REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - Nº 810 | Bogotá, D. C., martes 27 de mayo de 2025 | EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2024 CÁMARA

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

Bogotá D.C.,

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PE
Secretario General
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co
Ciudad

Doctor
CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN
comision.quinta@camara.gov.co
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

Honorable Representante
JULIO ROBERTO SALAZAR PÉRDOMO
Cámara de Representantes
Julio.salazar@camara.gov.co

ASUNTO: Concepto Proyecto de Ley No. 059 de 2024 Cámara "Por medio del cual se reconoce el río Sumapaz, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones". **Radicado Ministerio de Ambiente 20002025E3002365.**

Respetado Representante y Secretarios, reciban un atento saludo.

Una vez realizado el análisis sobre el contenido del Proyecto de Ley No. 059 de 2024 Cámara "Por medio del cual se reconoce el río Sumapaz, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones" el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se permite presentar los comentarios y consideraciones sobre la iniciativa legislativa en cuestión, de conformidad con las funciones y competencias asignadas a este Ministerio por la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011.

Respetuosamente,

LENA YANINA ESTRADA ASITO
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ambiente

CONCEPTO TÉCNICO DE CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA
Proyecto de Ley No. 059 de 2024 Cámara "Por medio del cual se reconoce el río Sumapaz, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones"

1. ANTEDECENTES NORMATIVOS

1.1 Marco legal internacional

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968 consagró en su artículo 11 que: "1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia*".

- La Observación General No. 15 del 2002 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que propende porque todas las personas gocen de un mínimo de agua apta para el consumo, con el cual puedan satisfacer sus necesidades básicas domiciliarias, y además se prevengan problemas de salud y, en general, sanitarios. Se dispone el derecho al agua como: "*el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.*"

- La Opinión Consultiva OC-23 de 2017 sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en donde la Corte IDH reafirma que el acceso al agua debe considerarse un derecho humano, esencial para la satisfacción de otros derechos y aboga por el reconocimiento de su carácter individual y colectivo.

- La Decisión 15/4 adoptada por la Conferencia de las partes en el Convenio Sobre la Diversidad Biológica- Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming- Montreal. En particular, las siguientes metas:

  Meta 2- *Garantizar que para 2030 al menos un 30 % de las zonas de ecosistemas terrestres, de aguas continentales y costeros y marinos degradados estén siendo objeto de una restauración efectiva, con el fin de mejorar la biodiversidad y las funciones y los servicios de los ecosistemas y la integridad y conectividad ecológicas.*
  Meta 11- *Restaurar, mantener y mejorar las contribuciones de la naturaleza a las personas, entre ellas las funciones y los servicios de los ecosistemas, tales como la regulación del aire, el agua y el clima, la salud de los suelos, la polinización y la reducción del riesgo de enfermedades, así como la protección frente a peligros y desastres naturales, mediante soluciones basadas en la naturaleza y/o enfoques basados en los ecosistemas en beneficio de todas las personas y la naturaleza.*

2.2. Marco normativo nacional

- **Constitución Política de Colombia**

Artículos 79 y 80, establecen el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Artículo 366 que determina como fines del estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

- **Decreto-Ley 2811 de 1974** "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", especialmente los artículos 80, 83, 181, 267, 316 y 321 que determinan que las aguas, los elementos que las contienen y la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, son de dominio público, inalienables e imprescriptibles del Estado, administrados y regulados por este y establece los mecanismos de planificación.

- **Ley 99 de 1993** "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", en especial los siguientes artículos:

  Artículo 1: Prevé en su numeral 4 que: "Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial".

  Artículo 31: Determina las funciones de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, principalmente los numerales 1, 2, 3, 4, 18, 19, 20 y 21.

  Artículo 43: Relacionado con las tasas por utilización de aguas, el cual adicionó el parágrafo 3° por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, que determina: "La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización."

- **Ley 1753 de 2015** "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (...)" en su artículo 172 establece la facultad de las autoridades ambientales de: "restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible".

- **Decreto 3570 de 2011** "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.", que en su artículo 1° determina que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: "es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores."

- **Decreto 1076 de 2015**, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, que compila las siguientes normas:

  Decreto 3930 de 2010 "Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones."

  Decreto 1640 de 2012 "Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.".

