar la Semilla*
- 6. Contaminación genética con consecuencias impredecibles.*
- 7. Pérdida de biodiversidad e incremento de monocultivos.*
- 8. Desplazamiento y eliminación de pequeños productores y sus comunidades.*
- 9. Pérdida de la soberanía alimentaria.*
- 10. Los costos de los daños de esta tecnología, deben ser asumidos por la ciudadanía, y los productores, no por las empresas.*
- 11. Leyes favorables a las empresas para proteger sus semillas y contra la comercialización e intercambio de semillas criollas y locales.*
- 12. Freno a la agricultura ecológica.*
- 13. Riesgos a la salud por el consumo de alimentos transgénicos.*

*¿Qué son Zonas o Territorios Libres de Transgénicos?*

*Es un área, cultivada o no, donde quienes ejercen control, de manera individual o colectiva, impiden la siembra, uso o consumo de semillas y alimentos transgénicos como medida preventiva para proteger sus semillas criollas y locales, evitar la contaminación de las mismas, mantener*

*su agricultura convencional y orgánica, recuperar el conocimiento tradicional sobre las semillas, mantener alimentos sanos, proteger los ecosistemas naturales ante la posibilidad de contaminación genética y con agrotóxicos (especialmente en centros de alta diversidad biológica), fortalecer la soberanía alimentaria regional y local, etc. Las declaraciones pueden ser respaldadas o no por acciones legales, tales como resoluciones, decretos o leyes. Se pueden dar por simple voluntad de los propietarios de fincas, tiendas o supermercados, con respaldo de autoridades territoriales: cabildos indígenas, consejos municipales, alcaldes, gobernadores, presidentes, etc.*

*Estas declaraciones deben ser un punto de partida hacia la búsqueda de un país y un mundo libre de transgénicos, donde podamos construir nuestra soberanía alimentaria a partir de identificar, fortalecer y consolidar regiones agroalimentarias. La declaración de zonas o territorios libres de transgénicos incluye un proceso de capacitación y formación que permite tomar decisiones frente a nuestro futuro. Esto ha implicado la formación de equipos y la implementación de estrategias de comunicación, divulgación e incidencia política.*

*¿Por qué incentivar los territorios libres de Transgénicos en nuestro país?*

- 1. Nuestro territorio es un país de origen y biodiversidad agrícola y silvestre.*
- 2. Tenemos una gran riqueza cultural con gran arraigo en el campo, diversidad de alimentos y conocimientos ancestrales sobre los cultivos, las semillas y el ambiente.*
- 3. Aumentar la exportación y no importación de los productos básicos de la canasta familiar.*
- 4. Incrementaría la capacidad para producir los alimentos que requerimos y más.*
- 5. Actualmente los pequeños productores nos proveen del 60% de alimentos.*
- 6. Avanzaríamos hacia la soberanía alimentaria.*
- 7. Nuestros campesinos como pequeños productores son más eficientes que los grandes productores.*
- 8. Es necesario fortalecer la agroecología.*
- 9. Es necesario impulsar propuestas productivas que permitan la permanencia de los pequeños productores en el campo.*
- 10. Es necesario fortalecer los sistemas de intercambio, comercialización, almacenamiento y mejoramiento de semillas criollas y locales.*

*¿Dónde están las Zonas o Territorios Libres de Transgénicos en el mundo?*

*Varios países de la UE han prohibido oficialmente el cultivo de transgénicos en su territorio. En otros, cada vez más regiones o entidades locales se declaran Zonas Libres de Transgénicos:*

- *Albania: 18 de sus 36 distritos se han declarado libres de transgénicos.*

- *Austria ha prohibido el cultivo de OMG, y sus nueve regiones han declarado su intención de permanecer libres de transgénicos* *Bélgica: La región de Wallonia y otras 124 comunidades se han declarado libres de transgénicos.*

- *Bulgaria: ha prohibido el cultivo de OMG en su territorio.*

- *Croacia: las 21 regiones de Croacia han decidido declararse zonas libres de transgénicos.*

- *Chipre: Todos sus espacios naturales, y 9 de sus municipios, se han declarado zonas libres de transgénicos.*

- *Finlandia: Tres provincias se han declarado libres de transgénicos, y 14 municipios han introducido restricciones para el uso de alimentos modificados en comedores públicos.*

- *Francia: ha prohibido el cultivo de transgénicos, y 21 departamentos y más de 116 municipios, así como varios espacios naturales, se han declarado zonas libres de transgénicos.*

- *Alemania: prohibió el cultivo de maíz transgénico en 2009. Posteriormente, se autorizó el cultivo durante un breve periodo de tiempo de una patata transgénica, autorización que fue revocada en 2013. Nueve de sus dieciséis Estados y más de treinta mil explotaciones agrícolas se han declarado libres de transgénicos, y existe un etiquetado especial para productos animales alimentados con piensos libres de OMG.*

- *Grecia: todas las regiones del país se han declarado libres de transgénicos.*

- *Hungría: prohibió el cultivo de maíz transgénico en 2009, y dos de sus siete regiones se han declarado libres de transgénicos.*

- *Irlanda: 9 de sus 26 condados se han declarado libres de transgénicos.*

- *Italia: las 20 regiones de Italia se han declarado en contra del cultivo de transgénicos.*

- *Luxemburgo: ha prohibido el cultivo de maíz transgénico, y 80 de sus 116 municipios han prohibido el uso de productos transgénicos en comedores públicos.* *Holanda: una de sus regiones se ha declarado libre de transgénicos.*

- *Noruega: ha prohibido el cultivo y venta de productos que contengan OMG en todo su territorio.*

- *Polonia: ha prohibido el cultivo de maíz transgénico, y todas sus regiones se han declarado libres de transgénicos.*

- *Portugal: 3 de sus regiones y 27 municipios se han declarado libres de transgénicos.*

- *Rumanía: el cultivo ilegal de variedades transgénicas no autorizadas ha supuesto un problema grave en Rumania. Hoy, 50 de sus comunas rurales se han declarado zonas libres de transgénicos.*

- *Serbia: desde 2009, el cultivo y distribución de OMG (incluida la importación de piensos que los contengan) están prohibidos en Serbia.*

- *Eslovenia: Una tercera parte de sus regiones se han declarado libres de transgénicos.*

- *Estado Español: cuatro comunidades autónomas (Asturias, País Vasco, Baleares y Canarias) se han declarado libres de transgénicos, así como la provincia de Málaga. El Parlamento Andaluz ha aprobado la prohibición de cultivos transgénicos en espacios naturales protegidos o zonas con una presencia importante de cultivos ecológicos, lo que abarca gran parte del territorio de esta comunidad autónoma. Más de 300 municipios se han declarado Zona Libre de Transgénicos.*

- *Suecia: Un condado y 8 comunidades se han declarado libres de transgénicos.*

- *Suiza: existe una moratoria que prohíbe el cultivo comercial de OMG, así como varias regiones declaradas libres de transgénicos.*

- *Reino Unido: Los gobiernos de Escocia y Gales se oponen al cultivo de transgénicos, y en Reino Unido existen más de 60 áreas libres de transgénicos.*

*En regiones de todo el mundo (Zambia, Algeria, Ghana, Benín, Japón, Filipinas, Tailandia, Arabia Saudí, Costa Rica e, incluso en Canadá y Estados Unidos, por citar algunos países), se están promoviendo iniciativas a distintos niveles para impedir la entrada de OMG.*

#### **Zonas Libres de Transgénicos en Colombia**

En Colombia algunos municipios han dado este paso declarando sus territorios como libres de transgénicos, entre estos encontramos: cinco (5) Resguardos Indígenas de Transgénicos: Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento de Córdoba y Sucre, Resguardo de Cañamomo y Lomapieta en Riosucio, Caldas, Resguardos de Iquira y Llanobuco en Huila, y Resguardo de Mayabangloma en La Guajira (García y Fundación Swissaid, 2012), así mismo, los municipios de San Pablo, La Unión y San Lorenzo en el departamento de Nariño, que a través de acuerdos municipales así lo han declarado.

No existe información precisa que nos permita hacer un seguimiento a estas iniciativas, lo cual implica un problema para conocer los resultados que esta importante decisión que tomaron los territorios ha generado, sin embargo, es preciso continuar con esta iniciativa de declaratorias y que el Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, haga el acompañamiento necesario para que los resultados buscados y esperados por las comunidades se materialicen y más territorios se acojan a esta iniciativa.

#### **JURISPRUDENCIA**

*El Consejo de Estado, en Sentencia 4 de febrero de 2005 M. P. Olga Inés Navarrete. El Consejo de Estado preocupado por el impacto de la actividad permitida por el tema de cultivos transgénicos*

y sus implicaciones sobre el medio ambiente y salud, ordena la integración de una Comisión de seguimiento y evaluación frente a la actividad de Monsanto.

*La Corte Constitucional en Sentencia C-1051 de diciembre de 2012, derogó la Ley 1518, mediante la cual se aprobó el Convenio Internacional UPOV 91, que otorga los derechos de obtentores vegetales sobre las semillas. El Convenio UPOV 91, según la Corte, se basa e inspira en la propiedad intelectual individual de los “creadores” de nuevas variedades vegetales, afín de permitirles su explotación exclusiva por un tiempo determinado. Por el contrario, los grupos étnicos conforme a sus costumbres y formas de vida, no se dedican a la explotación comercial de los conocimientos ancestrales, ni tampoco sus conocimientos se encuentran registrados en solicitudes de derechos de obtentor, dado que los mismos tienen un uso comunitario y, como tales se basan en el concepto de propiedad colectiva.*

*Así, conforme a las reglas de UPOV 91, podría ocurrir que variedades vegetales producto de prácticas milenarias, por el hecho de no haber sido comercializadas por las comunidades o entregadas con fines de explotación, sean presentadas como creadas o puestas a punto por parte de fitomejoradores formales, quienes serían entonces los beneficiarios de los derechos de obtentor, desplazando a los pueblos autóctonos en el ejercicio de tales derechos.*

*Aunque la Corte Constitucional declaró inexecutable UPOV 91, muchos de los aspectos críticos antes señalados, están incorporados en otras normas de semillas que se aplican en el país, como es el caso del Convenio de UPOV 1978 que se aplica mediante la Decisión Andina 345 de 1994, y que además incluye algunos aspectos lesivos de UPOV 91. También actualmente se aplica el artículo 306 del Código Penal, que penaliza la usurpación de derechos de obtentores vegetales.*

*Estas normas se complementan con la nueva Resolución número 3168 del ICA sobre semillas, es por ello que el conjunto de normas de propiedad intelectual y las que controlan la producción, uso y comercialización de semillas, se constituyen en instrumentos de despojo, que amenazan los derechos de las comunidades locales y la soberanía alimentaria del país.*

#### **El problema jurídico analizado por la Corte:**

Al revisar las últimas sentencias, destaca la Sentencia T247-23 sobre **DERECHOS FUNDAMENTALES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE COMUNIDADES INDÍGENAS**-Vulneración por falta de una política pública de protección del patrimonio biocultural de semillas nativas y criollas de maíz, encontramos que esta sentencia puede ser el enlace entre las definiciones de la Corte y el nuevo enfoque legislativo: La Corte Constitucional estudió la situación de 9 resguardos indígenas y una asociación regional creada para la defensa de sus derechos fundamentales, quienes

presentaron acción de tutela en contra del Estado colombiano, representado entre otras entidades por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA. Para los demandantes, las entidades estatales incurrieron en una serie de omisiones que vulneraron y pusieron en grave riesgo sus derechos a la libre autodeterminación, a la identidad étnica y cultural, al medio ambiente, a la salud humana, al acceso a la información pública y a la participación efectiva. La afectación a los derechos fundamentales estuvo sustentada en la presunta falta de suficiencia y eficacia de las medidas estatales dirigidas a proteger las semillas nativas y criollas de maíz en territorios indígenas, que constituyen una fuente real de la alimentación de las comunidades accionantes, de su relacionamiento con la tierra y de su forma de vida, así como de las prácticas culturales que históricamente señalan han conservado, protegido y mejorado. En especial, llamaron la atención sobre los riesgos o efectos adversos producidos por variedades de maíz genéticamente modificadas, cultivadas cerca o en cultivos tradicionales.

El Estado presentó como prueba de cumplimiento, la Resolución ICA - 072221 de 2020, “Por medio de la cual se implementa el plan de bioseguridad y seguimiento para siembras comerciales de cultivos genéticamente modificados con resistencia a plagas objetivo de la tecnología y/o tolerancia a la aplicación de herbicidas”<sup>[3]</sup>, en su artículo 1º, establece como objetivo general del plan de bioseguridad y seguimiento “retrasar el desarrollo de resistencia y mitigar el flujo de genes que puedan llegar a tener efectos para la diversidad biológica”. El artículo 4º de la resolución en mención fijó entre sus objetivos específicos: “mitigar el flujo de genes de cultivos genéticamente modificados hacia variedades criollas y/o especies compatibles sexualmente mediante estrategias de aislamiento”. Por esta razón, las comunidades indígenas llamaron la atención sobre la decisión del ICA de establecer en dicha normatividad dos medidas de aislamiento dirigidas a proteger, en criterio de los actores, las semillas nativas y criollas de pueblos indígenas. La primera, “**las siembras de maíz genéticamente modificado no se pueden hacer en áreas reconocidas como resguardos indígenas y se siembran siempre dejando como mínimo 300 metros de distancia de cultivos de maíces de variedades criollas**”<sup>[4]</sup>. La segunda, “**el aislamiento también puede establecerse por diferencia en el tiempo de floración, el cual debe ser superior a 15 días**”<sup>[5]</sup>.

*La ineficacia e insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado colombiano.* Para los accionantes, el Plan de Bioseguridad y Seguimiento diseñado para controlar la siembra de maíz genéticamente modificado, particularmente las medidas de aislamiento dispuestas por las autoridades gubernamentales han resultado ineficaces e insuficientes para proteger las áreas reconocidas como resguardos indígenas. Para soportar esta consideración, los actores reseñaron que la Alianza por la Agrobiodiversidad, junto con organizaciones

indígenas, entre ellas los resguardos que hacen parte de la acción de tutela, adelantaron varias pruebas InmunoStrip<sup>[6]</sup> en los departamentos de Tolima, Huila, Cauca y Caldas para monitorear el estado de sus semillas criollas y nativas de maíz. Aseveraron que los resultados obtenidos de las pruebas técnicas arrojaron variedades vegetales tradicionales de maíz contaminadas con maíz genéticamente modificado, particularmente Roundup Ready (RR- tolerante al glifosato) y maíz Yielgard (BT- residente a plagas de tallo), de acuerdo con los siguientes datos principales

Para los accionantes, los resultados de las pruebas InmunoStrip han demostrado la ineficacia e insuficiencia de la acción estatal, considerando que:

(i) la medida de aislamiento de 300 metros consagrada en el Plan de Biodiversidad y Seguimiento a OGM no ha impedido el entrecruzamiento natural de las parcelas vecinas, a través de la polinización cruzada;

(ii) Coexisten distintas fuentes de contaminación genética no valoradas, tal y como sucede con la venta de semillas certificadas sin control respecto de material genéticamente modificado que entra a los territorios indígenas o la importación de variedades sin control de segregación o etiquetado;

(iii) La entrega de semillas de maíz a comunidades indígenas en proyectos gubernamentales, como sucede con el programa de fomento agrícola, sin controles sobre semillas de maíz GM; y

(iv) La falta de monitoreo y seguimiento de eventos transgénicos en muestras de semillas de maíz en resguardos indígenas, como lo ordena la Resolución número 072221 de 2020. A la fecha de la presentación de la acción de tutela, los accionantes insistieron en que los estudios sobre el impacto de la semilla de maíz GM en territorios indígenas eran técnica y económicamente asumidas por las propias comunidades étnicas.

De acuerdo con los peritazgos técnicos, la Corte señala:

*Tercero*, los intervinientes presentaron dudas e inquietudes respecto de la determinación de la medida de distanciamiento de cultivos OGM y no OGM determinada en la Resolución número 072221 de 2020. De acuerdo con estudios de campo realizados en investigaciones a cargo de la Universidad Nacional de Colombia desde 2012, se registraron eventos de polinización cruzada entre variedades vegetales de maíz en distancias superiores a los 800 metros. El interviniente explicó que el maíz es una planta principalmente alógama, por lo que su polinización se produce esencialmente mediante la dispersión del polen por el viento. En varios eventos los granos de polen son grandes y pueden permanecer viables por varios días. Incluso, es posible que pequeñas cantidades de polen viajen más lejos bajo las condiciones atmosféricas adecuadas. Por ello, la polinización cruzada entre el maíz genéticamente modificado y el maíz no transgénico en Colombia puede ocurrir más allá de la distancia de aislamiento recomendada de 200

metros en la Unión Europea o la establecida por la precitada resolución. De hecho, la Universidad del Tolima recomendó, a partir de su trabajo de campo, que la delimitación de zonas cultivadas con los híbridos de maíz transgénico debería tener una franja de tres (3) kilómetros, para evitar el flujo de polen hacia las poblaciones nativas o criollas de maíz.

En la Sentencia C-583 de 2015, la Corte Constitucional ya presentó algunas generalidades relevantes sobre los organismos genéticamente modificados, así como sobre los modelos de regulación adoptados por los Estados, y algunas particularidades de su autorización y uso comercial en Colombia: una vez analizadas las condiciones legales internacionales, la Corte concluyó que:

- **En Colombia cobra cardinal relevancia la aplicación del principio de precaución y de los estándares internacionales asociados ante ausencia de información que pueda estar ligada a los riesgos potenciales de la producción, comercialización y consumo de OGM.**

- Al menos desde 2018, ha indicado que las resoluciones previstas por el ICA para la producción, acondicionamiento, importación, almacenamiento y comercialización de semillas para la siembra en el país, así como su control para mantener el estatuto fitosanitario del país, **diseñadas bajo parámetros generales y abstractos, no aplican a los pueblos y comunidades indígenas y, por lo tanto, se trata de cuerpos normativos que no tienen la potencialidad de afectarlos directamente.**

- El deber de reconocer que los países andinos se caracterizan por su condición multiétnica y pluricultural, y por lo mismo, la existencia de una obligación relevante en cuanto reconocer la contribución que las comunidades étnicas han dado a la diversidad biológica, a su conservación, desarrollo y mantenimiento. Esto incluye la comprensión de la relación especial que tienen estas comunidades étnicas con sus tierras, territorios y su patrimonio genético.

- El deber de valorar y contrarrestar las afectaciones socioeconómicas y bioculturales por la utilización y liberación de organismos genéticamente modificados, especialmente en las comunidades indígenas, locales o respecto de personas que se dedican a trabajar en zonas rurales.

- El deber de adoptar un enfoque integral para la conservación y utilización sostenible de los recursos genéticos que reconozca el papel de las biotecnologías modernas, la necesidad de protección y conservación de la diversidad biológica, de los derechos de los agricultores y, adicionalmente, fortalezca la coexistencia de los sistemas diversos de cultivos.

- La Sala considera que, en México, Bolivia, Perú, Brasil y Ecuador, así como en un escenario internacional más amplio, existe un marco regulatorio detallado para la evaluación, autorización, importación, comercialización y/o prohibiciones al uso de OGM. En lo que respecta a

las semillas nativas y criollas de maíz, se evidencia una tendencia a prohibir los OGM y una mayor protección de las variedades locales de maíz, así como en la prevención y reducción sobre riesgos medioambientales y socioeconómicos producto de la liberación de OGM.

- Aunque al menos desde 1996 esta Corporación ha llamado la atención al Estado colombiano sobre la necesidad de disponer de algún tipo de reconocimiento legal o un régimen especial de protección colectiva de las variedades vegetales obtenidas por las comunidades étnicas, esta Sala encuentra que la respuesta actual de las instituciones demandadas, en vez de promover la conservación y protección de sus conocimientos y saberes tradicionales, no logra crear un entorno propicio para contrarrestar sus preocupaciones o riesgos potenciales.

- En términos generales, esta Corte observa la ausencia de una respuesta articulada, integral y diferenciada por parte del Estado colombiano, por medio de la cual se garantice un marco mínimo de protección de las semillas nativas y criollas de los pueblos indígenas, especialmente de las variedades vegetales de maíz que hacen parte de su historia, de sus tradiciones, de su alimentación y del propio reconocimiento, que desde 2001 demanda el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, aprobado en Colombia mediante la Ley 2285 de 2023: El ICA desconoce obligaciones específicas a su cargo derivadas de la normatividad nacional vigente, particularmente la precitada Resolución 07221 de 2020, entre ellas:

(i) controlar de forma efectiva el uso y comercialización de semillas genéticamente modificadas;

(ii) implementar medidas para retrasar la generación de resistencia de las plagas objetivo de la tecnología en los cultivos genéticamente modificados;

(iii) promover un uso y manejo efectivo de los herbicidas en el cultivo genéticamente modificado con tolerancia a la aplicación de herbicidas para retrasar la aparición de especies de malezas resistentes al mismo; y, de manera especial,

(iv) mitigar el flujo de genes de cultivos genéticamente modificados hacia variedades criollas y/o especies compatibles sexualmente mediante estrategias de aislamiento.

Esta Sala encontró que, ni el ICA, ni las otras entidades del Estado demandadas, reportaron acciones para mitigar, o al menos capacitar o informar a los pueblos indígenas en general, y a las comunidades demandantes en particular, sobre los efectos o riesgos potenciales que pueden tener cultivos OGM de manera aleatoria a sus cultivos tradicionales de variedades criollas o nativas. Igualmente, ninguna de las entidades demandadas reportó cómo se asegura que los agricultores que siembran o cultivan comercialmente variedades

**GM en territorios aledaños o conexos a los resguardos indígenas, al menos en los territorios demandantes, contarán con un cumplimiento efectivo de las medidas de aislamiento que permitan mitigar el flujo de gen del maíz que por sus características fenotípicas viaja y se dispersa con mayor facilidad.**

Las órdenes impartidas de esta sentencia son:

1. la Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, así como de la administración de los Bancos de Germoplasma para la Alimentación y la Agricultura propiedad de la Nación colombiana, para que procedan, de manera inmediata y urgente, a liderar un inventario de semillas de maíz denominadas nativas, criollas, propias o autóctonas en cada grupo demandante. Para el diseño y puesta en operación del inventario, las entidades encargadas deberán tener en cuenta los siguientes parámetros constitucionales mínimos: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada de resultar procedente; (ii) la promoción de la diversidad genética y cultural a través de estándares de inclusión que permitan la identificación de especies que requieren recuperación, conservación y protección especial y diferenciada; (iii) el reconocimiento de los usos, saberes y prácticas tradicionales utilizadas para la producción, conservación, intercambio o comercialización de cada variedad vegetal; y (iv) el respeto y reconocimiento de estrategias propias de recolección y conservación de semillas nativas y criollas utilizadas por las comunidades demandantes ante el riesgo de desaparición de sus variedades propias. Este inventario debe constituir un primer paso importante para la investigación científica y la documentación de las semillas nativas y criollas de maíz, incluyendo su diversidad genética, características agronómicas y usos tradicionales, así como una actuación valiosa para adoptar estrategias para la conservación y manejo de este tipo de recursos fitogenéticos para las comunidades. Además, deberá integrarse con el Sistema Nacional de Semillas y articular su implementación con las diferentes alcaldías locales.

2. La Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, así como de la administración de los Bancos de Germoplasma para la Alimentación y la Agricultura propiedad de la Nación colombiana, para que proceda a liderar medidas urgentes e inmediatas para la recuperación, conservación y producción de las semillas nativas y criollas de maíz en cada grupo demandante. Para el diseño y puesta en operación de estas medidas la entidad deberá tener

en cuenta los siguientes parámetros constitucionales mínimos: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) el conocimiento tradicional y experiencia de la población demandante en el manejo de las semillas; (iii) la adopción de medidas de prevención respecto de las causas que amenazan o ponen en riesgo la diversidad de las semillas que las comunidades indígenas, así como su seguridad y autonomía alimentaria; (iv) el fortalecimiento de los sistemas de protección entre las comunidades indígenas, a partir de la promoción de sus prácticas tradicionales; (v) la capacitación, educación y acceso a información, con el propósito de promover la protección de las semillas nativas y criollas de maíz, así como su manejo adecuado y la importancia de su conservación; y, (vi) el reconocimiento legal de estas variedades vegetales como parte del patrimonio biocultural de las comunidades indígenas.

3. La Sala ordenará al Instituto Colombiano Agropecuario, en el marco de sus funciones de control técnico de la producción y comercialización del material genético de semillas para la siembra, así como el seguimiento y monitoreo a las siembras comerciales de cultivos genéticamente modificados, para que, de manera urgente e inmediata, implemente medidas de monitoreo y seguimiento a cultivos genéticamente modificados en los territorios indígenas identificados por los grupos demandantes:

(i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas.

(ii) realizar una evaluación técnica y completa de los riesgos de eventos transgénicos que considere los impactos diferenciados que pueden tener en los territorios indígenas, su diversidad genética, la seguridad y autonomía alimentaria, sus sistemas de producción ecológica, así como en sus conocimientos y prácticas tradicionales e impactos socioeconómicos;

(iii) implementar un sistema de monitoreo y seguimiento a posibles eventos transgénicos en los territorios indígenas que incluya la detección y análisis de sus factores multicausales, entre ellos, eventos asociados a la polinización cruzada, la introducción voluntaria de OGM o la falta de certificación o etiquetado de productos;

(iv) brindar capacitación y apoyo técnico a las comunidades indígenas para fortalecer sus capacidades en el control, seguimiento y vigilancia de eventos transgénicos. Esto incluye la formación en técnicas de muestreo, apoyo en análisis de

laboratorio, identificación de variedades nativas y criollas; y,

(vi) establecer mecanismos para la implementación de medidas correctivas en caso de detección de eventos transgénicos no autorizados o de impactos negativos en las variedades nativas y criollas de maíz. **Estas medidas deben incluir la eliminación o recuperación de los transgenes y la restauración de la biodiversidad afectada.**

Órdenes generales para prevenir que en lo sucesivo se respete el precedente constitucional y se favorezca la solución de barreras diferenciales e institucionales identificadas durante el curso de la acción de tutela

(i) en Colombia todavía no se reconoce la importancia de los conocimientos y prácticas agrícolas tradicionales de los pueblos indígenas en la conservación y mejoramiento de variedades vegetales fundamentales para la alimentación y la agricultura nacional;

(ii) algunos pueblos indígenas que usan semillas OGM sin suficiente conocimiento, limitan su capacidad de guardar y reutilizar sus semillas nativas y criollas para futuras cosechas, lo que significa que la población indígena deja de controlar de manera autónoma la manera cómo cultiva, produce o cosecha;

**(iii) existen estudios de campo realizados en Colombia donde se registraron eventos de polinización cruzada entre variedades vegetales de maíz en distancias superiores a los 800 metros, que pueden poner en duda la determinación de la medida de distanciamiento de cultivos OGM y no OGM establecida en la Resolución número 072221 de 2020, como medida efectiva y suficiente para proteger la diversidad de los territorios indígenas;** y

(iv) el Estado colombiano no ha apoyado de manera integral a los pueblos y comunidades indígenas en sus acciones colectivas o comunitarias encaminadas a la conservación y protección de sus semillas nativas.

Se emiten órdenes generales, de carácter extra y ultra petita, con el propósito de prevenir a las entidades demandadas para que en lo sucesivo respeten los estándares constitucionales e internacionales asociados a la protección de los derechos fundamentales.

1. Con el propósito de que los pueblos y comunidades indígenas que no hicieron parte de la acción de tutela, pero al igual que los demandantes han visto afectados sus derechos fundamentales, conforme a la parte motiva de esta sentencia, sean protegidos en igualdad de condiciones que los accionantes. Ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los pueblos y las comunidades indígenas deberán acreditar condiciones análogas a las de la parte accionante, asociadas a la pérdida o riesgo de extinción de variedades vegetales de maíz autodenominadas como criollas, nativas, autóctonas o propias, así como la presencia de eventos

transgénicos o circunstancias que consideran pueden afectar la conservación y producción de sus semillas propias, sin respuesta previa por parte de las entidades del Estado. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su función de entidad encargada del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, definirá los canales y las autoridades competentes para asegurar la implementación de las medidas urgentes e inmediatas, dispuestas en los fundamentos jurídicos 229 al 231 de la presente providencia, así como de las garantías derivadas de las órdenes generales proferidas.

2. La Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en el marco de las funciones previstas en los numerales 6, 10 y 13 del artículo 2° del Decreto número 1985 de 2013, establezca un *marco normativo y de política pública que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus patrimonio genético y cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas*. Este marco deberá desarrollar e incluir como mínimo los siguientes estándares constitucionales: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) el reconocimiento legal del derecho de los pueblos indígenas sobre sus semillas nativas y criollas, y por lo mismo la necesidad de un régimen especial de propiedad intelectual, para asegurar la propiedad y el control de esos conocimientos tradicionales; (iii) las medidas para la conservación y el manejo sostenible de las semillas nativas y criollas, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas de conservación comunitarios, y los canales de comercialización que permitan contrarrestar afectaciones socioeconómicas; (iv) los mecanismos de prevención y protección respecto de riesgos que puedan afectar las semillas nativas y criollas, como podría ocurrir con la contaminación genética o la apropiación indebida de los conocimientos tradicionales asociados a la producción agrícola y alimentación; (v) las estrategias que permitan la preservación genética y, a mediano y largo plazo, el acceso, intercambio y su comercialización; y (vi) sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación para asegurar el cumplimiento de las medidas de protección y conservación de las semillas nativas y criollas.

3. La Corte ordenará al Instituto Colombiano Agropecuario, en el marco de las funciones previstas en los artículos 6°, 22 y 32 del Decreto número 4765 de 2008, que establezca un *mecanismo de acceso a la información pública sobre el proceso de autorización de organismos vivos modificados y el deber de controlar los posibles efectos adversos para la diversidad biológica y la salud humana*.

Este mecanismo deberá incluir como mínimo los siguientes estándares constitucionales: (i) la promoción de la máxima transparencia posible de modo que se fortalezca la confianza en las instituciones y la evaluación de los riesgos OGM. Esto implica la publicación regular de informes, estudios o datos que le permitan al público contar con información actualizada, lo más completa posible, suficiente, oportuna y relevante; (ii) la garantía de independencia e imparcialidad de la información pública, a través de la publicación de información científica de alta calidad y libre de intereses, o la precisión de los posibles o aparentes conflictos de interés y su base científica; (iii) la presentación de información accesible, clara y comprensible para el público en general y, adicionalmente, la divulgación de información que supere barreras de acceso y promueva condiciones de conocimiento técnico específicas y diferenciales; (iv) la protección de datos reservados o no autorizados legalmente, sin que su determinación implique la denegación total de información relevante y necesaria para la participación ciudadana; (v) la divulgación activa de información relevante sobre los OGM y los riesgos asociados, de manera que el público tenga acceso a la información más actualizada y completa posible, sin necesidad de una solicitud explícita previa; y (vi) la adopción de mecanismos claros y accesibles que permitan a las partes interesadas, incluido el público en general, presentar apelaciones o reclamaciones en relación a las decisiones de autorización de OGM y la evaluación de riesgos.

4. La Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de las funciones previstas en los numerales 1, 8 y 10 del artículo 2° del Decreto número 1985 de 2013, y al Instituto Colombiano Agropecuario, de acuerdo con las facultades previstas en los numerales 1, 3, 4 y 5 del Decreto número 4765 de 2008, para que, en virtud del principio de precaución, adelanten, lideren o coordinen *estudios o evaluaciones técnicas que permitan analizar los efectos al medio ambiente y a la salud derivados de la utilización de OGM respecto de las semillas nativas y criollas de maíz*. Dentro de estas actividades, deberá recolectarse información completa y actualizada que permita valorar la eficacia y suficiencia de las medidas de alistamiento dispuestas en la Resolución del 072221 de 2020, para siembras de maíz genéticamente modificado en áreas reconocidas como resguardos indígenas y la distancia con cultivos de maíces de variedades criollas.

5. Acompañamiento al Ministerio Público, para que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, verifique el cumplimiento de las órdenes particulares y generales adoptadas en la presente providencia, y le presente al juez de primera instancia información relevante al respecto.

Al realizar una revisión del proyecto, tomamos como punto de análisis

a) las implicaciones jurídicas en derecho comparado- Restrictions on Genetically Modified

Organisms: Argentina, Belgium, Brazil, Canada, China, Egypt, England and Wales, European Union, France, Germany, Israel, Italy, Japan, Lebanon, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Russian Federation, South Africa, South Korea, Sweden, United States. International Protocols, March 2014 (Librería del Congreso de USA).

b) Casos en los que Zonas libres de OGM han sido adoptados y el mecanismo de verificación.

c) Una revisión técnica y científica de los conceptos: hay una tendencia en los documentos antecedentes a mezclar conceptos como transgénico, con OGM-Organismo genéticamente modificado, Mejoramiento genético, etc., pero todos ellos son casos distintos.

d) Se propone un nuevo articulado, dando alcance a lo expresado por la Corte Constitucional y adaptando las órdenes que ella imparte, a un texto legislativo (<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/T-247-23.htm>).

**6. CONCERTACIÓN Y MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY**

Se han realizado diferentes jornadas con ponentes y con académicos para el entendimiento de los fenómenos técnicos, para ajustar el proyecto de ley. Adicionalmente, se cuenta con el acompañamiento de la organización demandante en la Sentencia T247-23, para optimizar los aspectos técnico-jurídicos. Se ha solicitado acompañamiento a MinAgricultura, a la ADR, pero a la fecha, dichas solicitudes no han sido respondidas por las entidades señaladas. Se consultó con una asesora del sector privado, de proyectos transgénicos, para contrastar el impacto de esta medida en los procesos de desarrollo actuales.

**7. CONVENIENCIA**

El presente proyecto de ley ha sido estudiado y analizado bajo la perspectiva de jurisprudencia vigente, especialmente la Sentencia T247-23. Antes de este pronunciamiento, las discusiones fueron de carácter teórico, pero las pruebas genéticas realizadas, sientan un precedente científico. Por ello consideramos conveniente y urgente avanzar en los debates en esta materia y en su regulación.

**8. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones: Frente al presente proyecto, se estima que no podría generar posibles conflictos de interés, cuando se cuenten con familiares dentro de los grados exigidos por la ley, dado que no puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

**9. IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “Análisis del impacto fiscal de las normas”, el proyecto en comento no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del Gobierno nacional.

No deberá entonces el Gobierno nacional disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores.

**10. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

| TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY  | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA  | JUSTIFICACIÓN  |
|---|---|--|
| <p><i>Título: Por el cual se establecen estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos.</i></p> | <p>Título: Por la cual se establecen estrategias, <del>de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos</del> <b><u>mecanismos de gestión, monitoreo, seguimiento, evaluación, control y acceso a la información sobre el proceso de autorización de organismos vivos genéticamente modificados para asegurar el cumplimiento de las medidas de protección y conservación de las semillas nativas y criollas.</u></b></p> | <p>En concordancia con el debate jurisprudencial establecido en la Sentencia T-247-23 y las obligaciones contenidas allí, se realiza un cambio de enfoque, ajustado a estos elementos de la sentencia.</p> |

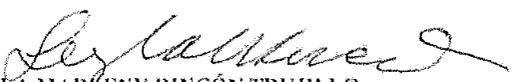
| TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY   | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA   | JUSTIFICACIÓN  |
|--|--|--|
| <p>Artículo 1°. El proyecto de ley tiene por objeto fijar estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos, para preservar con esto la autonomía de comunidades campesinas, indígenas y negras en sus dinámicas agrícolas ancestrales y culturales en la utilización de sus propias semillas.</p>  | <p>Artículo 1°. El proyecto de ley tiene por objeto fijar estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos, para preservar con esto la autonomía de comunidades campesinas, indígenas y negras en sus dinámicas agrícolas ancestrales y culturales en la utilización de sus propias semillas <b><u>establecer mecanismos de gestión, monitoreo, seguimiento, evaluación, control y acceso a la información sobre el proceso de autorización de organismos vivos genéticamente modificados, garantizando la implementación de acciones que cumplan con la aplicación del principio de precaución y de los estándares internacionales asociados, como una respuesta ante la ausencia de mecanismos que eventualmente puedan provocar riesgos potenciales de la producción, comercialización y consumo de OGM, todo ello, con el objetivo de preservar la autonomía de comunidades campesinas, indígenas y negras en sus dinámicas agrícolas ancestrales y culturales en la utilización de sus propias semillas, en concordancia con lo establecido por la Honorable Corte Constitucional</u></b></p> | <p>Se realiza un resumen de los órdenes principales impartidas por la Corte Constitucional, que permiten orientar la gestión pública, actualizando la legislación a los estándares internacionales y cumpliendo las demandas de las organizaciones indígenas Pijao, Nasa, Misak, Yanacuna y Embera de Caldas, Cauca, Huila y Tolima que demostraron con pruebas genéticas ImmunoStrip, la ineficacia e insuficiencia de la acción estatal, considerando que: (i) <i>la medida de aislamiento de 300 metros consagrada en el Plan de Biodiversidad y Seguimiento a OGM no ha impedido el entrecruzamiento natural de las parcelas vecinas, a través de la polinización cruzada;</i> (ii) <i>coexisten distintas fuentes de contaminación genética no valoradas, tal y como sucede con la venta de semillas certificadas sin control respecto de material genéticamente modificado que entra a los territorios indígenas o la importación de variedades sin control de segregación o etiquetado;</i> (iii) <i>la entrega de semillas de maíz a comunidades indígenas en proyectos gubernamentales, como sucede con el programa de fomento agrícola, sin controles sobre semillas de maíz GM;</i> y (iv) <i>la falta de monitoreo y seguimiento de eventos transgénicos en muestras de semillas de maíz en resguardos indígenas, como lo ordena la Resolución 072221 de 2020.</i></p> |
| <p>Artículo 2°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo y coordinación de las demás entidades del orden nacional relacionadas con el sector agrícola, elaborará e implementará, en un término no superior a un año contado a partir de la promulgación de esta ley, una política pública orientada a brindar apoyo a las entidades territoriales que busquen declarar su territorio como libre de transgénicos, apoyando la producción agro familiar y la economía campesina a pequeña, mediana y gran escala, dentro de un modelo de producción campesina sostenible que favorezca a las comunidades y su ambiente</p> | <p>Artículo 2°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo y en coordinación con las demás entidades del orden nacional competentes, <b><u>elaborará e implementará un marco normativo y de política pública</u></b>, en un término no superior a un año contado a partir de la promulgación de esta ley <del>una política pública orientada a brindar apoyo a las entidades territoriales que busquen declarar su territorio como libre de transgénicos, apoyando la producción agro familiar y la economía campesina a pequeña, mediana y gran escala, dentro de un modelo de producción campesina sostenible que favorezca a las comunidades y su ambiente</del> <b><u>que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas indígenas, y campesinas sobre sus patrimonio genético y cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas, bancos de semillas, incorporando estándares constitucionales.</u></b></p>  | <p>La orden séptima de la Corte señala:</p> <p><i>ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que, en el término no mayor de un (1) año a la notificación de la presente providencia, y como consecuencia de las funciones previstas en los numerales 6, 10 y 13 del artículo 2° del Decreto número 1985 de 2013, establezca un marco normativo y de política pública que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus patrimonio genético y cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas. Este marco deberá desarrollar e incluir como mínimo los siguientes estándares constitucionales (...)</i></p>  |