  Decreto 2245 de 2017 "Por el cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el acotamiento de rondas hídricas", que en su artículo 2.2.3.2.3A.4. determinó: "Priorización para el acotamiento de rondas hídricas. Las autoridades ambientales competentes deberán definir el orden de prioridades para el inicio del acotamiento de las rondas hídricas en su jurisdicción, teniendo en cuenta para el efecto lo dispuesto en la "Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia".

- **Resoluciones reglamentarias al marco normativo expuesto:**

  Resolución 157 de 2004 "Por la cual se reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la convención RAMSAR".

  Resolución 196 de 2006 "Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia".

  Resolución 1128 de 2006 "Por la cual se modifica el artículo 10 de la resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la resolución 157 de 2004 y se dictan otras disposiciones", sobre el Estudio sobre el Estado Actual de Páramos -EEAP, y el Plan de Manejo Ambiental -PMA.

Resolución 301 de 2010 "por la cual se crea el Comité Nacional de Humedales (CNH), y se adoptan otras determinaciones".

Resolución 1907 de 2013 "Por la cual se expide la Guía Técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas".

Resolución 509 de 2013 "Por la cual se definen los lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuenca y su participación en las fases del Plan de Ordenación de la Cuenca y se dictan otras disposiciones".

Resolución 957 de 2018 "Por la cual se adopta la Guía Técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Resolución 958 de 2018 "Por la cual se adopta la Guía técnica para el ordenamiento del recurso hídrico".

Ahora bien, se destaca que para la gestión de las cuencas hidrográficas a nivel nacional, se cuenta con la Política Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico (2010), que tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente, y definiendo de manera particular el modelo espacial para la ordenación y manejo de cuencas a nivel nacional. Entre sus objetivos, el primero se relaciona con la conservación de los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.

Entre las estrategias de este primer objetivo está la de Planificación que se orienta a establecer lineamientos específicos a nivel de la cuenca hidrográfica (aguas superficiales, subterráneas y marino costeras), para orientar la gestión y el uso sostenible del agua, teniendo en cuenta las dinámicas de ocupación del territorio, de tal forma que se garantice el aprovechamiento eficiente del recurso hídrico, pero garantizando su conservación para las generaciones futuras y la supervivencia de los ecosistemas que dependen de él.

Para el desarrollo de esta estrategia se establecieron las siguientes líneas de acción estratégica:

1) Realizar análisis estratégico de las cinco macrocuencas del país para establecer pautas y directrices para su ordenamiento y manejo sostenible;

2) Priorizar, formular e implementar los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas a desarrollar en las cuencas objeto de ordenación y manejo que correspondan a sub-zonas hidrográficas o de nivel subsiguiente según definición del IDEAM;

3) Promover la articulación de los planes de ordenamiento territorial a los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, como determinantes para la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales;

4) Formular e implementar los planes de manejo de acuíferos priorizados y definidos en el Plan Hídrico Nacional, que no estén dentro de uno de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas priorizados en el Plan Hídrico Nacional y;

5) Orientar estrategias de ocupación del territorio en los planes de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo territorial, para que tengan en cuenta la disponibilidad y calidad del agua.

En Colombia existen distintas instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y de participación en su gestión. También están disponibles diversos instrumentos de planificación ambiental asociados a la gestión integral del recurso hídrico. Estos instrumentos, varían de acuerdo con la estructura hidrográfica. Lo anterior, se encuentra reglamentado en el **Decreto 1076 de 2015**, de la siguiente manera:

Artículo 2.2.3.1.1.4. De la estructura para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos. *Se establece la siguiente estructura hidrográfica:*

1. Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.
2. Zonas Hidrográficas.
3. Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente.
4. Microcuencas y Acuíferos.

Parágrafo. *El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), oficializará el mapa de Zonificación Hidrográfica de Colombia a escala 1:500.000, relacionando las Áreas Hidrográficas, Zonas Hidrográficas y Subzonas Hidrográficas, con su respectiva delimitación geográfica, hidrografía, nombre y código.*

(Decreto 1640 de 2012, art. 4).

Artículo 2.2.3.1.1.5. De los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos. *Los instrumentos que se implementarán para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos establecidos en la estructura del artículo anterior, son:*

1. Planes Estratégicos, en las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.

2. Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en las Zonas Hidrográficas.

3. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente.

4. Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la Subzona Hidrográfica.

5. Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.

***Parágrafo 1º.** Los acuíferos deberán ser objeto de Plan de Manejo Ambiental, cuyas medidas de planificación y administración deberán ser recogidas en los Planes de Ordenación y Manejo de las cuencas hidrográficas correspondientes.*

(Decreto 1640 de 2012, art. 5).

***ARTÍCULO 2.2.3.1.1.6. De las instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos.** Son instancias de coordinación:*

** El Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca, en cada una de las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas del país.*

** La Comisión Conjunta, en las Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente, cuando la cuenca correspondiente sea compartida entre dos o más autoridades ambientales competentes.*

(Decreto 1640 de 2012, art. 6).

***ARTÍCULO 2.2.3.1.1.7. De las instancias de participación.** Son instancias de participación para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos:*

** Consejos de Cuenca: En las cuencas objeto de Plan de ordenación y manejo.*

** Mesas de Trabajo: En las micro cuencas o acuíferos sujetos de Plan de Manejo Ambiental.*

(Decreto 1640 de 2012, art. 7).

A continuación, se detalla el alcance de los instrumentos mencionados de manera precedente:

Plan Estratégico de Macrocuencas

Es un instrumento de planificación ambiental de largo plazo que, con visión nacional, constituye el marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planificación, planeación y gestión existentes en cada una de las macrocuencas.

Este instrumento es de responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo que esta cartera a través de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico (DGIRH) en cumplimiento de las funciones asignadas por la normatividad[1], formuló los cinco (5) planes estratégicos de las macrocuencas del país: Magdalena-Cauca, Caribe, Amazonia, Orinoco y Pacífico. En estos planes se establecen los lineamientos estratégicos para la protección y conservación de los recursos naturales en la respectiva macrocuenca, con énfasis en el agua como marco de gestión para los demás instrumentos de planificación y gestión ambiental.

Con las acciones desarrolladas en la implementación de acciones por parte de las autoridades ambientales se busca proteger y conservar las condiciones del agua, tanto para su sostenibilidad, como para el desarrollo social y económico de las poblaciones que habitan las macrocuencas y dependen del agua.

Mapa 1. Macrocuencas

Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA)

En cumplimiento de la misionalidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el propósito de contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los recursos naturales presentes en las cuencas hidrográficas y por tanto a las fuentes hídricas que hacen parte de la misma, la DGIRH elaboró las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas[2] a través de la Guía técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas[3]. La guía tiene como propósito establecer los criterios técnicos, procedimientos y metodologías para que las Autoridades Ambientales competentes las consideren en la elaboración de los POMCA, es decir, se orienta el proceso de ordenación y manejo de cuencas con la participación de los actores que influyen en las condiciones ambientales de la cuenca, a través de un análisis integral que aborde su funcionalidad y la de sus ecosistemas, especialmente los ecosistemas que proporcionan servicios de aprovisionamiento y de regulación vitales para el desarrollo humano y para mantener el hábitat de animales y plantas.

Lo anterior, permite de manera directa garantizar en el área de la cuenca hidrográfica, los derechos a la existencia tanto de las fuentes hídricas, como a los recursos naturales asociados a estos como la biodiversidad y, a los habitantes de la cuenca el derecho a un ambiente sano.

Cabe mencionar que, la formulación de los POMCA es una función de las Autoridades Ambientales quienes priorizan y elaboran los planes en su jurisdicción. Es así como desde el año 2014 se han venido desarrollando 132 procesos de ordenación de cuencas priorizadas que involucran alrededor de 29,5 millones de hectáreas del territorio nacional y 716 municipios del país, bajo diferentes estrategias de trabajo conjunto entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales, la Cooperación Holandesa, el Fondo Adaptación y esfuerzos propios de las Autoridades Ambientales competentes.

De estos 132 procesos, 97 han logrado la aprobación de los POMCA por parte de las Autoridades Ambientales competentes, con resultados importantes respecto a la información relevante sobre la gestión del riesgo de desastres e información de línea base de sus territorios y determinantes ambientales para que se logren actualizar los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios con incidencia directa sobre estas cuencas.