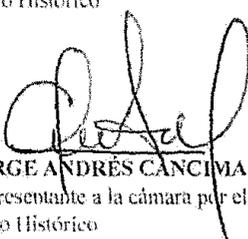
| TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY   | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA   | JUSTIFICACIÓN   |
|--|--|---|
|  | <p><b><u>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará lo relacionado con los mecanismos de gestión, monitoreo, seguimiento, evaluación, control y acceso a la información sobre el proceso de autorización de organismos vivos genéticamente modificados para asegurar el cumplimiento de las medidas de protección y conservación de las semillas nativas y criollas.</u></b></p>   |   |
| <p>Artículo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural impulsará en los territorios que se declaren “Libres de Transgénicos” propuestas productivas que permitan el fomento de los sistemas de producción, intercambio, conservación, comercialización, almacenamiento y mejoramiento de semillas locales nativas y criollas y de los conocimientos y prácticas ancestrales sobre la diversidad. Así mismo, deberá iniciar acciones pedagógicas y de divulgación sobre esta declaratoria, educando sobre la diversidad biológica del territorio, las semillas nativas y criollas y los peligros de los transgénicos en la salud humana y el ambiente.</p> | <p>Artículo 3°. <b><u>Aquellos municipios que acrediten la pérdida o riesgo de extinción de variedades vegetales autodenominadas como semillas criollas, nativas, autóctonas o propias, así como la presencia de eventos transgénicos o circunstancias que consideren pueda afectar la conservación y producción de sus semillas propias, con semillas nativas y criollas, recibirán la asesoría e implementación de medidas urgentes e inmediatas de prevención y control, por parte del Ministerio de Agricultura y otras entidades competentes. En aquellos casos en que mediante consulta u otros mecanismos constitucionales y legales existentes se declaren territorios libres de transgénicos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollará un protocolo institucional que permita gestionarlos e implementarlos, garantizando el cumplimiento del Convenio de Diversidad biológica, y el apoyo a la producción agrofamiliar y a la economía campesina, dentro de un modelo de producción sostenible que favorezca a las comunidades y su ambiente.</u></b></p> | <p>En aplicación del efecto INTER COMUNIS en su sexta orden, la Corte señala: la sentencia plantea el uso de este principio para “deberán acreditar condiciones análogas a las de la parte accionante, asociadas a la pérdida o riesgo de extinción de variedades vegetales de maíz autodenominadas como semillas criollas, nativas, autóctonas o propias, así como la presencia de eventos transgénicos o circunstancias que consideren pueda afectar la conservación y producción de sus semillas propias, sin respuesta previa por parte de las entidades del Estado. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su función de entidad encargada del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, definirá los canales y las autoridades competentes para asegurar la implementación de las medidas urgentes e inmediatas, dispuestas en los fundamentos jurídicos 229 al 231 de la presente providencia, así como de las garantías derivadas de las órdenes generales proferidas”.</p> |
|  | <p><del>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural impulsará en los territorios que se declaren “Libres de Transgénicos” propuestas productivas que permitan el fomento de los sistemas de producción, intercambio, conservación, comercialización, almacenamiento y mejoramiento de semillas locales nativas y criollas y de los conocimientos y prácticas ancestrales sobre la diversidad. Así mismo, deberá iniciar acciones pedagógicas y de divulgación sobre esta declaratoria, educando sobre la diversidad biológica del territorio, las semillas nativas y criollas y los peligros de los transgénicos en la salud humana y el ambiente</del></p>  |   |

| TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY  | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA  | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---------------|
| <p>Artículo 4°. Dentro de su presupuesto de inversión, para la vigencia siguiente a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará, con los recursos que le sean transferidos desde el Presupuesto General de la Nación, convocatorias destinadas para los municipios que se declaren Libres de Transgénicos en temas relacionados con infraestructura de riego y drenaje, mercados locales, promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas.</p>                 | <p><del>Artículo 4°. Dentro de su presupuesto de inversión, para la vigencia siguiente a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará, con los recursos que le sean transferidos desde el Presupuesto General de la Nación, convocatorias destinadas para los municipios que se declaren Libres de Transgénicos en temas relacionados con infraestructura de riego y drenaje, mercados locales, promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas</del></p> <p><b>Artículo 4°. <u>El Ministerio Público en el marco de sus funciones constitucionales y legales verificará el cumplimiento de lo establecido en esta ley y de las órdenes particulares y generales de las altas cortes, para garantizar la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas en territorialidades étnicas, territorialidades campesinas y entes territoriales. Como órganos consultivos, contará con el apoyo de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y el Colegio Máximo de las Academias de Colombia,</u></b></p> |               |
| <p>Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo trabajarán en la implementación de un Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria de los municipios que se declaren Libres de Transgénicos, haciendo especial énfasis en los pequeños y medianos productores, como apoyo e impulso a la labor a favor de la sociedad que realizan al producir alimentos sanos.</p> | <p>Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo trabajarán en la implementación de un Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria de los municipios que se declaren Libres de Transgénicos, haciendo especial énfasis en los pequeños y medianos productores, como apoyo e impulso a la labor a favor de la sociedad que realizan al producir alimentos sanos.</p>   | Sin cambios.  |
| <p><b>Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones legales que le sean contrarias.</b></p>  | <p>Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones legales que le sean contrarias.</p>   | Sin cambios.  |

**11. PROPOSICIÓN**

Conforme a lo considerado en este documento y de acuerdo al artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva, y solicitamos a la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes aprobar el presente proyecto de ley. Solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley número 086 de 2024 con el nuevo título y modificaciones propuestas.

  
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO  
 Representante a la cámara por el Departamento del Huila  
 Pacto Histórico

  
 JORGE ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ  
 Representante a la cámara por el Departamento del Putumayo  
 Pacto Histórico

**12. TEXTO PROPUESTO PARA  
PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2024  
CÁMARA**

*por la cual se establecen estrategias, mecanismos de gestión, monitoreo, seguimiento, evaluación, control y acceso a la información sobre el proceso de autorización de organismos vivos genéticamente modificados para asegurar el cumplimiento de las medidas de protección y conservación de las semillas nativas y criollas y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1°.** El proyecto de ley tiene por objeto establecer mecanismos de gestión, monitoreo, seguimiento, evaluación, control y acceso a la información sobre el proceso de autorización de organismos vivos genéticamente modificados, garantizando la implementación de acciones que cumplan con la aplicación del principio de precaución y de los estándares internacionales asociados, como una respuesta ante la ausencia de mecanismos que eventualmente puedan provocar riesgos potenciales de la producción, comercialización y consumo de OGM, todo ello, con el objetivo de preservar la autonomía de comunidades campesinas, indígenas y negras en sus dinámicas agrícolas ancestrales y culturales en la utilización de sus propias semillas, en concordancia con lo establecido por la Honorable Corte Constitucional.

**Artículo 2°.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo y coordinación de las demás entidades del orden nacional relacionadas con el sector agrícola, establecerá e implementará un marco normativo y de política pública, en un término no superior a un año contado a partir de la promulgación de esta ley que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus patrimonio genético y cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas, banco de semillas, incorporando estándares constitucionales.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará lo relacionado con los mecanismos de gestión, monitoreo, seguimiento, evaluación, control y acceso a la información sobre el proceso de autorización de organismos vivos genéticamente modificados para asegurar el cumplimiento de las medidas de protección y conservación de las semillas nativas y criollas.

**Artículo 3°.** Aquellos municipios que acrediten la pérdida o riesgo de extinción de variedades vegetales autodenominadas como semillas criollas, nativas, autóctonas o propias, así como la presencia de eventos transgénicos o circunstancias que consideren pueda afectar la conservación y producción

*de sus semillas propias, con semillas nativas y criollas, recibirán del Ministerio de Agricultura, la asesoría e implementación de medidas urgentes e inmediatas de prevención y control. En aquellos casos en que mediante consulta u otros mecanismos constitucionales y legales existentes se declaren territorios libres de transgénicos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollará un protocolo institucional que permita gestionarlos e implementarlos, garantizando que exista un apoyo a la producción agrofamiliar, y a la economía campesina, dentro de un modelo de producción sostenible que favorezca a las comunidades y su ambiente.*

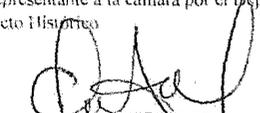
**Artículo 4°.** El Ministerio Público en el marco de sus funciones constitucionales y legales verificará el cumplimiento de las órdenes particulares y generales en consonancia de esta ley y las órdenes judiciales de las altas Cortes, para garantizar la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas en territorialidades étnicas, territorialidades campesinas y entes territoriales.

**Artículo 5°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo trabajarán en la implementación de un Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria de los municipios que se declaren Libres de Transgénicos, haciendo especial énfasis en los pequeños y medianos productores, como apoyo e impulso a la labor a favor de la sociedad que realizan al producir alimentos sanos.

**Artículo 6° Vigencia.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones legales que le sean contrarias

Cordialmente,

  
LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO  
Representante a la cámara por el Departamento del Huila  
Pacto Histórico

  
JORGE ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ  
Representante a la cámara por el Departamento del Putumayo  
Pacto Histórico

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 458 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se reconoce al río Putumayo, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su salvaguarda, protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., marzo de 2025

Doctor

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Referencia: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 458 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce al río Putumayo, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su salvaguarda, protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.**

Señor Presidente,

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes llevó a cabo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia **Positiva** del Proyecto de Ley número 458 de 2024 Cámara para Primer Debate en la Cámara de Representantes de la República de Colombia.

Adjunto a la presente la ponencia en original y 3 copias.

Cordialmente,



**ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO**

**Ponente**

Representante a la Cámara  
Coalición Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 458 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se reconoce al río Putumayo, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su salvaguarda, protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.*

A continuación, se presenta informe de ponencia correspondiente al primer debate del Proyecto de Ley número 458 de 2024 Cámara, *por medio del cual se reconoce al río Putumayo, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su salvaguarda, protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.* La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Objeto del proyecto
2. Trámite de la iniciativa
3. Contenido de la iniciativa
4. Justificación de la iniciativa
5. Análisis del Ponente

6. Pliego de modificaciones

7. Conflictos de interés

8. Impacto fiscal

9. Proposición

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

De acuerdo con la exposición de motivos, el objeto del proyecto de ley es declarar al río Putumayo, su cuenca y afluentes como sujetos de derechos, reconociendo su importancia vital como fuente de biodiversidad, sustento y cultura para las comunidades locales y como un ecosistema estratégico para el equilibrio ambiental regional y global. Lo anterior con el fin de garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración de los ecosistemas que conforman la cuenca del río Putumayo, enfrentando las amenazas derivadas de actividades humanas como la deforestación, la minería y la contaminación hídrica. Adicionalmente, se propone articular esfuerzos entre el Estado, las comunidades étnicas y campesinas, y otros actores clave para proteger y preservar este patrimonio natural, a través de un marco jurídico que permita una gobernanza participativa e inclusiva, promoviendo la creación de la figura de la Comisión de Guardianes del Río Putumayo como instancia de coordinación y toma de decisiones.

Lo anterior en el marco de un compromiso con el ordenamiento jurídico ambiental nacional e internacional, incluyendo la implementación de los derechos de la naturaleza y la alineación con objetivos globales como el Acuerdo de París y el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal.

**2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El día 11 de diciembre de 2024 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 458 de 2024 Cámara, *por medio del cual se reconoce al río Putumayo, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su salvaguarda, protección y conservación, y se dictan otras disposiciones,* por iniciativa del honorable Senador Robert Daza Guevara y los honorables Representantes Andrés Cancimance López, Heráclito Landínez Suárez, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Erick Adrián Velasco Burbano, Ingrid Aguirre Juvinao, Juan Pablo Salazar, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Etna Támara Argote Calderón y Dorina Hernández Palomino.

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron enviados a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

En consecuencia, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes designó al honorable Representante Erick Adrián Velasco Burbano como Ponente para el primer debate.

La radicación del presente informe de ponencia se lleva a cabo oportunamente de conformidad a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992.

**3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley consta de once (11) artículos, en los que se incluye su vigencia, los cuales consagran lo siguiente:

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>Artículo 1°.</b> | Se establece como objeto del proyecto de ley reconocer al río Putumayo, su cuenca y afluentes, como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su salvaguarda, protección, conservación, mantenimiento y restauración.   |
| <b>Artículo 2°.</b> | Se consagra el reconocimiento del río Putumayo, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración; a cargo del Estado, y las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.   |
| <b>Artículo 3°.</b> | Se establece una representación legal tripartita entre el Gobierno nacional, las comunidades étnicas y las comunidades campesinas. Así mismo se establecen reglas de reglamentación, elección y designación de las representaciones.   |
| <b>Artículo 4°.</b> | Se establece la figura de la Comisión de Guardianes del Río Putumayo, su conformación, funciones y criterios para su reglamentación.   |
| <b>Artículo 5°.</b> | Se determina la obligación de elaborar un Plan de Protección por parte de la Comisión de Guardianes del Río Putumayo y criterios para su emisión.  |
| <b>Artículo 6°.</b> | Se establece el deber de reglamentar el funcionamiento de la Comisión de Guardianes del Río Putumayo.  |
| <b>Artículo 7°.</b> | Se determina la obligación de llevar a cabo un acompañamiento permanente de la implementación del contenido de lo que será esta ley, así como de la elaboración de un informe de dicho seguimiento, esto por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.   |
| <b>Artículo 8°.</b> | Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a los departamentos del Putumayo y Amazonas, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir con el objeto de la presente ley.   |
| <b>Artículo 9°.</b> | Se establece la obligación de consultar a las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia del río Putumayo y sus afluentes previamente a la reglamentación de la presente ley, así como sobre las medidas administrativas que tome la Comisión de Guardianes del Río Putumayo, donde se afecten directamente las formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual, social y económica. |
| <b>Artículo 10.</b> | Se establece la obligación de desarrollar campañas pedagógicas, las cuales podrán consistir, entre otros, en sensibilización y educación ambiental con las comunidades aledañas sobre prácticas de cuidado del río, siembra de árboles y reforestación, sensibilización sobre disposición de residuos y, prácticas sustentables de pesca.  |
| <b>Artículo 11.</b> | Vigencia.  |

**4. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

La justificación de la iniciativa por parte del autor incluye los siguientes elementos:

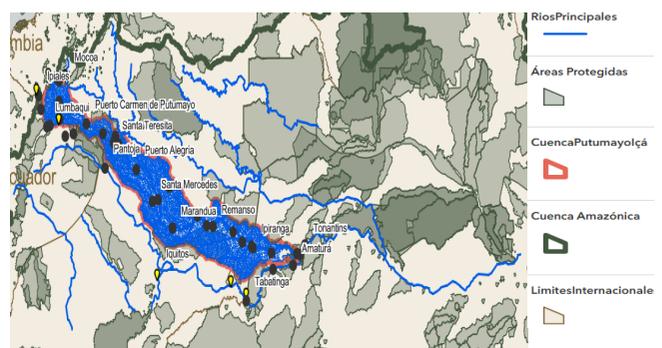
- a) Caracterización del río Putumayo
- b) Geología y evolución de la cuenca del río Putumayo
- c) Comunidades Indígenas y su rol en la conservación del río Putumayo
- d) Microfauna acuática e ictiofauna en el río Putumayo
- e) Especies en la cuenca del río Putumayo
- f) Problemáticas ambientales del río Putumayo
- g) Falta de estudios y monitoreo en la cuenca.

A continuación, se señalan los principales puntos abordados en cada uno de los componentes abordados por el autor en la exposición de motivos.

a) Caracterización del río Putumayo:

El proyecto de ley caracteriza al río Putumayo como una de las principales fuentes hídricas de Colombia, el cual se extiende aproximadamente a 2.000 km, de los cuales, 1.550 km recorren territorio colombiano<sup>1</sup>. Su cuenca cubre un área aproximada de 108.360 km<sup>2</sup>, brindando una vasta red hídrica que sustenta ecosistemas diversos y comunidades

locales. Este río nace en el sureste de Colombia, en las estribaciones del macizo colombiano en el páramo de Bordoncillo, a una altitud superior a los 3.600 m s. n. m. Su gran extensión y caudal promedio de 5.000 m<sup>3</sup>/s lo convierten en un río de gran importancia nacional y regional. El río Putumayo drena hacia el río Solimões en Brasil, en la población de San Antonio de Içá, a una altitud de 55 metros<sup>2</sup>.



Fuente: Esri, TomTom, Garmin, FAO, NOAA, USGS | UNEP-WCMC and IUCN (2021).

(SINCHI). (2023). Convenio Específico ANDI, AMERISUR, GRAN TIERRA ENERGY, WCS, SINCHI No. 02 de 2022. Producto No. 2.

<sup>2</sup> Alcaldía de Puerto Asís. (2020). Revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Puerto Asís-Putumayo. Puerto Asís, Putumayo.

<sup>1</sup> Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas

Como principal vía de navegabilidad del departamento del Putumayo, el río facilita la conexión y el comercio en la región. Además, recibe aguas de varios ríos tributarios como el Orito, Guamuez, San Miguel, San Juan, Cohembi, Piñuña Blanco y Piñuña Negro<sup>3</sup>. Sus límites internos se encuentran en los municipios de San Francisco, Villagarzón, Puerto Caicedo, Puerto Asís y Leguízamo. En el departamento de Amazonas se destacan las cabeceras de los corregimientos departamentales de Puerto Alegría, El Encanto, Puerto Arica y Tarapacá, antes de salir del territorio colombiano<sup>4</sup>. Además, el río Putumayo forma una frontera natural entre Colombia, Ecuador y Perú, atravesando el trapecio amazónico en el departamento de Amazonas hasta llegar a Brasil, donde se le denomina río Içá<sup>5</sup>.



Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2002).  
Atlas de Colombia.

Para las comunidades impulsoras de esta iniciativa, el río trasciende su delimitación geográfica. Su caudal y afluentes, incluyendo quebradas, ojos de agua, reservorios y ríos secundarios, están intrínsecamente vinculados con humedales, páramos, aves, flora y fauna, formando un ecosistema rico en biodiversidad. Este vínculo refleja una relación integral entre los recursos hídricos y la vida que depende de ellos, destacando su importancia ecológica, cultural y espiritual.

#### b) Geología y evolución de la cuenca del río Putumayo

Se precisa en la exposición de motivos que la cuenca del río Putumayo se encuentra separada

del piedemonte andino por el Sistema de Fallas Frontales del Oriente Andino, con una estructura de cabalgamiento hacia el sureste y posibles movimientos laterales. Las rocas que forman el basamento de esta cuenca incluyen rocas precámbricas del Escudo de Guayana y el Macizo de Garzón, que durante el Mesozoico temprano conformaban una depresión tectónica a causa de esfuerzos distensivos.