Dentro de los POMCA formulados y aprobados, de manera particular se encuentra el POMCA de la Cuenca del Río Sumapaz que cuenta con un área de 304.890 hectáreas que involucran los municipios de Agua de Dios, Arbeláez, Bogotá D.C (Localidad 20), Cabrera, Fusagasugá, Granada, Nilo, Pandi, Pasca, Ricaurte, San Bernardo, Sibaté, Silvania, Soacha, Tibacuy y Venecia del departamento de Cundinamarca y los municipios de Carmen de Apicalá, Suarez, Icononzo y Melgar del departamento del Tolima. Su formulación y aprobación (mediante Resoluciones 149 y 3527 de 2023) fue desarrollada en el marco de la Comisión Conjunta creada para tal fin, entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima.

El desarrollo de estos POMCA igualmente viene generando estrategias para afianzar la gobernanza del agua y demás recursos naturales en las cuencas, con la conformación de 122 Consejos de Cuenca, 51 de ellos reconformados al cumplir su periodo y el desarrollo de Consultas previas sobre 68 cuencas con presencia de comunidades étnicas. Por lo anterior, con la información generada y acciones establecidas en este instrumento se garantiza el derecho al agua y todos los seres vivos asociadas a esta, incluyendo los seres humanos que dependen de este recurso vital.

Al respecto, cabe destacar que de conformidad con el artículo 2.2.3.1.9.1. y siguientes del Decreto 1076 de 2015 los Consejos de Cuenca constituyen:

> *(...) la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica" y corresponde a la autoridad ambiental competente apoyar los aspectos logísticos y financieros para el funcionamiento de los Consejos. Estos consejos se encuentran conformados por: **"Representantes de cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, e indígenas y negras, y asociaciones de usuarios, gremios,** según el caso. (resaltado fuera del texto original)*

Las funciones de los consejos de cuenca son las siguientes:

> ***ARTÍCULO 2.2.3.1.9.3. De las funciones.** El Consejo de Cuenca tendrá las siguientes:*
>
> *1. Aportar información disponible sobre la situación general de la cuenca.*
>
> *2. Participar en las fases del Plan de Ordenación de la cuenca de conformidad con los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*
>
> *3. Servir de espacio de consulta en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, con énfasis en la fase prospectiva.*
>
> *4. Servir de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica declarada en ordenación, por parte de las personas naturales y jurídicas asentadas en la misma.*
>
> *5. Divulgar permanentemente con sus respectivas comunidades o sectores a quienes representan, los avances en las fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca.*
>
> *6. Proponer mecanismos de financiación de los programas, proyectos y actividades definidos en la fase de formulación del plan.*
>
> *7. Hacer acompañamiento a la ejecución del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca.*
>
> *8. Elaborar su propio reglamento en un plazo de tres (3) meses contados a partir de su instalación.*

[1] Artículo 5, numeral 12 de la Ley 99 de 1993.

[2] Artículo 5, numeral 12 de la Ley 99 de 1993.
[3] Resolución 1907 de 2013. Mediante la cual se expide la Guía para formulación de los POMCA.

9. Contribuir con alternativas de solución en los procesos de manejo de conflictos en relación con la formulación o ajuste del Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca hidrográfica y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca. (Decreto 1640 de 2012, art. 50)

Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH)

En la estructura de planificación manifestada en el punto anterior está inmerso el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH), reglamentado como mandato del Decreto 3930 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015 y mediante las Resoluciones 751 y 958 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dentro de su alcance, tiene como objeto determinar la destinación, usos y normas para alcanzar y mantener los usos potenciales que se determinen en un horizonte de mínimo 10 años.

Los PORH son de aplicación por parte de las autoridades ambientales competentes, las cuales deben dirigir las acciones de este instrumento en los cuerpos de agua pertenecientes al nivel 3 de la zonificación hidrográfica nacional o niveles subsiguientes.

Dentro de la implementación de este instrumento por parte de las autoridades ambientales se debe realizar la correspondiente priorización, la cual está definida desde que se encuentre contemplado el cuerpo de agua en la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA) para la correspondiente intervención, donde se establezcan metas de reducción de cargas contaminantes por parte de la autoridad ambiental, y donde por los conflictos de los usos del agua la autoridad ambiental opte por una reglamentación del uso de las aguas y/o de vertimientos, entre otros criterios regionales de manejo ambiental sobre el cuerpo de agua objeto de ordenamiento.

Por lo anterior, es importante manifestar que cuando se menciona el término contaminación en este caso para el recurso hídrico, se debe atender a lo establecido en el **Decreto – Ley 2811 de 1974**, así:

> *Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.*

Por lo tanto, tales alteraciones al ambiente se generan por diferentes situaciones que se presentan en el territorio desde diferentes puntos de vista (social, económico, político – administrativo y de orden público). Lo anterior, pues cada cuerpo de agua o su tramo específico cuenta con dinámicas diferentes por la clase de usuarios, las diferentes condiciones ambientales de las cuencas y las acciones que por ley deben realizar las diferentes entidades bajo sus competencias sectoriales y de gobierno tanto nacionales como regionales.

Por último, cabe señalar que este Ministerio ha generado normas desde hace 40 años y recientemente en el 2015, estableciendo límites máximos permisibles para los vertimientos puntuales, dichos límites deben ser exigidos por medio de permisos de vertimientos a los diferentes usuarios de las cuencas por parte de las autoridades ambientales (Resolución 631 de 2015).

Plan de Manejo Ambiental de Microcuencas (PMAM)

Es un instrumento que se formula para la planificación y administración de los recursos naturales renovables de la microcuenca objeto de este instrumento, mediante la ejecución de proyectos y actividades de preservación, restauración y uso sostenible de la microcuenca. La Autoridad Ambiental competente es la encargada de la formulación de este plan en su jurisdicción o en conjunto con otra o más autoridades ambientales, cuando los límites de la microcuenca comprendan más de una jurisdicción, las cuales concertarán el proceso de planificación y administración de los recursos naturales renovables de la microcuenca.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2.2.3.1.10.5 del Decreto 1076 de 2015, expidió la Resolución No. 0566 del 10 de abril de 2018, por medio de la cual se adoptó la Guía metodológica para la formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas.

Actualmente algunas de las Autoridades Ambientales competentes han formulado este instrumento que, busca a nivel de microcuenca, i) identificar y caracterizar la problemática generada por desequilibrios del medio natural, la degradación en cantidad o calidad de los recursos naturales renovables, los riesgos naturales y antrópicos asociados, estableciendo las causas, los impactos ambientales, entre otros aspectos y, ii) definir proyectos y actividades a ejecutar para solucionar la problemática identificada. De acuerdo con el reporte, con corte a 31 de diciembre de 2023, enviado por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, así como por las Autoridades Ambientales Urbanas, 14 de estas autoridades ambientales adelantan gestiones para el manejo adecuado de las microcuencas a través de la formulación e implementación de este instrumento.

Gestión de la calidad del agua

En línea con la planificación del recurso hídrico y el marco normativo citado, se cuenta con las disposiciones de los Decretos 1541 de 1978 y 3930 de 2010, compilados en el Decreto 1076 de 2015 que inciden en la administración del recurso hídrico y son de aplicación directa por parte de las autoridades ambientales competentes:

1. Requisitos y procedimiento para el permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas, concesión de aguas superficiales y subterráneas (artículos 2.2.3.2.9.1. y 2.2.3.2.16.4 del Decreto 1076 de 2015).
2. Requisitos y procedimiento para permisos de vertimientos a cuerpos de agua superficiales (artículo 2.2.3.3.5.1. del Decreto 1076 de 2015)
3. Procedimiento para el otorgamiento de permiso de ocupación de cauce, playas (fluviales) y lechos (artículo 2.2.3.2.12.1. del Decreto 1076 de 2015)
4. Reglamentación del uso de las aguas (artículo 2.2.3.2.13.1.), de aprovechamiento de las aguas subterráneas (artículo 2.2.3.2.17.8.) y de vertimientos (artículo 2.2.3.3.7.1. del Decreto 1076 de 2015).