La evolución geológica de la cuenca se describe en varias etapas<sup>6</sup>:

1. Mesozoico temprano: Formación de la cuenca y una transgresión marina que permitió la acumulación de secuencias sedimentarias marinas (calizas y limolitas) de la Formación Payandé, que se metamorizaron durante el Mesozoico medio.

2. Jurásico Superior: Desarrollo de una secuencia continental de areniscas arcósicas y arcillolitas rojas, intercaladas con tobas y brechas volcánicas, afectadas por intrusiones de rocas plutónicas ácidas (Formación Motema).

3. Cretácico temprano: La cuenca experimentó una transgresión marina durante el Aptiano-Albiano, formando una secuencia alternante de calizas, arenitas y lodolitas (Formación Villeta), con potencial petrolífero.

4. Cretácico tardío - Terciario temprano: El mar comenzó a retirarse, dando lugar a sedimentos fluviales y molásicos continentales como la Formación Pepino y otras secuencias sedimentarias durante el Eoceno-Mioceno.

5. Plioceno-Cuaternario: La elevación de la cordillera Oriental generó depósitos de piedemonte y sistemas fluviales como abanicos aluviales y terrazas en la cuenca del Putumayo.

#### c) Comunidades Indígenas y su rol en la conservación del río Putumayo

Los autores de esta iniciativa presentaron un balance de las comunidades indígenas que ejercen un rol en la conservación del río Putumayo, refiriendo que, según la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía)<sup>7</sup>, en el departamento del Putumayo existen 53 comunidades indígenas y étnicas que habitan cerca a los principales ríos del departamento. En el río Putumayo y sus afluentes se encuentran las comunidades Inga, Inga de San

<sup>3</sup> Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI). (2023). Convenio Específico ANDI, AMERISUR, GRAN TIERRA ENERGY, WCS, SINCHI No. 02 de 2022. Producto No. 2.

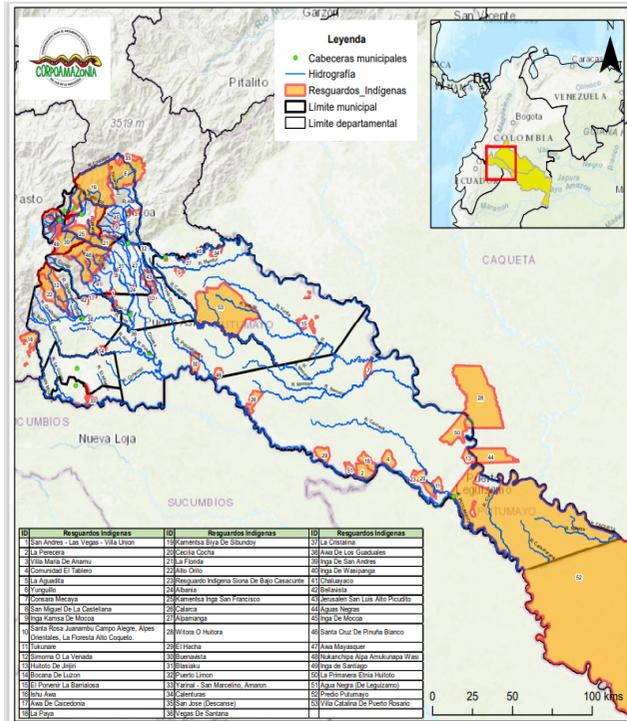
<sup>4</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2009). Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Alta del Río Putumayo.

<sup>5</sup> Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI). (2023). Convenio Específico ANDI, AMERISUR, GRAN TIERRA ENERGY, WCS, SINCHI No. 02 de 2022. Producto No. 2.

<sup>6</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA). (2003). Plan de ordenamiento y manejo de la microcuenca de la quebrada La Hormiga, de acuerdo con las características biofísicas, socioeconómicas e institucionales en un área aproximada de 14.000 hectáreas, en los municipios de Valle del Guamuez y San Miguel. Departamento de Putumayo. Informe final.

<sup>7</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2009). Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Alta del Río Putumayo.

Andrés, Kamsa, Kamentsa Inga, Witoto, Siona, Inga Kichwa, Huitoto, Cofan-Kofan, Embera Chami, Awa, Paez, entre otras.



Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2024). Respuesta a PQR I-24-10-01-02 con Radicado Interno número 4882 del 1° de octubre de 2024 relacionado con solicitud de información afluentes fluviales en Putumayo.

Para Corpoamazonía<sup>8</sup> la relación entre los resguardos indígenas y los ríos del Putumayo es profunda y multifacética, abarcando aspectos económicos, culturales y espirituales. Económicamente, los ríos son esenciales como fuente de sustento, proporcionando alimento mediante la pesca (especies como bagre, bocachico y cachama), siendo vías de transporte fundamentales para el comercio, el acceso a servicios básicos y la conexión entre comunidades. Además, las tierras fértiles en las riberas permiten la producción agrícola de yuca, plátano, maíz y frutales, base de la economía local.

Cultural y espiritualmente los ríos son considerados sagrados, con un significado central en rituales, mitos y leyendas que transmiten conocimientos y valores ancestrales. Son vistos como seres vivos con espíritu propio, conectando a las comunidades con sus ancestros. Elementos como el yagé, usado en ceremonias, están íntimamente ligados a los ríos, ya que su cultivo y preparación dependen de ellos. Los ríos representan un puente entre el mundo de los vivos y el de los espíritus, brindando protección y sabiduría. Protegerlos es vital para preservar tanto la supervivencia física como la cultural de estos pueblos. Por ejemplo, en la cosmovisión del pueblo

<sup>8</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2024). Respuesta a PQR I-24-10-01-02 con Radicado Interno número 4882 del 1° de octubre de 2024 relacionado con solicitud de información afluentes fluviales en Putumayo.

indígena Siona, se promueve el respeto y manejo sostenible del ambiente, incluyendo la preservación del yagé, planta central en su cultura<sup>9</sup>.

e) Microfauna acuática e ictiofauna en el río Putumayo

Al respecto en el informe de ponencia de esta iniciativa se expuso que el estudio de la microfauna acuática en la Amazonía colombiana ha permitido un avance significativo en la taxonomía y comprensión de la dinámica de lagos y ríos en los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo<sup>10</sup>. Este trabajo, de carácter principalmente exploratorio, se ha enfocado en tres grupos principales de zooplancton: rotíferos, copépodos y cladóceros.

- **Rotíferos:** constituyen el grupo más diverso en esta región, con un registro de 149 especies distribuidas en 21 familias. Las familias más ricas en especies incluyen Lecanidae (42 especies), Brachionidae (31 especies), Testudinellidae (8 especies) y Trichocerchidae (7 especies). Estos organismos son esenciales en la cadena trófica, sirviendo de alimento para otros niveles de la biota acuática.

- **Cladóceros y Copépodos:** son menos diversos que los rotíferos. Hasta la fecha, se han identificado 17 especies de cladóceros y 3 especies de copépodos en la cuenca del río Putumayo. Aunque su diversidad es limitada en comparación con los rotíferos, ambos grupos juegan un papel crucial en la ecología acuática al intervenir en la filtración del agua y en la regulación de la biomasa fitoplanctónica.

|                                   | Área de influencia  | Autores   |
|-----------------------------------|---|---|
| Río Amazonas                      | Lagos de Tarapoto, El Correo  | Díaz (1995)   |
|                                   | Lagos de Yahuaracaca  | Andrade (2001)  |
|                                   | Lagos de Yahuaracaca  | Rodríguez (2003)  |
| Ríos Amazonas, Caquetá y Putumayo | Lagos y ríos del Eje Apaporis-Tahatinga   | Daque <i>et al.</i> (1997)  |
|                                   | Río Igaraparani y lagos del plano de inundación Ríos Güepeti, Caucayá, Anguilla, Yubineti, Campuyá, Caraparani, Ere, Igaraparani, Mutum, Pupuña, Porvenir, Yaguas, Niri, Caño, Corbata, Quebrada La Playa, Caño, Higüilla, Lagos Pacará, Campuna, Tinta Cocha, Cedro Cocha, Bufeo, Marangua, Gaviota, | Vargas (1996a y 1996b) Marín (datos no publicados) Núñez-Avellaneda <i>et al.</i> (2004). |
| Río Caquetá                       | Lago Boa  | Pinilla (2004), Pinilla (2005)  |

Tabla 18. Estado del conocimiento de la microfauna acuática para el sur de la Amazonia colombiana

<sup>9</sup> Gómez López, A. 2006. Fragmentos para una historia de los Siona y de los Tukano Occidentales. *Revista Inversa*. Volumen 1. No. 2.; Plan de Vida Siona. (2009). Plan de vida del pueblo Siona. USAID. [Citado en Ministerio de Cultura, s. f.].

Ministerio de Cultura. (s. f.). Pueblo Siona. En Dirección de Poblaciones, Caracterizaciones de los Pueblos Indígenas de Colombia. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnpkcepcbjpgckiefdmkmaj/https://mng.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Poblaciones/PUEBLO%20SIONA.pdf](https://chrome-extension://efaidnbmnnpkcepcbjpgckiefdmkmaj/https://mng.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Poblaciones/PUEBLO%20SIONA.pdf).

<sup>10</sup> Duque S. R. 1998. Estudio de humedales en la Amazonia colombiana. En: Guerrero E. (ed.). 1998. Una aproximación a los humedales en Colombia. Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), Fondo FEN Colombia; Pinilla-A. G. 2004. Ecología del fitoplancton en un lago amazónico de aguas claras (Lago Boa, Caquetá Medio, República de Colombia). Tesis Doctorado. Universidad del Valle; Núñez-Avellaneda M., Marín Z., Andrade C. y Alonso J. C. 2004. Caracterización limnológica de la cuenca del río Putumayo (Amazonia colombo-peruana). Informe final. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-Sinchi.

Prieto, C., & Arias, G. C. (2007). Diversidad biológica del sur de la Amazonía colombiana. Instituto Humboldt, Instituto SINCHI.

Los afluentes del río Putumayo, como el río San Miguel y su tributario la quebrada La Hormiga, son hábitats importantes para especies de peces que realizan migraciones estacionales a lo largo del sistema hídrico. Estas migraciones son esenciales para el ciclo de vida de varias especies que dependen de encontrar condiciones adecuadas para la reproducción y refugio. Entre las especies migratorias más representativas de la región se encuentran<sup>11</sup>:

- **Barbudo cucharo (*Sorubim lima*):** Este pez realiza migraciones significativas a lo largo del sistema hídrico del río Putumayo. Sin embargo, debido a la intensa pesca y a la degradación de su hábitat, ha sido clasificado como vulnerable, especialmente en el tramo de la quebrada La Hormiga. La conservación de esta especie implica la regulación de la pesca, recomendándose evitar la captura de ejemplares menores a 45 cm de longitud estándar.

- **Bocachico (*Prochilodus spp.*):** Este pez, de gran importancia ecológica y económica, realiza migraciones estacionales en busca de áreas ricas en nutrientes para el desove. Su ciclo migratorio depende de la conectividad del sistema fluvial, la cual se ha visto afectada por actividades humanas que alteran su hábitat.

- **Dorada (*Salminus affinis*):** Esta especie se desplaza hacia zonas altas del río Putumayo durante la época de reproducción, en respuesta a las condiciones hidrológicas que le son favorables. La dorada es una especie clave para la pesca local y su ciclo migratorio también está amenazado por los cambios en el sistema hídrico.

La continua alteración del hábitat acuático y la contaminación del agua representan serias amenazas para estas especies migratorias. La conservación de la ictiofauna en la cuenca del río Putumayo depende de la preservación de las rutas de migración y la implementación de regulaciones pesqueras.

Según la Exposición de Motivos, en estudios recientes se han registrado 91 especies en la cuenca del río Putumayo, 114 en la cuenca del río Caquetá y 80 en la cuenca del río Amazonas. Estas cifras reflejan no solo la riqueza biológica de estas áreas, sino también los diferentes esfuerzos de muestreo en cada cuenca. En áreas peruanas de la cuenca del Putumayo, particularmente en el río Yaguas, se ha identificado una gran diversidad de mamíferos, con

<sup>11</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2003). Plan de ordenamiento y manejo de la microcuenca de la quebrada La Hormiga, de acuerdo con las características biofísicas, socioeconómicas e institucionales en un área aproximada de 14.000 hectáreas, en los municipios de Valle del Guamuez y San Miguel. Departamento de Putumayo. Informe final.

un estimado de 119 especies<sup>12</sup>. La amplitud de estas áreas amazónicas contribuye a una biodiversidad significativa, aunque la amenaza sobre sus hábitats continúa en aumento.

La destrucción del hábitat de la fauna silvestre en la cuenca del río Putumayo se debe a factores como el desarrollo de cultivos ilícitos, la extracción de recursos naturales para la subsistencia local, y la contaminación resultante de la producción de cocaína y actividades mineras y petroleras<sup>13</sup>. Estos factores generan un alto impacto en la biodiversidad de la región. Algunas de las especies más afectadas incluyen:

- **Barbudo cucharo (*Sorubim lima*):** Este pez realiza migraciones significativas a lo largo del sistema hídrico del río Putumayo. Sin embargo, debido a la intensa pesca y a la degradación de su hábitat, ha sido clasificado como vulnerable, especialmente en el tramo de la quebrada La Hormiga. La conservación de esta especie implica la regulación de la pesca, recomendándose evitar la captura de ejemplares menores a 45 cm de longitud estándar.

- **Bocachico (*Prochilodus spp.*):** Este pez, de gran importancia ecológica y económica, realiza migraciones estacionales en busca de áreas ricas en nutrientes para el desove. Su ciclo migratorio depende de la conectividad del sistema fluvial, la cual se ha visto afectada por actividades humanas que alteran su hábitat.

- **Dorada (*Salminus affinis*):** Esta especie se desplaza hacia zonas altas del río Putumayo durante la época de reproducción, en respuesta a las condiciones hidrológicas que le son favorables. La dorada es una especie clave para la pesca local y su ciclo migratorio también está amenazado por los cambios en el sistema hídrico.

La continua alteración del hábitat acuático y la contaminación del agua representan serias amenazas para estas especies migratorias. La conservación de la ictiofauna en la cuenca del río Putumayo depende de la preservación de las rutas de migración y la implementación de regulaciones pesqueras.

Adicionalmente, la Exposición de Motivos da cuenta de la diversidad de especies diferentes amenazadas y en peligro de extinción. se han registrado 91 especies en la cuenca del río

<sup>12</sup> Montenegro, O., & Escobedo, M. (2004). Mammals. En Pitman, N., Smith, R. C., Vriesendorp, C., Moskovitz, D., Piana, R., Knell, G., & Watcher, T. (Eds.), Peru: Ampiyacu, Apayacu, Yaguas, Medio Putumayo. Rapid Biological Inventories (pp. 254-262). The Field Museum.

<sup>13</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2003). Plan de ordenamiento y manejo de la microcuenca de la quebrada La Hormiga, de acuerdo con las características biofísicas, socioeconómicas e institucionales en un área aproximada de 14.000 hectáreas, en los municipios de Valle del Guamuez y San Miguel. Departamento de Putumayo. Informe final.

Putumayo, 114 en la cuenca del río Caquetá y 80 en la cuenca del río Amazonas. Estas cifras reflejan no solo la riqueza biológica de estas áreas, sino también los diferentes esfuerzos de muestreo en cada cuenca. En áreas peruanas de la cuenca del Putumayo, particularmente en el río Yaguas, se ha identificado una gran diversidad de mamíferos, con un estimado de 119 especies<sup>14</sup>. La amplitud de estas áreas amazónicas contribuye a una biodiversidad significativa, aunque la amenaza sobre sus hábitats continúa en aumento.

La destrucción del hábitat de la fauna silvestre en la cuenca del río Putumayo se debe a factores como el desarrollo de cultivos ilícitos, la extracción de recursos naturales para la subsistencia local, y la contaminación resultante de la producción de cocaína y actividades mineras y petroleras<sup>15</sup>. Estos factores generan un alto impacto en la biodiversidad de la región. Algunas de las especies más afectadas incluyen:

- **Reptiles:** La babilla (*Caiman crocodilus*) y el cachirre (*Paleosuchus trigonatus*) son reptiles en peligro debido a la pérdida de hábitat y la caza. La protección de estas especies es crucial para mantener el equilibrio ecológico en la región.

- **Aves:** Aunque no figuran en el Libro Rojo de Aves de Colombia, algunas familias de aves amazónicas están listadas en la CITES, como los Psittacidae (loros y pericos), Trochilidae (colibríes) y Accipitridae (gavilanes y cernícalos). Estas especies de aves enfrentan amenazas principalmente por la deforestación y el comercio ilegal.

- **Mamíferos:** En la cuenca se han reportado 119 especies de mamíferos, de las cuales varias están amenazadas por la pérdida de hábitat. Estos animales requieren protección debido a su vulnerabilidad y la importancia que tienen en los ecosistemas amazónicos. Corpoamazonía (2024) reportó que revisados los documentos de Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas en la Cuenca Alta-Alta del río Putumayo se encuentran con algún grado de amenaza dentro de la normatividad colombiana las especies Lontra Longicaudis y Anas Georgica.

Los peces migratorios que solían ascender por la quebrada La Hormiga en busca de sitios de reproducción ya no lo hacen debido a la alteración de la calidad del agua. Aunque el *Sorubim lima*

es la única especie catalogada formalmente como vulnerable, el deterioro del hábitat afecta a todas las especies migratorias, poniendo en riesgo su viabilidad a largo plazo<sup>16</sup>.

El pirarucú, el pez de agua dulce más grande del mundo, habita en la cuenca del río Putumayo y está en peligro de extinción. Según CITES, está clasificado en la categoría 2, indicando una disminución de su población. Factores como la alteración de los niveles de agua de los ríos en las últimas décadas afectan su reproducción y equilibrio ecológico. Este pez emblemático respira aire atmosférico y cumple un rol clave como controlador de especies. Igualmente, el delfín rosado (*Inia geoffrensis*), el cual es una de las especies más emblemáticas de las cuencas de los ríos Amazonas y Orinoco y usa como refugio el río Putumayo. Esta especie también está catalogada en peligro de extinción<sup>17</sup>.

La conservación de estos peces es esencial para la subsistencia de la población local y la salud ecológica de la cuenca del río Putumayo.

#### f) Problemáticas ambientales del río Putumayo

Conforme la Exposición de Motivos, el río Putumayo, la principal arteria fluvial de la vertiente amazónica en Colombia, enfrenta una creciente amenaza de deforestación en sus cabeceras y riberas. Esta deforestación ha provocado un aumento de la sedimentación en el cauce del río, y la falta de mantenimiento y dragado de los canales ha reducido en un 11% la capacidad hidráulica del río en los últimos 65 años, limitando la navegación fluvial<sup>18</sup>. En el Parque Nacional Natural La Paya, se registraron 36.202 alertas de deforestación entre el 1 de enero y el 15 de septiembre de 2020, concentrándose en el norte y sur del parque, colindando con Perú y el río Putumayo<sup>19</sup>. Este fenómeno afecta la estabilidad de los ecosistemas locales y contribuye a la degradación del recurso hídrico en toda la región. Para Corpoamazonía<sup>20</sup> la deforestación vinculada a la expansión agrícola, ganadera y de cultivos ilícitos

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt- Humboldt. En busca de los delfines rosados y nutrias gigantes del Meta. 2021. Disponible en: [https://www.humboldt.org.co/noticias/en-busca-de-los-delfines-rosados-y-nutrias-gigantes-del-meta#:~:text=El%20delf%C3%ADn%20rosado%20\(Inia%20geoffrensis\)%20es%20una%20de%20las%20especies,sitios%20donde%20habita%20en%20Colombia.](https://www.humboldt.org.co/noticias/en-busca-de-los-delfines-rosados-y-nutrias-gigantes-del-meta#:~:text=El%20delf%C3%ADn%20rosado%20(Inia%20geoffrensis)%20es%20una%20de%20las%20especies,sitios%20donde%20habita%20en%20Colombia.)

<sup>18</sup> Alcaldía de Puerto Asís. (2020). Revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Puerto Asís-Putumayo. Puerto Asís, Putumayo.

<sup>19</sup> Rodríguez, S. (2023). La Paya: una selva gigante en Putumayo azotada por el narco. Mongabay. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2023/10/parque-la-paya-en-putumayo-azotado-por-el-narco/>.

<sup>20</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2024). Respuesta a PQR I-24-10-01-02 con Radicado Interno número 4882 del 1° de octubre de 2024 relacionado con solicitud de información afluentes fluviales en Putumayo.

<sup>14</sup> Montenegro, O., & Escobedo, M. (2004). Mammals. En Pitman, N., Smith, R. C., Vriesendorp, C., Moskovitz, D., Piana, R., Knell, G., & Watcher, T. (Eds.), Peru: Ampiyacu, Apayacu, Yaguas, Medio Putumayo. Rapid Biological Inventories (pp. 254–262). The Field Museum.

<sup>15</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2003). Plan de ordenamiento y manejo de la microcuenca de la quebrada La Hormiga, de acuerdo con las características biofísicas, socioeconómicas e institucionales en un área aproximada de 14.000 hectáreas, en los municipios de Valle del Guamuez y San Miguel. Departamento de Putumayo. Informe final.

ha aumentado los niveles de erosión y la carga de sedimentos en los ríos, así como disminución en la disponibilidad de recursos hídricos también asociados al cambio climático.

A su vez, la calidad del agua del río Putumayo muestra una capacidad moderada de asimilación de contaminantes, con una conductividad promedio de 53.7  $\mu\text{s}/\text{cm}$  en la parte media del río y de 43  $\mu\text{s}/\text{cm}$  en las secciones alta y baja, manteniéndose dentro del rango establecido para ríos de montaña (30–60  $\mu\text{s}/\text{cm}$ ). Esto sugiere que el río aún conserva propiedades que le permiten depurar ciertas cargas contaminantes<sup>21</sup>. Sin embargo, según el mismo estudio de Corpoamazonía, los análisis de coliformes totales y fecales revelan una preocupante contaminación biológica. Con un promedio de 263 NMP/100 ml para coliformes fecales y 455.7 NMP/100 ml para coliformes totales, los valores superan los límites sugeridos para agua con potencial para biota acuática y agua potable. Esto evidencia la descarga de aguas residuales no tratadas en el río, indicando la necesidad urgente de implementar sistemas efectivos de tratamiento de aguas residuales para proteger la salud ecológica y humana.



Figura 59. Resultados de Coliformes Totales y Fecales pa

Fuente: Corpoamazonía, 2020.

Según Corpoamazonía<sup>22</sup>, en varias zonas rurales y urbanas del Putumayo, el vertimiento directo de aguas residuales sin tratar, es una causa significativa de contaminación en los ríos.

El Índice de Calidad del Agua (ICA) del río Putumayo refleja un estado moderadamente contaminado. Los resultados de muestreo indican que el 77% de los puntos evaluados presentan una calidad “regular”, el 20.8% es “aceptable” y un 2% muestra una calidad “mala”. Esto indica la necesidad de acciones urgentes para mejorar la calidad del agua, especialmente en términos de tratamiento de aguas residuales. Es vital mantener el agua libre de material flotante, espumas, grasas y aceites, lo cual es esencial para su uso estético y la preservación de la vida acuática<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2020). Resultados del monitoreo participativo del agua en fuentes hídricas prioritizadas del departamento del Putumayo. Programa 3: Gestión Integral del Agua, Plan de Acción Institucional “Amazonias Vivas”. Informe final.

<sup>22</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2024). Respuesta a PQR I-24-10-01-02 con Radicado Interno número 4882 del 1° de octubre de 2024 relacionado con solicitud de información afluentes fluviales en Putumayo.

<sup>23</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur

Un factor relevante ha sido la explotación minera y petrolera en la cuenca del río Putumayo, la cual ha generado una contaminación significativa que amenaza la calidad de vida de las comunidades locales. Muchas de estas concesiones se encuentran en las riberas de los ríos, y sus desechos son transportados hacia el río Putumayo, afectando toda la red hídrica y la cuenca amazónica<sup>24</sup>.

Según Corpoamazonía<sup>25</sup>, la minería ilegal, y particularmente la extracción de oro, es uno de los principales factores de contaminación en el río Putumayo. Según el reporte de este ente, hay datos de concentraciones de mercurio total en agua, en sedimentos y perifiton y muestras humanas. Estos impactos medioambientales, en gran medida irreversibles, requieren una regulación más estricta y un monitoreo constante para mitigar su efecto destructivo en la región. Asimismo, el departamento de Putumayo es una región con influencia significativa de actividad petrolera. En el desarrollo de esta actividad, en varias ocasiones se han generado derrames accidentales de crudo. En el año 2023-2024, se reportaron para el departamento de Putumayo, 7 contingencias por derrame de hidrocarburos.



Fuente: Semillero de Investigación Hinchas del Ambiente, 2014.

g) Falta de estudios y monitoreo en la cuenca

Finalmente, en la Exposición de Motivos se refiere una grave carencia de estudios básicos sobre la biodiversidad del río Putumayo, incluyendo la población de especies. Esta falta de información refleja la escasa presencia de investigación ambiental

de la Amazonía (Corpoamazonía). (2020). Resultados del monitoreo participativo del agua en fuentes hídricas prioritizadas del departamento del Putumayo. Programa 3: Gestión Integral del Agua, Plan de Acción Institucional “Amazonias Vivas”. Informe final.

<sup>24</sup> Semillero de Investigación Hinchas del Medio Ambiente. (2014). Estado del arte de las fuentes hídricas del departamento del Putumayo en los planes de desarrollo nacional, departamental y municipales. Instituto Tecnológico del Putumayo.

<sup>25</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2024). Respuesta a PQR I-24-10-01-02 con Radicado Interno número 4882 del 1 de octubre de 2024 relacionado con solicitud de información afluentes fluviales en Putumayo.

en esta región de la Amazonia colombiana<sup>26</sup>. Atendiendo a esta necesidad, desde 2022 el Instituto SINCHI en alianza con la ANDI adelanta un proyecto de investigación denominado “Ríos Diversos”, dentro de la iniciativa “Biodiversidad y Desarrollo por el Putumayo”. Este proyecto se enfoca en áreas vulnerables y poco estudiadas, afectadas por la actividad petrolera, con el objetivo de documentar la biodiversidad y las condiciones ambientales de sus ecosistemas acuáticos. Esto permitirá generar información científica clave para su conservación, restauración y uso sostenible, pero resalta la necesidad de invertir recursos desde el nivel nacional para obtener información rigurosa y confiable para la toma de decisiones en estas zonas estratégicas.

En consulta a Corpoamazonía<sup>27</sup>, sobre los mapas de riesgo de impacto ambiental de cada uno de los ríos de Putumayo, esta entidad respondió que “actualmente, no se dispone de estudios de impacto ambiental para los proyectos licenciados por Corpoamazonía que estén relacionados con actividades en los ríos”.

Adicionalmente, la cuenca del Putumayo ha sido históricamente una región de conflicto, influenciada por la proximidad con Perú y Brasil, los procesos de colonización, y una economía extractiva basada en la explotación de recursos naturales (caucho, minería, explotación forestal, y cultivos ilícitos)<sup>28</sup>. Esta compleja situación resalta la necesidad de fortalecer la presencia institucional y la capacidad de investigación.

## 5. ANÁLISIS DEL PONENTE

### 5.1. Fundamento Jurídico

En tal sentido, A nivel global tanto las crisis ambientales y climáticas, así como a disputas entre pueblos indígenas y gobiernos, han derivado en un amplio debate, no solamente académico, también a un nivel legal y jurisprudencial, sobre los derechos de la naturaleza, entendidos como:

*“(…) un término sombrilla que alude a corrientes de pensamiento que promueven una relación holística y no antropocéntrica entre humanos y “naturaleza”, así como a un conjunto de manifestaciones jurídicas conectadas a estas ideas (...) En estos dos sentidos, los DN problematizan la separación entre “naturaleza” y cultura, la construcción de los ecosistemas, los animales y, en general, las entidades no humanas como objetos pasivos, así como la creencia de que los humanos*

*somos seres excepcionales con derecho a dominar y explotar todo lo demás. En consecuencia, buscan crear arreglos sociales y políticos más ecocéntricos y basados en visiones relacionales de los territorios, que promuevan una vida en armonía con el planeta, y que pongan fin a la explotación desbordada de la “naturaleza”<sup>29</sup>.*

Es por lo tanto pertinente retomar las diferencias que conllevan el antropocentrismo y el ecocentrismo en las discusiones de orden jurídico<sup>30</sup>:

*“Bajo el imperio del antropocentrismo también es posible preservar el ambiente, de hecho, gran parte de la normativa ambiental, nacional e internacional tiene expresiones abiertamente antropocéntricas. El quid del asunto es que desde estas perspectivas la naturaleza es objeto de protección no porque se le reconozcan valores intrínsecos sino porque tienen elementos indispensables para la supervivencia y el bienestar humanos. Contrario a ello, las posturas no antropocéntricas, como el ecocentrismo, sí atribuyen un valor intrínseco a los elementos de la naturaleza no humanos, y ese reconocimiento es el primer paso para que puedan llegar a ser considerados sujetos de derechos en un ordenamiento jurídico”.*

Es así como los derechos de la naturaleza defienden el valor intrínseco de la “naturaleza”, lo que implica que las relaciones entre humanos, agentes no humanos y ecosistemas son de igualdad, interdependencia, complementariedad y reciprocidad, lo que *“(…) representa un desafío a la construcción legal de los humanos como individuos autónomos, independientes y separables de “su entorno natural”, así como a la concepción del territorio como tierra separable de los recursos que pueden extraerse de él y espacio sobre el que los humanos ejercen dominio, bases de la noción liberal de propiedad”<sup>31</sup>.*

No obstante, debe precisarse, que si bien esta perspectiva resulta crítica frente a la concepción que se le ha asignado a la naturaleza y el territorio, especialmente considerando, esta misma perspectiva sobre los derechos a la naturaleza no entraña un repudio al uso de “la naturaleza” en beneficio humano, ya que tal como lo explican los profesores

<sup>26</sup> Prieto, C., & Arias, G. C. (2007). Diversidad biológica del sur de la Amazonía colombiana. Instituto Humboldt, Instituto SINCHI.

<sup>27</sup> Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía). (2024). Respuesta a PQR I-24-10-01-02 con Radicado Interno número 4882 del 1º de octubre de 2024 relacionado con solicitud de información afluentes fluviales en Putumayo.

<sup>28</sup> Prieto, C., & Arias, G. C. (2007). Diversidad biológica del sur de la Amazonía colombiana. Instituto Humboldt, Instituto SINCHI.

<sup>29</sup> Cortés-Nieto, J. d. P. y Gómez-Rey, A. Los derechos de la naturaleza entre la emancipación y el disciplinamiento. En Revista *Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 54, enero-abril de 2023, 133-161.

<sup>30</sup> Rendón Osorio, K. V. “La naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano: ¿del antropocentrismo al ecocentrismo?”, en Revista *Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, número 58, enero-abril de 2024, 337-359.

<sup>31</sup> Cortés-Nieto, J. d. P. y Gómez-Rey, A. Los derechos de la naturaleza entre la emancipación y el disciplinamiento. En Revista *Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. Número 54, enero-abril de 2023, 133-161 hacen referencia a Grear, A. Deconstructing Anthropos: A Critical Legal Reflection on ‘Anthropocentric’ Law and Anthropocene ‘Humanity’. En *Law Critique*. Vol. 26, 2015.

Cortés y Gómez, el uso de la naturaleza “(...) debe darse sin poner en riesgo la reproducción de la vida y en armonía con el funcionamiento de los sistemas naturales. Esta aproximación contrasta con las visiones de conservación “sin humanos”, es decir, aquellas que separan los espacios de conservación y producción y ven el cuidado de los sistemas naturales como una cuestión de aislarlos de la influencia humana directa”<sup>32</sup>.

Este balance es compartido por Rendón en los siguientes términos:

“Finalmente, cabe señalar que la adopción de posturas ecocentristas que conllevan el reconocimiento de derechos a la naturaleza no reprochan todas las contribuciones que ésta le hace a la especie humana (los llamados “servicios ecosistémicos”, desde el antropocentrismo economicista), sino que le reclaman al ser humano el reconocimiento del derecho intrínseco a existir de manera saludable y segura, que tienen todas las especies del planeta con las que cohabita y, en esa medida, el aprovechamiento que de ellas haga debería responder a las mínimas necesarias para garantizar su propia existencia como un elemento más del sistema natural”<sup>33</sup>.

Esto ha dado lugar al reconocimiento de derechos a ecosistemas, ríos y otros agentes no humanos en diversos lugares del mundo. En materia de derecho internacional se cuenta con la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra y a nivel nacional cerca de 17 sistemas jurídicos contienen formas de protección de la naturaleza como sujeto de derechos, los cuales pueden variar respecto a sus alcances<sup>34</sup>.

Colombia no ha sido ajeno a estos reclamos, debe precisarse que la Constitución Política de 1991 incorporó a nuestro ordenamiento jurídico una serie de disposiciones ambientales con el objetivo de otorgarle importancia manifiesta al medio ambiente, de cara a su protección y conservación. Entre estas, el artículo 8 que se erige como el pilar fundamental, reconociendo entonces al medio ambiente como un derecho de rango constitucional, prescribiendo lo siguiente:

<sup>32</sup> Cortés-Nieto, J. d. P. y Gómez-Rey, A. Los derechos de la naturaleza entre la emancipación y el disciplinamiento. En Revista *Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. Número 54, enero-abril de 2023, 133-161.

<sup>33</sup> Rendón Osorio, K. V. “La naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano: ¿del antropocentrismo al ecocentrismo?”, en Revista *Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, número 58, enero-abril de 2024, 337-359.

<sup>34</sup> Cortés-Nieto, J. d. P. y Gómez-Rey, A. Los derechos de la naturaleza entre la emancipación y el disciplinamiento. En Revista *Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. Número 54, enero-abril de 2023, 133-161 hacen referencia a Kauffman, C. M. y Martin, P. L. *The Politics of Rights of Nature*. The MIT Press, 2021.

“Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

A esto se suma la categorización de la Constitución como una Constitución ecológica, es realizada por la Honorable Corte Constitucional al considerar las numerosas disposiciones que, en materia ambiental, se logran identificar en diversos artículos constitucionales, los cuales enlista de la siguiente manera:

“Preámbulo (vida), 2° (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8° (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (asambleas departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (concejos municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (consejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)”<sup>35</sup>.

Ahora bien, una traducción de los derechos de la naturaleza en nuestro ordenamiento jurídico fue

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1996

inicialmente abanderada por los jueces, a partir de un camino previamente allanado por la Honorable Corte Constitucional, la cual ha sugerido que, además de las disposiciones convencionales de una Constitución, esta buscó regular la relación sociedad-naturaleza con la finalidad de proteger el ambiente, de ahí que proponga una triple dimensión de la Constitución ecológica:

*“[...] de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP, artículo 8°). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP, artículo 79). Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares”<sup>36</sup>.*

Como bien describe Rendón<sup>37</sup>, si bien la Constitución Política de Colombia no hace una atribución explícita de derechos a la naturaleza, desde el año 2016 se ha venido reconociendo a algunos de sus elementos como sujetos de derechos, mediante la jurisprudencia del país, la cual ha nombrado guardianes o representantes legales encargados de velar por el cumplimiento de las medidas ordenadas a favor de algunos componentes naturales, y por el ejercicio de sus derechos.

Ahora bien, las decisiones judiciales en Colombia que han sido adoptadas en el marco de la discusión sobre los derechos de la naturaleza pueden ser agrupadas de la siguiente forma, conforme a la categorización realizada por Cortés y Gómez<sup>38</sup>:

- Un primer grupo de decisiones entiende los derechos de la naturaleza como un mecanismo para la conservación de elementos de la naturaleza que para el derecho son importantes, es decir, privilegian una visión conservacionista del medio ambiente. Entre las decisiones de esta naturaleza podemos encontrar: las sentencias sobre la Amazonía colombiana<sup>39</sup>, los

ríos Magdalena<sup>40</sup>, Otún<sup>41</sup>, Quindío<sup>42</sup> y La Plata<sup>43</sup>, el páramo de Las Hermosas<sup>44</sup>, el Valle del Cocora<sup>45</sup> y el Lago de Tota<sup>46</sup>. No obstante, estas decisiones derivan en una invisibilización de las consecuencias de la conservación sobre las diversas relaciones entre humanos, y entre humanos y no humanos, que existen en los territorios. Por lo tanto, la concepción de los elementos del medio ambiente implica una separación de los humanos.

- Un segundo grupo de decisiones se integra por fallos que utilizan los derechos de la naturaleza como herramienta hermenéutica para resolver casos en los que el ordenamiento jurídico no ofrece respuesta alguna, como el caso de la tensión entre minería y conservación en lugares considerados importantes, como los ecosistemas de páramo. Entre las decisiones de este bloque encontramos aquellas sobre el páramo de Pisba<sup>47</sup>, el páramo de Santurbán, el río Cauca y el parque Vía Parque Isla de Salamanca. Estas decisiones buscan resolver tensiones legales, incluir a los humanos en los debates del conservacionismo y reforzar o reconfigurar las categorías de protección tradicional.

- En un tercer grupo de decisiones judiciales encontramos las decisiones emitidas por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), las cuales determinan al territorio como eje central del análisis del conflicto armado, lo cual permite reconocerlo como sujeto de derechos. En primer término, encontramos los autos 40 y 78 de 2018<sup>48</sup>, que realizan un reconocimiento de entes no humanos con agencia, lo que lleva a la JEP a reconsiderar los daños que el conflicto ha causado a lo humano y a las formas de resarcimiento. A su vez, la JEP en sus

<sup>40</sup> Juzgado Primero Penal del Circuito colombiano. Sentencia de tutela de primera instancia del 24 de octubre de 2019. Juez: Víctor Alcides Garzón Barrios.

<sup>41</sup> Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pereira, Cundinamarca. Sentencia del 11 de septiembre de 2019. Jueza: Edna Marcela Millán Garzón.

<sup>42</sup> Tribunal Administrativo del Quindío colombiano, Sala Cuarta de Decisión. Sentencia del 5 de diciembre de 2019. M.P.: Rigoberto Reyes Gómez.

<sup>43</sup> Juzgado Único Civil Municipal de la Plata, Huila. Sentencia del 19 de marzo de 2019. Juez: Juan Carlos Clavijo González.

<sup>44</sup> Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Laboral. Sentencia del 15 de septiembre de 2020. M. P.: Mónica Jimena Reyes.

<sup>45</sup> Tribunal Superior de Armenia, Sala Civil, Familia, Laboral. Sentencia aprobada en Sala de Decisión número 310. M. P.: Adriana del Pilar Rodríguez Rodríguez.

<sup>46</sup> Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Sogamoso, Boyacá. Sentencia del 1° de diciembre de 2020. Jueza: Adriana Fernanda Guasgüita Galindo.

<sup>47</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia del 9 de agosto de 2018. M. P.: Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Tunja. Radicado 15238-3333-002-2018-00016-01, 53.

<sup>48</sup> Jurisdicción Especial para la Paz. Auto número 067 del 13 de marzo de 2019; Auto número 079 del 12 de noviembre de 2019; Auto número 018 de 24 de enero del 2020; Auto número 021 del 27 de enero de 2020.

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 1998. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>37</sup> Rendón Osorio, K. V. “La naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano: ¿del antropocentrismo al ecocentrismo?”, en Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, número 58, enero-abril de 2024, 337-359.

<sup>38</sup> Cortés-Nieto, J. d. P. y Gómez-Rey, A. Los derechos de la naturaleza entre la emancipación y el disciplinamiento. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. Número 54, enero-abril de 2023, 133-161.

<sup>39</sup> Corte Suprema de Justicia colombiana, Sala de Casación Civil. Sentencia del 6 de abril de 2018. M. P.: Luis Armando Tolosa Villabona. Radicado 11001-22-03-000-2018-00319-01.

autos 79 de 2019 y 21 de 2020 establecen que el territorio, como conjunto de relaciones –ya no solo como espacio físico–, es víctima en cuanto sujeto colectivo de derechos.

Merece especial atención la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016 el caso del río Atrato, con ponencia del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, en la cual dicho cuerpo de agua fue reconocido como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, a cargo del Estado y las comunidades étnicas. Esta sentencia marcó un precedente que eventualmente sería retomado y desarrollado por las decisiones judiciales ya mencionadas. En esta providencia la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

*“En efecto, la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas. Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; esto es, reconocernos como partes integrantes del ecosistema global -biósfera-, antes que a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad. Postura que cobra especial relevancia en el constitucionalismo colombiano, teniendo en cuenta el principio de pluralismo cultural y étnico que lo soporta, al igual que los saberes, usos y costumbres ancestrales legados por los pueblos indígenas y tribales”.*

Es importante reconocer que en esta providencia se establece un importante vínculo entre los derechos del río Atrato y las comunidades étnicas que habitan su zona de influencia, al establecer que estos derechos dependen de la garantía que se ofrezca al uso de los recursos naturales que realizan las comunidades étnicas, conforme sus propias leyes y costumbres lo dictan. Así las cosas, el siguiente aparte de la Sentencia T-622 de 2016 intenta impulsar una nueva regla jurisprudencial:

*“[...] Cuarto. Reconocer al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32.”.*

Es así como la Corte Constitucional reconoce que se debe ir más allá de la consideración de que los seres humanos protejan al medio ambiente bajo el argumento de que su bienestar como especie depende estrechamente de la conservación ambiental y, por lo tanto, se debe considerar también la existencia de un valor moral intrínseco en ella que le permite ser reconocida como sujeto de derechos

*per se*. En consecuencia, la Corte Constitucional emplea un mecanismo basado en la concepción moderna de los sujetos de derecho (en la que solo la persona puede serlo), para transitar, de acuerdo con sus consideraciones previas al fallo y con el sentido de este, hacia un paradigma ecocentrista.

En síntesis, esta decisión marcó un hito que permitiría reformular nuestra concepción del medio ambiente a partir del ordenamiento jurídico, tal como lo describen Hinestroza y García:

*“(…) al categorizar la naturaleza como sujeto de derechos la Corte introdujo, mediante la Sentencia T-622 de 2016, retos no sólo para el esquema de funcionamiento de la institucionalidad del país, sino que en su propósito de proteger los derechos de las comunidades étnicas, terminó replanteando y reconfigurando con líneas generales y reflexivas (con excepción de los instrumentos internacionales y los principios ambientales no se identifica un fundamento jurídico nacional expreso) el concepto de medio ambiente imperante en el ordenamiento jurídico colombiano, al cual ya se hizo referencia en párrafos precedentes”<sup>49</sup>.*

Sin embargo, también debe considerarse que la mencionada tendencia ha sido reprochada por el Consejo de Estado en su jurisprudencia cuando dicho reconocimiento de derechos subjetivos no se lleva a cabo apropiadamente por los jueces, tal y como explica Rendón:

*“Cabe resaltar que el Consejo de Estado, órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa, revocó dos decisiones proferidas por tribunales de aquella jurisdicción respecto a acciones populares, en las que reconocían algunos ríos como sujetos de derechos (río Quindío, en una decisión del año 2019, y la de ríos Coello, Combeima y Cocora, en el año 2020). En el primer caso el Consejo argumentó que las acciones populares no son el escenario jurídico para reconocer derechos subjetivos, y en el segundo caso manifestó que no era procedente hacer extensivos los argumentos de la Corte Constitucional en la sentencia respecto al río Atrato, en tanto las concesiones mineras, en el caso que analizó, eran legítimas. No obstante, en ambos casos ordenó tomar medidas ambientales para mitigar el daño ambiental e impedir la vulneración de los derechos colectivos invocados por los actores”.*

Finalmente, a nivel legislativo han sido tramitadas iniciativas que buscan el reconocimiento de cuerpos de agua, en distintos puntos del país, como sujetos de derechos, desarrollando los parámetros establecidos por la Honorable Corte Constitucional en los

<sup>49</sup> García-Pachón, M. & Hinestroza Cuesta, L. El reconocimiento de los recursos naturales como sujetos de derechos. Análisis crítico sobre los fundamentos y efectividad de la sentencia del río Atrato. Hace parte del libro Reconocimiento de la naturaleza y de sus componentes como sujetos de derechos / Ángela María Amaya Arias [y otros]; María del Pilar García Pachón (editora). -- Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2020.

respectivos casos en concreto. Un claro ejemplo de ello han sido el Proyecto de Ley número 034 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se reconoce al río Caquetá, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones* o el Proyecto de Ley número 171 de 2022 Senado - 323 de 2023 Cámara, *por medio del cual se declara al río Ranchería, su cuenca y afluentes, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones*.

En consecuencia, puede evidenciarse que resulta constitucional la determinación legal de este reconocimiento, siempre y cuando se consideren los parámetros normativos referidos por la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

## 5.2. Consideraciones en el caso concreto

El proyecto de ley en cuestión ofrece mecanismos coherentes con el ordenamiento jurídico nacional e internacional que permiten proteger al medio ambiente, el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y los derechos de las comunidades. Se observa que la presente iniciativa busca materializar las diferentes dimensiones del concepto de Constitución ecológica, al buscar 1) proteger al medio ambiente como una obligación del Estado; 2) garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; 3) y asignar un conjunto de obligaciones a las autoridades y a los particulares en el marco de un inclusivo escenario de gobernanza ambiental.

Se comparte el diagnóstico realizado por los autores, así como la necesidad de afrontar la sensible problemática ambiental del río Putumayo, derivada de su insuficiente valoración ambiental, la deforestación vinculada a la expansión agrícola, ganadera y de cultivos ilícitos, así como diversas prácticas con el potencial de generar importantes externalidades ambientales, tales como la explotación minera y petrolera. A lo que se suma la importancia de la participación de las comunidades locales como actores fundamentales para el éxito en la implementación de medidas de preservación y adaptación acordes con sus realidades.

Adicionalmente, la presente iniciativa resulta coherente con el compromiso del país de avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible como con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, que hacen parte integral de la hoja de ruta del país aprobada por el honorable Congreso de la República. Lo anterior, permite concluir la pertinencia del proyecto de ley en cuestión.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para el debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, se proponen las siguientes modificaciones respecto del texto radicado por los autores.

| PLIEGO DE MODIFICACIONES   |   |  |
|--|---|--|
| Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.  | Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes   | Anotación  |
| <b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto reconocer al Río Putumayo, su cuenca y afluentes, como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su salvaguarda, protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades recaerán en el Estado, y las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia. | <b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto reconocer al Río <u>río</u> Putumayo, su cuenca y afluentes, como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su salvaguarda, protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades recaerán en el Estado, y las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia. | Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo. |
| <b>Artículo 2°. Reconocimiento.</b> Reconózcase al Río Putumayo, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración; a cargo del Estado, y las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.  | <b>Artículo 2°. Reconocimiento.</b> Reconózcase al Río <u>río</u> Putumayo, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración; a cargo del Estado, y las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.  | Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo. |

| <b>PLIEGO DE MODIFICACIONES</b>  |   |   |
|--|---|---|
| <b>Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.</b>   | <b>Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes</b>  | <b>Anotación</b>  |
| <p><b>Artículo 3°. Representantes Legales.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, las comunidades étnicas, y las comunidades campesinas que habitan en la zona de influencia del Río Putumayo designarán de manera independiente un (1) representante, para que en conjunto los tres (3) designados ejerzan la representación legal del Río Putumayo, asumiendo la tutela, cuidado y garantía de los derechos del Río y sus afluentes.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por una única vez por un (1) período igual al inicial.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Representante Legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Putumayo, se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional, en concertación con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Putumayo para tal fin dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p> | <p><b>Artículo 3°. Representantes Legales.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, las comunidades étnicas, y las comunidades campesinas que habitan en la zona de influencia del Río <u> río</u> Putumayo designarán de manera independiente un (1) representante, para que en conjunto los tres (3) designados ejerzan la representación legal del Río <u> río</u> Putumayo, asumiendo la tutela, cuidado y garantía de los derechos del Río y sus afluentes.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por una única vez por un (1) período igual al <u>periodo</u> inicial.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Representante Legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Río <u> río</u> Putumayo, se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional, en concertación con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del río Putumayo para tal fin dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p> | <p>Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo.</p> |
| <p><b>Artículo 4°. Comisión de guardianes del río Putumayo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los Representantes Legales del Río Putumayo, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del Río Putumayo, la cual estará conformada al menos por un (1) delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (1) delegado de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; (1) un delegado de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía); (2) dos delegados de la Gobernación de Putumayo, (1) un delegado de la Gobernación de Amazonas; (1) un delegado de las comunidades étnicas; (1) un delegado de las comunidades campesinas; y (1) un delegado de las organizaciones ambientales.</p>   | <p><b>Artículo 4°. Comisión de guardianes del Río <u> río</u> Putumayo.</b> <del>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los</del> Los Representantes Legales del Río <u> río</u> Putumayo, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del Río Putumayo, la cual estará conformada al menos por un (1) delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (1) delegado de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; (1) un delegado de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía); (2) dos delegados de la Gobernación de Putumayo, (1) un delegado de la Gobernación de Amazonas; (1) un delegado de las comunidades étnicas; (1) un delegado de las comunidades campesinas; y (1) un delegado de las organizaciones ambientales.</p>   | <p>Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo.</p> |

| <b>PLIEGO DE MODIFICACIONES</b>   |   |   |
|---|---|---|
| <b>Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.</b>  | <b>Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes</b>  | <b>Anotación</b>  |
| <p><b>Parágrafo 1°.</b> La Comisión podrá contar con la presencia de delegados de las entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), y organizaciones de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río <b>Putumayo, su cuenca y afluentes; quienes contarán con voz dentro del Comité, pero no con voto.</b></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los Representantes Legales del Río Putumayo, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Corpoamazonía, definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses siguientes a su designación como Representantes Legales.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> La Comisión de Guardianes del Río Putumayo realizará el seguimiento y evaluación al cumplimiento de sentencias, medidas legislativas y administrativas de cualquier orden que propendan por la protección del río Putumayo y sus afluentes. Así mismo, definirá y coordinará las acciones de cooperación con entidades territoriales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes para la ejecución de las referidas medidas. La Comisión de Guardianes del Río Putumayo presentará un informe anual de reporte de actividades y labores realizadas, así como de mecanismos de corrección y actualización para implementar el plan de protección elaborado.</p> | <p><b>Parágrafo 1°.</b> La Comisión podrá contar con la presencia de delegados de las entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), y organizaciones de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del Río <u>río</u> Putumayo, su cuenca y afluentes; quienes contarán con voz dentro del Comité, pero no con voto.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los Representantes Legales del Río <u>río</u> Putumayo, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Corpoamazonía, definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses siguientes a su designación como Representantes Legales.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> La Comisión de Guardianes del Río Putumayo realizará el seguimiento y evaluación al cumplimiento de sentencias, medidas legislativas y administrativas de cualquier orden que propendan por la protección del río Putumayo y sus afluentes. Así mismo, definirá y coordinará las acciones de cooperación con entidades territoriales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes para la ejecución de las referidas medidas. La Comisión de Guardianes del Río <u>río</u> Putumayo presentará un informe anual de reporte de actividades y labores realizadas, así como de mecanismos de corrección y actualización para implementar el plan de protección elaborado.</p> |   |
| <p><b>Artículo 5°. Plan de protección.</b> La Comisión de Guardianes del Río Putumayo, conformada por los Representantes Legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del Río Putumayo, su cuenca y afluentes, que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal, así como la prevención de daños adicionales en la región. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.</p>  | <p><b>Artículo 5°. Plan de protección.</b> La Comisión de Guardianes del Río <u>río</u> Putumayo, conformada por los Representantes Legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del Río <u>río</u> Putumayo, su cuenca y afluentes, que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal, así como la prevención de daños adicionales en la región. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.</p>  | <p>Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo.</p> |

| <b>PLIEGO DE MODIFICACIONES</b>  |  |   |
|--|--|---|
| <b>Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.</b>   | <b>Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes</b>   | <b>Anotación</b>  |
| <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes del artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) del Río Putumayo, y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del Río Putumayo, su cuenca y sus afluentes.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La elaboración y ejecución del Plan de Protección será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y por los departamentos de Putumayo y Amazonas, que conforman la zona de influencia del río Putumayo desde su nacimiento hasta su paso por el departamento del Amazonas donde hace tránsito a su desembocadura; y por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía).</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Plan de Protección será aprobado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.</p> | <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes del artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) del <u>Río río</u> Putumayo, y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del <u>Río río</u> Putumayo, su cuenca y sus afluentes.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La elaboración y ejecución del Plan de Protección será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y por los departamentos de Putumayo y Amazonas, que conforman la zona de influencia del Putumayo desde su nacimiento hasta su paso por el departamento del Amazonas donde hace tránsito a su desembocadura; y por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía).</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Plan de Protección será aprobado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.</p> |   |
| <p><b>Artículo 6°.</b> <i>Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes del río Putumayo.</i> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Comisión de Guardianes del Río Putumayo, presidida por los Representantes legales del mismo, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger al Río Putumayo, su cuenca y afluentes; tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección elaborado.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Comisión de Guardianes del Río Putumayo, presentará un informe semestral a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado.</p>  | <p><b>Artículo 6°.</b> <i>Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes del <u>Río río</u> Putumayo.</i> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Comisión de Guardianes del <u>Río río</u> Putumayo, presidida por los Representantes <del>legales</del> <u>Legales</u> del mismo, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger al Putumayo, su cuenca y afluentes; tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección elaborado.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Comisión de Guardianes del Putumayo, presentará un informe semestral a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado.</p>  | <p>Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo.</p> |

| <b>PLIEGO DE MODIFICACIONES</b>   |   |   |
|---|---|---|
| <b>Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.</b>  | <b>Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes</b>  | <b>Anotación</b>  |
| <p><b>Artículo 7°. Acompañamiento permanente.</b> La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corpoamazonía, a la Comisión de Guardianes del Río Putumayo y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.</p>  | <p><b>Artículo 7°. Acompañamiento permanente.</b> La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corpoamazonía, a la Comisión de Guardianes del Río <u>ri</u>o Putumayo y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.</p>   | <p>Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo.</p> |
| <p><b>Artículo 8°. Asignaciones presupuestales.</b> Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a los departamentos del Putumayo y Amazonas, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podrá destinar recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad para la protección del Río Putumayo.</p>   | <p>Sin modificaciones.</p>  |   |
| <p><b>Artículo 9°. Consulta Previa.</b> Las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia del Río Putumayo y sus afluentes deberán ser consultadas de manera previa sobre la reglamentación de la presente ley, así como sobre las medidas administrativas que tome la Comisión de Guardianes del Río Putumayo, donde se afecten directamente las formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual, social y económica.</p>   | <p><b>Artículo 9°. Consulta Previa.</b> Las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia del Río <u>ri</u>o Putumayo y sus afluentes deberán ser consultadas de manera previa sobre la reglamentación de la presente ley, así como sobre las medidas administrativas que tome la Comisión de Guardianes del Río <u>ri</u>o Putumayo, donde se afecten directamente las formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual, social y económica.</p>   | <p>Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo.</p> |
| <p><b>Artículo 10. Componente educativo.</b> La Comisión de Guardianes del Río Putumayo, en articulación con las gobernaciones de los departamentos del Putumayo y del Amazonas, los Municipios y Resguardos Indígenas de estos departamentos, desarrollará campañas pedagógicas, las cuales podrán consistir, entre otros, en sensibilización y educación ambiental con las comunidades aledañas sobre prácticas de cuidado del río, siembra de árboles y reforestación, sensibilización sobre disposición de residuos y, prácticas sustentables de pesca. En este componente se articulará con las instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica y media de los establecimientos educativos, públicos y privados para que los y las estudiantes de estos niveles se vinculen en el desarrollo de dichas campañas.</p> | <p><b>Artículo 10. Componente educativo.</b> La Comisión de Guardianes del Río Putumayo, en articulación con las gobernaciones de los departamentos del Putumayo y del Amazonas, los Municipios y Resguardos Indígenas de estos departamentos, desarrollará campañas pedagógicas, las cuales podrán consistir, entre otros, en sensibilización y educación ambiental con las comunidades aledañas sobre prácticas de cuidado del río, siembra de árboles y reforestación, sensibilización sobre disposición de residuos y, prácticas sustentables de pesca. En este componente se articulará con las instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica y media de los establecimientos educativos, públicos y privados para que los y las estudiantes de estos niveles se vinculen en el desarrollo de dichas campañas.</p> | <p>Sin modificaciones.</p>  |

| PLIEGO DE MODIFICACIONES  |   |                     |
|---|---|---------------------|
| Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.   | Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes   | Anotación           |
| Artículo 11. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | Artículo 11. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | Sin modificaciones. |

**7. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se procede a realizar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa a los Congresistas de la República, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° 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 el 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.*

*a) 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.*

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

*c) 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 Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, con ponencia del Consejero de Estado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura 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 concurra 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”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría derivar en conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en actividades que comprometan o determinen la protección, conservación, mantenimiento y restauración de los ecosistemas que conforman la cuenca del río Putumayo.

Sin embargo, es importante resaltar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los Congresistas de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

**8. IMPACTO FISCAL**

El artículo 7° de la **Ley 819 de 2003**, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y Transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece 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, deberá 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”.*

No obstante, debe retomarse lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, con ponencia del Magistrado Jaime Araújo Rentería, en la cual se consideró que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa, ya que el Ministerio de Hacienda, debe fungir como entidad de apoyo considerando su competencia y las herramientas suficientes con las que cuenta para adelantar este tipo de estudios, complementando así las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas:

*“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los Congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.*

En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-866 de 2010, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha trazado las siguientes subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

*“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con*

*el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Finalmente, en la reciente Sentencia C-520 de 2019 emitida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, se retomaron las siguientes subreglas:

*“(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;*

*(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;*

*(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;*

*(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.*

*(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.*

En consecuencia, debe advertirse que en el presente proyecto de ley no se ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales o beneficios tributarios. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un

análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 9. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, y dando cumplimiento a los requisitos señalados por la Ley 5ª de 1992, se presenta ponencia positiva y, en consecuencia, se solicita a los miembros de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes dar trámite al debate del Proyecto de Ley número 458 de 2024 Cámara, *por medio del cual se reconoce al río Putumayo, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su salvaguarda, protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.*



**ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO**  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Coalición Pacto Histórico

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 458 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se reconoce al río Putumayo, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su salvaguarda, protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.*

#### El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reconocer al río Putumayo, su cuenca y afluentes, como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su salvaguarda, protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades recaerán en el Estado, y las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

**Artículo 2º. Reconocimiento.** Reconózcase al río Putumayo, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración; a cargo del Estado, y las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

**Artículo 3º. Representantes legales.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, las comunidades étnicas, y las comunidades campesinas que habitan en la zona de influencia del río Putumayo designarán de manera independiente un (1) representante, para que en conjunto los tres (3) designados ejerzan la representación legal del río Putumayo, asumiendo la tutela, cuidado y garantía de los derechos del río y sus afluentes.

**Parágrafo 1º.** Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por una única vez por un (1) período igual al periodo inicial.

**Parágrafo 2º.** El representante legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo 3º.** El procedimiento de elección de los representantes legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del río Putumayo, se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional, en concertación con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del río Putumayo para tal fin dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

**Artículo 4º. Comisión de Guardianes del Río Putumayo.** Los representantes legales del río Putumayo, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del Río Putumayo, la cual estará conformada al menos por un (1) delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (1) delegado de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; (1) un delegado de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía); (2) dos delegados de la Gobernación de Putumayo, (1) un delegado de la Gobernación de Amazonas; (1) un delegado de las comunidades étnicas; (1) un delegado de las comunidades campesinas; y (1) un delegado de las organizaciones ambientales.

**Parágrafo 1º.** La Comisión podrá contar con la presencia de delegados de las entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), y organizaciones de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Putumayo, su cuenca y afluentes; quienes contarán con voz dentro del Comité, pero no con voto.

**Parágrafo 2º.** Los representantes legales del río Putumayo, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Corpoamazonía, definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses siguientes a su designación como representantes legales.

**Parágrafo 3º.** La Comisión de Guardianes del Río Putumayo realizará el seguimiento y evaluación al cumplimiento de sentencias, medidas legislativas y administrativas de cualquier orden que propendan por la protección del río Putumayo y sus afluentes. Así mismo, definirá y coordinará las acciones de cooperación con entidades territoriales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores

relevantes para la ejecución de las referidas medidas. La Comisión de Guardianes del Río Putumayo presentará un informe anual de reporte de actividades y labores realizadas, así como de mecanismos de corrección y actualización para implementar el plan de protección elaborado.

**Artículo 5°. Plan de protección.** La Comisión de Guardianes del Río Putumayo, conformada por los representantes legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del río Putumayo, su cuenca y afluentes, que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal, así como la prevención de daños adicionales en la región. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.

**Parágrafo 1°.** El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes del artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pomca) del río Putumayo, y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del río Putumayo, su cuenca y sus afluentes.

**Parágrafo 2°.** La elaboración y ejecución del Plan de Protección será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y por los departamentos de Putumayo y Amazonas, que conforman la zona de influencia del Putumayo desde su nacimiento hasta su paso por el departamento del Amazonas donde hace tránsito a su desembocadura; y por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía).

**Parágrafo 3°.** El Plan de Protección será aprobado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.

**Artículo 6°. Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes del Río Putumayo.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Comisión de Guardianes del Río Putumayo, presidida por los representantes legales del mismo, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger al Putumayo, su cuenca y afluentes; tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección elaborado.

**Parágrafo.** La Comisión de Guardianes del Putumayo, presentará un informe semestral a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado.

**Artículo 7°. Acompañamiento permanente.** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corpoamazonía, a la Comisión de Guardianes del Río Putumayo y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

**Artículo 8°. Asignaciones presupuestales.** Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a los departamentos del Putumayo y Amazonas, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá destinar recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad para la Protección del Río Putumayo.

**Artículo 9°. Consulta Previa.** Las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia del río Putumayo y sus afluentes deberán ser consultadas de manera previa sobre la reglamentación de la presente ley, así como sobre las medidas administrativas que tome la Comisión de Guardianes del Río Putumayo, donde se afecten directamente las formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual, social y económica.

**Artículo 10. Componente educativo.** La Comisión de Guardianes del Río Putumayo, en articulación con las gobernaciones de los departamentos del Putumayo y del Amazonas, los municipios y resguardos indígenas de estos departamentos, desarrollará campañas pedagógicas, las cuales podrán consistir, entre otros, en sensibilización y educación ambiental con las comunidades aledañas sobre prácticas de cuidado del río, siembra de árboles y reforestación, sensibilización sobre disposición de residuos y, prácticas sustentables de pesca. En este componente se articulará con las instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica y media de los establecimientos educativos, públicos y privados para que los y las estudiantes de estos niveles se vinculen en el desarrollo de dichas campañas.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Coalición Pacto Histórico

# CARTAS DE ADHESIÓN

## CARTA DE ADHESIÓN A PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2024 CÁMARA

**HONORABLE REPRESENTANTE BETSY  
JUDITH PÉREZ ARANGO**

*por medio del cual se expide el Estatuto de la  
Igualdad para la Garantía de los Derechos de las  
Niñas y las Mujeres en toda su Diversidad y se  
dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 25 de marzo de 2025

Doctor

**RICARDO ALFONSO ALBORNÓZ BARRETO**  
Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Ciudad

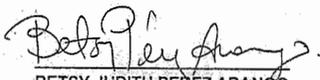
Asunto: Solicitud de adhesión y de inclusión de firma a ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 179 de 2024 Cámara "Por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad y se dictan otras disposiciones".

Respetado Señor secretario,

En mi calidad de ponente, y de la manera más respetuosa, me dirijo ante usted para solicitar adherirme a la ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 179 de 2024 Cámara "Por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad y se dictan otras disposiciones", la cual, fue radicada el pasado 20 de marzo del presente año.

En este orden de ideas, de igual manera manifiesto mi intención, de que, mi firma sea incluida como suscriptor de dicha ponencia positiva, expresando de antemano, mi total apoyo y respaldo al Proyecto de Ley en mención.

Agradeciendo su atención y colaboración con la presente.

  
**BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

## CARTA DE ADHESIÓN COMO COAUTORA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 014 DE 2024 CÁMARA

**HONORABLE REPRESENTANTE  
TÁMARA ARGOTE**

*por medio de la cual se regula el acceso al derecho  
fundamental a la muerte digna bajo la modalidad  
de muerte médicamente asistida y se dictan otras  
disposiciones.*

Bogotá D.C, 26 de marzo de 2025

Respetado

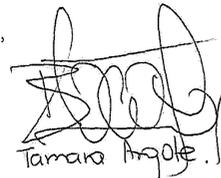
**JAIME LUIS LACOUTURE**  
Secretario General Cámara de Representantes

Asunto: Solicitud de adhesión como coautora al Proyecto de Ley Estatutaria 014 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones"

Respetado secretario,

De manera respetuosa y de conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, me permito solicitar que se me adhiera como coautora del Proyecto de Ley 014 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones" Sin otro particular y agradeciendo su atención,

Atentamente,

  
Tamara Argote



# CARTA DE COMENTARIOS

## CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO EN LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 36 DE 2024 CÁMARA

*por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar (PAE).*



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante  
**GERARDO YEPES CARO**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2025-016642  
Bogotá D.C., 14 de marzo de 2025 15:11

Radicado entrada  
No. Expediente 11872/2025/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto propuesto en la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 36 de 2024 Cámara, "Por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar (PAE)".

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el doctor Ricardo Alfonso Albornoz Barreto, Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El presente Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto establecer "(...) los lineamientos generales para estipular un marco jurídico contractual que garantice la prestación efectiva, pertinente, calificada y oportuna del servicio de alimentación escolar PAE, así como fortalecer la formación académica y dignificar la labor de las mujeres y hombres cabeza de familia de los hogares colombianos que prestan sus servicios como manipuladores de alimentos en el programa".

Para el efecto, la iniciativa propone, principalmente, un marco jurídico especial contractual de selección especial para la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), disposiciones para el fortalecimiento en la formación académica y dignificación del personal dedicado a prestar sus servicios en la labor de manipulación de alimentos del programa PAE, y la fijación de una fecha máxima para la publicación del calendario de saneamiento básico escolar.

Sea lo primero señalar que esta cartera no encuentra que el proyecto conlleve gastos adicionales para la nación, al no contener órdenes de gasto para éste, estableciéndose en cabeza de las entidades del orden nacional competencias de carácter reglamentario.

Ahora bien, frente al artículo 2 del Proyecto de Ley que contempla la creación de una modalidad de selección adicional a las previstas en la Ley 1150 de 2007, esta Cartera considera que podría explorarse

<sup>1</sup> Gaceta 1301 de 2024 - Página 12

la implementación de mecanismos alternativos diferentes a optar por la simplificación del trámite para la adjudicación de los contratos que tengan por objeto la ejecución del PAE.

Así pues, si bien es cierto que el PAE tiene restricciones propias frente al manejo presupuestal o frente a la operación del arreglo institucional entre entidades certificadas y no certificadas, la optimización del proceso de adjudicación del operador del Servicio de Alimentación Escolar no debería obedecer a una reducción en días sino proveer instrumentos para facilitar este resultado, por ejemplo, con la implementación de las guías de compra, de elaboración de minutas y estudios previos tipo, asesoría en costos, en el proceso de selección, frente a logística para la operación y al desarrollo de instrumentos y mecanismos que faciliten la planeación contractual, herramientas que deberían ser desarrolladas por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombiana Compra Eficiente, como entidad del orden nacional que desarrolla e impulsa políticas públicas y herramientas para los procesos de compra y de la contratación estatal, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Alimentos para Aprender y las federaciones departamentales y municipales.

Por otra parte, respecto de la propuesta contenida en el artículo 4, que refiere al personal manipulador de alimentos que labore en la ejecución de contratos o convenios cuyo objeto sea la prestación del servicio del Programa de Alimentación Escolar, el cual tendrá derecho a las garantías mínimas de Ley, en especial, a un ingreso no inferior a un salario mínimo mensual legal vigente, esto podría representar un aumento en los costos directos de la operación del servicio y generaría presiones presupuestales para las Entidades Territoriales encargadas de ejecutar el programa en comento<sup>2</sup>, cuyo incumplimiento podría generar gastos tanto de inversión como de funcionamiento de las entidades territoriales sin que se identifique una fuente de recursos específica para sufragarlos.

Lo anterior, podría conllevar a que los gobiernos sub nacionales tengan que acudir a recursos propios para esos efectos, lo que podría dar lugar al: i) incumplimiento por ausencia de recursos o, ii) exceso de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, lo que a su turno podría conducir al desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000<sup>3</sup>, además del eventual impacto financiero en las administraciones territoriales que se encuentren desarrollando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999<sup>4</sup>.

A su vez, frente a la publicación del calendario de saneamiento básico escolar que refiere el artículo 5 de la iniciativa, sería importante revisar la conveniencia de esta propuesta, dada la existencia del Anexo Técnico de Calidad e Inocuidad de los Lineamientos Técnico - Administrativos del Programa de Alimentación Escolar<sup>5</sup>.

Finalmente, se debe tener presente que la Ley 2294 de 2023, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", consigna dentro de sus ejes de transformación "El Derecho Humano a la Alimentación" que "Busca que las personas puedan acceder, en todo momento, a una alimentación adecuada. Se desarrolla a través de tres pilares principales:

<sup>2</sup> Artículo 2.3.10.3.2. Cofinanciación. El Ministerio de Educación Nacional determinará los criterios para distribuir los recursos de la Nación y realizará las actividades institucionales necesarias para transferirlos a las entidades territoriales, con el fin de que estas, como responsables del servicio educativo en su jurisdicción y de la ejecución del PAE, realicen la implementación, financiación y ejecución del programa de acuerdo con los lineamientos del Ministerio y las necesidades locales.

<sup>3</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

<sup>4</sup> Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

<sup>5</sup> Resolución 335 del 2021 "Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE."

disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos. Bajo este contexto, se establecen las bases para que progresivamente se logre la soberanía alimentaria y para que todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, que reconozca las dietas y gastronomías locales y que les permita tener una vida activa y sana".

Dentro de las medidas adoptadas para dicho fin, se encuentran las contenidas en los artículos 67 y 216 de la mencionada Ley que consagran, respectivamente: (i) la transferencia "hambre cero", que hará parte del Sistema de Transferencias, la cual consiste en la transferencia de recursos para garantizar el derecho humano a la alimentación de la población en pobreza y en extrema pobreza y vulnerabilidad, con enfoque de género y derechos, soberanía alimentaria, priorizando la participación de la economía popular, comunitaria y solidaria, la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los diferentes mecanismos que se desarrollen para el cumplimiento de las transferencias, el cual articulará, entre otros sistemas, el PAE; y, (ii) se crea el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA) como instancia liderada y administrada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), en articulación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) o quien haga sus veces, como mecanismo de articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en las acciones para la Garantía Progresiva del Derecho en todas sus escalas de realización (seguridad, autonomía y soberanía alimentaria), y coordinará el Programa Hambre Cero.

Por último, teniendo en cuenta que el Proyecto podría generar gastos adicionales para las entidades territoriales, es necesario que el Congreso de la República del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO**  
Viceministro General  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DAF/OAJ

Con Copia: Dr. Ricardo Alfonso Albornoz Barreto., secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Elaboró: Jean Marco Feria Perozo

<sup>6</sup> Ley 2294 de 2023, artículo 3

## CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PUBLICADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las Niñas y las Mujeres en toda su Diversidad y se dictan otras disposiciones.*



3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Representante  
**GERARDO YEPES CARO**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 - 68  
Bogotá D. C.,



Radicado: 2-2025-017529  
Bogotá D.C., 19 de marzo de 2025 16:48

Radicado entrada  
No. Expediente 12713/2025/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto publicado del Proyecto de Ley No. 179 de 2024 Cámara "Por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad y se dictan otras disposiciones."

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por la Honorable Representante Leidy Alexandra Vázquez Ochoa y el Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, doctor Ricardo Alfonso Albornoz Barreto, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al texto radicado del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1, tiene por objeto "(...) crear el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las mujeres durante todo su curso de vida: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, y en toda su diversidad en razón de las etnias, discapacidades, cultos o religiones, nacionalidades, condiciones sociales o económicas, orientaciones sexuales, identidades o expresiones de género, procedencia rural, urbana, campesina, pesquera o residencia en el exterior y cualquier otra situación, condición o circunstancia permanente o transitoria (...)", para tal fin, la propuesta normativa pretende crear una política pública para efectos de "(...) promover el derecho fundamental de las mujeres a la igualdad para la garantía, reconocimiento, ejercicio y goce de derechos, desarrollo de potencialidades y realización de justicia social, económica, política y ambiental".

Respecto de esta iniciativa, teniendo en cuenta que busca implementar una política que garantice el derecho a la igualdad de las mujeres en toda su diversidad en los diferentes ámbitos de la vida, sea lo primero señalar que los diferentes Ministerios, según el artículo 58 de la Ley 489 de 1998<sup>2</sup>, tienen como objetivos primordiales "la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen", los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Asimismo, todos los proyectos sobre el particular que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de las mismas, de acuerdo con el inciso 1 del artículo 208 Constitucional, en el que se establece que "[l]os ministros y los

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley".

Ahora bien, desde el punto de vista presupuestal, es preciso resaltar que, de acuerdo con la Constitución Política<sup>3</sup>, el Gobierno formula anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, el cual se debe elaborar, presentar y aprobar dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo (PND). En dicha Ley no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al PND.

En concordancia con lo anterior, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)<sup>4</sup> señala que corresponde al Gobierno preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto<sup>5</sup>, para lo cual tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el Proyecto. En todo caso, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del PGN serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones<sup>6</sup>.

Es importante precisar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el EOP les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. De suerte que, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

De otra parte, debe destacarse lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las peticiones de trámite respectivos, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Dicho esto, es de aclarar que las medidas planteadas en el Proyecto de Ley no cuentan con un estudio de impacto fiscal en los términos exigidos en la norma mencionada, limitándose los autores a señalar, en algunos artículos, que su implementación se enmarcará en los presupuestos respectivos de las entidades responsables de las políticas propuestas. Lo anterior, se observa especialmente en los artículos 19, 24, 28, 29, 30, 34, 38, 43, 65, 72, 78, 92, 97 y 121, en los que se establece la creación o modificación de sistemas y fondos existentes, medidas en materia de salud sexual y reproductiva, incentivos de diversos indoles y priorización de programas de transferencias monetarias; medidas que podrían generar costos adicionales para las entidades encargadas de implementarlas.

Realizada la anterior aclaración, a continuación, se efectúan comentarios y consideraciones particulares frente a algunas medidas concretas contenidas en la iniciativa legislativa:

<sup>3</sup> Artículo 346 de la Constitución Política  
<sup>4</sup> Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"  
<sup>5</sup> Artículo 47, Decreto 111 de 1996  
<sup>6</sup> Artículo 39, Decreto 111 de 1996

Frente a lo previsto en los artículos 7, 8, 14 y 15 en los que se establecen competencias en cabeza de las entidades territoriales, es de advertir que esos artículos cuentan con una redacción en términos imperativos (implementarán, incorporarán, promoverán) que puede resultar contraria a la autonomía que el artículo 287 CP reconoce a las entidades territoriales, en particular, a su facultad de "ajustar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones", por cuanto se les estaría imponiendo obligaciones consistentes en acciones de direccionamiento de recursos a sectores específicos.

Adicionalmente, la imposición de obligaciones en los términos imperativos podría implicar para las entidades territoriales recurrir a gastos de inversión y de funcionamiento, sin que se precise la fuente de financiación de esas obligaciones, situación que se estima puede llegar a desconocer lo normado en el artículo 356 de la Constitución Política, pues como lo ha señalado la Corte Constitucional "(...) el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (...)".<sup>7</sup>

En este orden de ideas, y en aras de no vulnerar la autonomía territorial de las entidades territoriales, se sugiere modificar los verbos utilizados en la redacción de los artículos en comento, de tal forma que no sea imperativo sino potestativo para las entidades territoriales el cumplimiento de lo dispuesto en los mismos, o en su defecto, explorar posibles fuentes alternativas de financiación a las que podrían acudir las entidades territoriales para el cumplimiento de esas obligaciones.

De otro lado, el numeral 4 del artículo 7 y los artículos 41 y 119 ordenan la creación de campañas educativas y de socialización como una estrategia de transformación. Al respecto, las entidades públicas del orden nacional cuentan dentro de sus presupuestos de inversión con partidas destinadas al financiamiento de campañas publicitarias, de manera que cada una de las entidades involucradas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el EOP en su artículo 39. Además, el cumplimiento de esta propuesta tendría que sujetarse a lo dispuesto en el Decreto No. 199 de 2024<sup>8</sup>, o aquel que lo sustituya, relacionado con las medidas de austeridad del gasto, particularmente en lo relacionado con el ahorro en la publicidad estatal.

Por su parte, el artículo 23 de la iniciativa, relativo al derecho al cuidado, determina que: "(...) El Estado buscará reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado, así como representar y recompensar el trabajo de cuidado remunerado (...)". Este artículo podría implicar un mayor gasto a cargo del PGN, en la medida que dicho reconocimiento se materialice a través de la entrega de auxilios o subsidios, lo cual no está considerado actualmente en las proyecciones de gasto de mediano plazo. De tal manera, se requiere precisar el alcance de esta propuesta para realizar una estimación de su impacto fiscal.

Igualmente, es importante resaltar lo previsto en el artículo 106 de la Ley 2294 de 2023<sup>9</sup>, el cual dispone que "(...) el Ministerio de Igualdad y Equidad en el marco del Sistema Nacional de Cuidado, creará, fortalecerá e integrará una oferta de servicios para la formación, el bienestar, la generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades para personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas así como servicios de cuidado y de desarrollo de capacidades para las personas que requieren cuidado o apoyo (...)". En consecuencia, se observa que actualmente se cuenta con una oferta de servicios para esta población que puede abordar lo contemplado por el artículo 23 en cuestión.

<sup>7</sup> Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.  
<sup>8</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del 2024 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.  
<sup>9</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Los artículos 24 y 51 determinan el deber de garantizar de manera prioritaria los recursos necesarios para la implementación de sistemas integrales de cuidado en el marco de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 2281 de 2023<sup>10</sup>, y del Plan de Acción previsto en la Resolución No. 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad. De tal manera, estas disposiciones no generarían costos adicionales en la medida que se trate de una priorización de recursos, lo cual dependería de la capacidad fiscal y la disponibilidad presupuestal. Sin embargo, si lo que se busca es que se asignen recursos mínimos y recurrentes para tal fin, se estaría constituyendo una inflexibilidad en la asignación y ejecución de recursos del Estado en lo sucesivo.

Frente a la propuesta contenida en el artículo 25 del Proyecto de Ley, a partir de la cual se busca promover la formalización laboral de las trabajadoras domésticas, se resalta que actualmente ya existe una normativa en esta materia. Así, mediante la Ley 1595 de 2012<sup>11</sup> se ratificó en la legislación interna el Convenio internacional sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras, y el Decreto No. 2616 de 2013<sup>12</sup> regula la cotización al sistema de seguridad social por días para los trabajadores de tiempo parcial.

A su turno, el mencionado artículo 25 crea el Registro de Empleadores del Trabajo Doméstico, el cual debe ser reglamentado y administrado por el Ministerio de Trabajo. Frente al mismo, es necesario evaluar si estos costos pueden ser asumidos o articulados con las herramientas con que cuentan actualmente las entidades en aras de evitar gastos adicionales. Sin perjuicio de lo anterior, en aras de estimar el impacto fiscal de esta propuesta, el costo de creación y mantenimiento de este registro podría ascender alrededor de \$16.716 millones<sup>13</sup> y \$7.850 millones respectivamente, a precios de 2025. Siendo valores que se estiman como consecuencia de la creación del Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, y por concepto de mantenimiento para el funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS), mediante el proyecto de Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Salud y Protección Social.<sup>14</sup>

En materia de salud, el Proyecto de Ley plantea en el Capítulo II del Título IV la necesidad de contar con un Sistema de Salud que garantice el enfoque de género y el acceso a los servicios de salud sin ningún tipo de barrera, lo que incluye beneficios asociados a métodos anticonceptivos y la promoción de la salud menstrual, sexual y reproductiva. Estos beneficios que se contemplan en los artículos 27 al 31, plantean que el Estado deberá adoptar las medidas a través del Ministerio de Salud y Protección Social, que destinará dentro de su presupuesto los recursos correspondientes. No obstante, la manera en que han sido redactadas las propuestas no permite cuantificar su posible impacto fiscal, considerando que se desconoce el alcance que se le pueda dar al sistema de salud con enfoque de género en la reglamentación que con posterioridad se realice sobre la materia, por lo que se sugiere precisar si el objetivo es la entrega o acceso gratuito de las señaladas medidas, o, por ejemplo, que sean incluidas en el Plan de Beneficios en Salud (PBS).

Además, frente a lo dispuesto en el artículo 29, mediante el cual se busca la eliminación de barreras para el acceso a productos de salud menstrual dando prioridad a las poblaciones en situación de

<sup>10</sup> "Por medio de la cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones."  
<sup>11</sup> "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (número 189)", adoptado en Ginebra, Confederación Suiza, en la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 16 de junio de 2011."  
<sup>12</sup> "Por medio de la cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por periodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales."  
<sup>13</sup> Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial - vigencia 2023, actualizado por IPC a precios 2025.  
<sup>14</sup> Este costo puede incluir recursos para el soporte de uno o más sistemas de información que tenga la Entidad.

vulnerabilidad, los costos asociados a la entrega gratuita de copas menstruales se estiman para los grupos A, B o C del Sisbén IV, que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual.

Este Ministerio, para cuantificar este escenario, realiza un análisis estimado con el fin de identificar el costo fiscal, tomando la aproximación de la población con datos provenientes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Así, con base en la proyección de la población para el 2025 definida por el DANE se estima lo siguiente:

| Proyecciones de población <sup>15</sup>         |            |
|---|------------|
| Proyección población total 2025 <sup>a</sup>    | 53.110.609 |
| Proyección población mujeres 2025 <sup>b</sup>  | 27.191.128 |
| Proyección población objetivo 2025 <sup>c</sup> | 858.972    |

<sup>a</sup>: Proyección de la población total en Colombia para el 2025.  
<sup>b</sup>: Proyección de las mujeres para el 2025.  
<sup>c</sup>: Representa la proyección de la población objetivo a partir de la participación porcentual de la GEIH.

Ahora bien, se realiza un cálculo asociado a la propuesta teniendo en cuenta un costo estimado a partir de los precios del mercado de la siguiente manera:

|   |                  |
|---|------------------|
| Costo estimado propuesta <sup>d</sup>       | \$80.000         |
| Total estimado Proyecto de Ley <sup>e</sup> | \$68.717.743.794 |

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del DANE

<sup>d</sup>: Representa el costo promedio del mercado de las copas menstruales en Colombia por unidad.  
<sup>e</sup>: Corresponde al costo estimado cada 5 años del Proyecto de Ley teniendo en cuenta el número de personas objetivo.

Dicho esto, se advierte que estos costos pueden variar dependiendo de la población beneficiaria cada año, el número de entregas de cada producto, los estándares de calidad definidos para cumplir con las pretensiones del Proyecto, los cambios en el precio promedio de cada copa menstrual, entre otras variables.

En consecuencia, se recomienda tener presente los costos asociados a esta medida, teniendo en cuenta que cualquier ampliación de dicho plan que repercuta en un aumento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) que se reconozca por cada afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), implicaría mayores recursos del Presupuesto General de la Nación como garante del cierre financiero del SGSSS. Asimismo, es de señalar que el análisis frente al acceso gratuito a productos de salud menstrual se debe enmarcar dentro de las discusiones del Proyecto de Ley No. 238 de 2024 Senado - 215 de 2023 Cámara<sup>16</sup>, cuyo texto fue aprobado en segundo debate recientemente.

Por su parte, en el artículo 34 se busca destinar recursos públicos para que las mujeres puedan acceder a carreras de Ciencias, Tecnología, Ingenierías y Matemáticas. Para tal efecto, el mencionado artículo dispone que las medidas para lograr dicho fin serán financiadas con cargo al Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial establecido en el artículo 72 de la Ley 2294 de 2023. Sin embargo, no es clara la necesidad de crear el Fondo Mujeres STEM, en la medida que

<sup>15</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>  
<sup>16</sup> Gaceta del Congreso 1301 de 2024, pág. 16 y 17.

ya se cuenta con el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, y en todo caso, no se precisa el alcance y características del mismo.

Es preciso indicar que los fondos especiales gozan de un amplio margen de configuración por parte del legislador, ya sea para la prestación de un servicio público específico (Fondo-Entidad), caso en el cual podría asemejarse a una entidad pública; o para el manejo y ejecución de recursos para garantizar la eficiencia de la administración pública, sin que esta circunstancia pueda modificar la estructura de la administración pública (Fondo-cuenta), debido a que carece de personería jurídica para tal fin. En consecuencia, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con las tipologías de fondos descritas, por su naturaleza, están circunscritos únicamente al manejo y ejecución de recursos y, en ningún caso, su eventual creación permitirá la conformación de una nueva entidad pública.

En lo que respecta al artículo 44 del Proyecto de Ley, en el que se establece que el Gobierno nacional deberá facilitar el acceso al crédito a las mujeres a partir de reducción de tasas de interés o la condonación de intereses, es preciso señalar que la imposición de condiciones predefinidas para la oferta de productos, tanto para entidades financieras públicas como privadas, podría generar efectos adversos para los consumidores, tales como el incremento de costos en otros productos o servicios. Este fenómeno, conocido en la literatura económica como "subsido cruzado", ocurre cuando una empresa ajusta sus precios para que los ingresos de un servicio compensen las pérdidas de otro.

Es de aclarar que en la legislación actual ya se ofrecen condiciones favorables a las mujeres, como las previstas en el artículo 73 de la Ley 2294 de 2023. Este artículo que transforma el Fondo Mujer Emprende en el Fondo para la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer (Fondo Mujer Libre y Productiva), tiene como objeto "(...) diseñar e implementar acciones e instrumentos financieros y no financieros destinados a apoyar y financiar los proyectos e iniciativas que promuevan la autonomía, el empoderamiento económico y la dignificación del trabajo de las mujeres en Colombia. Este mismo artículo establece que (...) [l]a financiación que otorgue el Fondo podrá efectuarse mediante el aporte de recursos reembolsables o no reembolsables (...)".

En el mencionado artículo 44 también se busca impulsar programas públicos de educación financiera y tributaria para las mujeres cuyas acciones concretas prevén el acceso a la educación financiera, tecnologías, insumos y capacitaciones para proyectos productivos. Al respecto, se advierte que el artículo 10.4.2.1.1. del Decreto No. 2555 de 2010<sup>17</sup> creó el programa de inversión "Banca de las Oportunidades", el cual asigna recursos para promover la educación económica y financiera, y a través del cual se ha realizado un estudio experimental sobre la discriminación de género en el acceso al crédito, evaluando tanto las barreras de entrada al mercado crediticio como las condiciones del crédito otorgado a las mujeres. Este estudio también ofrece recomendaciones de política pública para mejorar el acceso de las mujeres al crédito, lo cual debería tenerse en cuenta al diseñar nuevas iniciativas de educación financiera dentro del marco de la propuesta normativa.

Además, actualmente la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) se encuentra ejecutando la "Hoja de ruta: Inclusión financiera con equidad de género para las mujeres", la cual fue publicada en el año 2022 y tiene por objeto "promover, durante los próximos 4 años, un mayor impacto e igualdad de género en el acceso, uso y calidad de los productos y servicios financieros y contribuir positivamente en el rol de la mujer en la economía, la sociedad y en su bienestar financiero"<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.  
<sup>18</sup> <https://www.urf.gov.co/es/informalidad/proyectos-de-decreto/estudios/>  
[https://document.library.gov.co/view/3309867p\\_r\\_p\\_resetCurstru8.com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_qaxi\\_redirect?https%3A%2F%2Fwww.urf.gov.co%3A44%2Fest%2Fnormatividad%2Fproyectos-de-decreto%2Festudios%2F-%2Fdocument\\_library%2Fqaxi%2Fview%2F330879%3F.com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_qaxi\\_na](https://document.library.gov.co/view/3309867p_r_p_resetCurstru8.com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_qaxi_redirect?https%3A%2F%2Fwww.urf.gov.co%3A44%2Fest%2Fnormatividad%2Fproyectos-de-decreto%2Festudios%2F-%2Fdocument_library%2Fqaxi%2Fview%2F330879%3F.com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_qaxi_na)

Esta hoja de ruta propone cuatro objetivos estratégicos que se desarrollan en las líneas de acción que allí se indican, y que son lideradas por la URF y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), atendiendo las capacidades técnicas y operativas en el marco de sus facultades. Estos objetivos se centran en mejorar la recolección y difusión de datos desagregados por sexo para analizar las tendencias de inclusión financiera, realizar diagnósticos basados en evidencia y desarrollar investigaciones sobre el género, fortalecer los programas de educación financiera con un enfoque de género desde el sector público y privado, y articular esfuerzos con diversos actores nacionales, territoriales, el sistema financiero y la cooperación internacional para promover la inclusión financiera de las mujeres.

Por lo anterior, el programa "Banca de las Oportunidades" y la Hoja de Ruta de Inclusión Financiera con Equidad de Género para las Mujeres proporcionan una base sólida para abordar la brecha de género en la inclusión financiera. Estos esfuerzos no solo cubren la propuesta planteada en la iniciativa legislativa por cuanto promueven la educación financiera y el acceso al crédito para las mujeres, sino que también es importante destacar la necesidad de evitar la duplicación de esfuerzos y aprovechar los recursos existentes de manera eficiente. En consecuencia, se considera que al integrar las recomendaciones del estudio sobre discriminación de género mencionado y coordinar esfuerzos con diversos actores, se puede lograr un impacto más efectivo y sostenible en la promoción de la equidad financiera.

A su vez, el artículo 65 de la iniciativa establece un programa de "incentivos" para la promoción de la creación voluntaria de mecanismos de autorregulación por parte de los medios de comunicación, lo cual tendría que estar supeditado a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, más aún cuando el articulado no define el alcance de dichos estímulos.

De otra parte, el artículo 78 del Proyecto de Ley propone crear una Dirección Especializada en la Fiscalía General de la Nación (FGN) denominada "Dirección Especializada para los Delitos Relacionados con las Violencias contra las Mujeres y las Violencias Basadas en Género". Frente a la creación de esta Dirección Especializada, en la exposición de motivos<sup>19</sup> se señala que la misma no generará un impacto fiscal adicional para el Estado en términos de incremento de la planta de personal o creación de nuevos cargos, dado que se conformará con puestos ya existentes en la estructura de la Fiscalía. No obstante, en la medida que en el artículo en mención no se refleja lo dispuesto en la exposición de motivos, su lectura podría dar lugar a interpretaciones ambiguas respecto a su implementación, siendo necesario hacer explícito que no se crearán nuevos cargos ni se ampliará la planta de personal vigente para efectos de garantizar que la nueva Dirección no genere un impacto fiscal en el presupuesto estatal.

En cuanto al costo de su creación, en caso de no aclararse lo correspondiente en el artículo 78, se estima que la medida según los datos de las últimas Direcciones que se han creado en la Fiscalía General de la Nación, a precios de 2024, con un supuesto de 135 cargos, es cercana a \$44.2 mil millones, discriminados en \$36 mil millones en gastos de personal y \$8.2 mil millones de gastos inherentes. Ahora bien, este costo puede ser mayor si la bonificación judicial se constituye en factor salarial ascendiendo a un total de \$47 mil millones, discriminados \$38,2 mil millones en gastos de personal y \$8,8 mil millones de gastos inherentes.

De igual forma, en caso de generarse gasto para la Nación, esta medida deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 2276 de 2022<sup>20</sup>, que consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), previo

[vigation%3Ddecant%26.com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_qaxi\\_orderByType%3Dasc%26\\_r\\_p\\_resetCur%3Dtrn%26.com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_qaxi\\_folderId%3D3308798.com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_qaxi\\_fileEntryId%3D330986](https://document.library.gov.co/view/3309867p_r_p_resetCurstru8.com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_qaxi_orderByType%3Dasc%26_r_p_resetCur%3Dtrn%26.com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_qaxi_folderId%3D3308798.com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_qaxi_fileEntryId%3D330986)

<sup>19</sup> Gaceta del Congreso 1182 de 2024, pág. 85.  
<sup>20</sup> Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Aproporaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023"

concepto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), requisitos indispensables para la respectiva viabilidad presupuestal de esta Cartera. De cualquier manera, de acuerdo con las Directivas Presidenciales al respecto, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del PGN y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

Por otro lado, se resalta el potencial impacto fiscal que podría tener el artículo 92, mediante el cual se busca priorizar a los hijos de mujeres acreditadas como víctimas del delito de feminicidio en la focalización de los programas de transferencias monetarias como Renta Ciudadana. Para dar cumplimiento a lo anterior, se establece que se calcularán los montos y criterios de ingreso y permanencia al programa de Renta Ciudadana, sugiriendo que estos beneficiarios son personas que no contarían inicialmente con los requisitos para recibir dicho subsidio. Por ende, para evitar confusiones, se recomienda ajustar la redacción para que no se entienda como un gasto adicional sino como una redistribución de recursos.

De cualquier manera, se advierte que incluir más personas en el programa de Renta Ciudadana con un monto no especificado implica un costo fiscal poco claro, con recursos limitados para su financiamiento dada la priorización de rubros existentes como el Pilar Solidario o los conceptos condicionados a la salud y educación. Asimismo, es importante destacar que ya existen programas del Gobierno nacional con diferentes transferencias monetarias de mayor alcance dirigidas a mejorar las condiciones de personas y familias en condición de vulnerabilidad, entre las que se encuentra ser víctimas de la violencia.

Así las cosas, en aras de no generar costos adicionales para la Nación, se deberían armonizar esta propuesta con las políticas gubernamentales vigentes y establecer condiciones preferentes para su acceso, en la medida que, de crearse un programa de subsidios nuevo a los ya existentes, se tratarían de costos fiscales adicionales no contemplados en el PGN ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo.

Finalmente, dadas las implicaciones fiscales que tendría la entrada en vigencia de las propuestas analizadas, es necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en el que se establece que todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

En este sentido, se recuerda que la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>21</sup>, refiriéndose a las iniciativas de origen del Congreso, ha sostenido que las disposiciones que establezcan una ordenación de gasto deben contar con una consideración mínima de los referentes básicos del análisis de impacto fiscal (costo fiscal, fuente de ingresos sustitutiva y la compatibilidad con el MFMP), so pena de incurrirse en un posible vicio de forma en el procedimiento legislativo<sup>22</sup>.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas, particularmente las expuestas frente a

<sup>21</sup> Ver entre otras: Sentencias C-075 de 2022, C-133 de 2022, C-134 de 2023 y C-161 de 2024.  
<sup>22</sup> Mediante Sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, por incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del Pl y iii) su fuente de financiamiento.

los artículos comentados. Asimismo, manifiesta la entera disposición de colaborar con esta iniciativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente. Cordialmente,

**MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO**  
 Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 DGPPN/DAF/DGPM/URF/OAJ

Proyectó: Santiago Cano Arias  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Juliana Ocampo/Sebastian Perez/Carlos E Martinez

Con copia: Dr. Ricardo Alfonso Alborno Barret

**CONTENIDO**

Gaceta número 395 - viernes, 28 de marzo de 2025

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

|  | <b>Págs.</b> |
|--|--------------|
| Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto al Proyecto de Ley número 086 de 2024 Cámara, por el cual se establecen estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos.....                        | 1            |
| Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 458 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce al río Putumayo, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su salvaguarda, protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.....                 | 21           |
| <b>CARTAS DE ADHESIÓN</b>  |              |
| Carta de adhesión a ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 179 de 2024 Cámara Honorable Representante Betsy Judith Pérez Arango, por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las Niñas y las Mujeres en toda su Diversidad y se dictan otras disposiciones..... | 42           |

|  |    |
|--|----|
| Carta de adhesión como coautora al Proyecto de Ley Estatutaria número 014 de 2024 Cámara Honorable Representante Támara Argote, por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones. .... | 42 |
|--|----|

**CARTA DE COMENTARIOS**

|  |    |
|--|----|
| Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto en la ponencia para primer debate al proyecto de ley número 36 de 2024 Cámara, por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar (PAE). ....   | 43 |
| Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto publicado del proyecto de ley número 179 de 2024 Cámara, por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las Niñas y las Mujeres en toda su Diversidad y se dictan otras disposiciones..... | 43 |