Ahora, es importante mencionar que la autoridad ambiental es la encargada de realizar el seguimiento y control de la calidad del agua de los cuerpos de agua en su jurisdicción y para ello dispone de los instrumentos relacionados con la gestión de vertimientos, de conformidad con las disposiciones del Decreto 1076 de 2015, así:

Artículo 2.2.3.3.4.3. que trata de la no admisión de vertimientos;
Artículo 2.2.3.3.4.4., que trata de las disposiciones no permitidas;
Artículo 2.2.3.3.4.10. que trata de soluciones individuales de saneamiento;
Artículo 2.2.3.3.4.15., que trata de la suspensión de actividades;
Artículo 2.2.3.3.4.17, que dispone de la obligación de los suscriptores y/o usuarios del presentador del servicio público domiciliario de alcantarillado,
Artículo 2.2.3.3.4.18, que trata de la responsabilidad del prestador del servicio público de alcantarillado y/o municipio en el marco de la Ley 142 de 1994;
Artículo 2.2.3.3.5.1. que trata del permiso de vertimientos y;
Artículo 2.2.3.3.5.2. que dispone de los requisitos del permiso de vertimientos.

En línea con los artículos 2.2.3.3.5.1. y 2.2.3.3.4.18 del citado Decreto, para el prestador del servicio de alcantarillado, se cuenta con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PMSV, que conforme su nombre lo indica, es un plan que se debe presentar a la autoridad ambiental competente y este debe contener los programas, proyectos y actividades con sus respectivos cronogramas e inversiones para avanzar en el saneamiento y tratamientos de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales tratadas, así como la eliminación de puntos de vertimientos y cumplimiento de la meta individual de reducción de carga contaminante, entre otras acciones para la aprobación, seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental el cual debe encontrarse en armonía con las disposiciones del uso del suelo y las determinantes ambientales establecidas por parte de la autoridad ambiental para el ordenamiento territorial.

Los anteriores instrumentos son de tipo técnico que fortalecen las decisiones en el territorio por parte de las autoridades ambientales relacionadas con el uso sostenible del recurso hídrico para la aplicación por parte de los entes territoriales en el país.

2. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

- En primer lugar, cabe mencionar que para la Gestión de las cuencas hidrográficas a nivel nacional, se cuenta con la Política Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico[4], que tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente, y definiendo de manera particular el modelo espacial para la ordenación y manejo de cuencas a nivel nacional. Entre sus objetivos, el primero se relaciona con la conservación de los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.

- De manera particular, refiriéndonos a la Cuenca Hidrográfica del Río Sumapaz, producto de la gestiones adelantadas entre las dos Autoridades Ambientales que tienen jurisdicción en el marco de la Comisión Conjunta (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima) conforme los lineamientos de la PNGIRH y las normas y demás herramientas que se cuentan para su ordenamiento, adelantaron la formulación y aprobación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Sumapaz (aprobado mediante las Resoluciones 149 y 3527 de 2023), cuyos resultados se ven reflejados en los siguiente productos y procesos:

  a) Estudios de línea base y un diagnóstico biofísico, socioeconómico y funcional de la cuenca a escala 1:25.000 que soportan el ordenamiento y manejo ambiental de la cuenca y que, al mismo tiempo, contribuye en el soporte de otros instrumentos, como es el caso de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de Agua de Dios, Arbeláez, Bogotá D.C (Localidad 20), Cabrera, Fusagasugá, Granada, Nilo, Pandi, Pasca, Ricaurte, San Bernardo, Sibaté, Silvania, Soacha, Tibacuy y Venecia del departamento de Cundinamarca y los municipios de Carmen de Apicalá, Suarez, Icononzo y Melgar del departamento del Tolima.

  b) Un modelo de ordenamiento y manejo ambiental de la cuenca expresado a través de una zonificación ambiental que se constituye en parte de las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial y que conducen al uso coordinado y sostenible del suelo, el agua, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, en especial los servicios de aprovisionamiento y regulación hidrológica para garantizar la sostenibilidad del agua superficial y subterránea en el mantenimiento de los ecosistemas y su disponibilidad para los diferentes usos; la moderación de los riesgos extremos de desastres (especialmente los relacionados con el agua) y enfrentar el desafío de los efectos del cambio climático.

  c) Un marco general de Acción (Componente Programático y de gestión del riesgo) que establece objetivos, estrategias, programas, proyectos, actividades, metas e indicadores, para el manejo integral de la cuenca, así como la definición de acciones prioritarias para el conocimiento, reducción y manejo del riesgo, que al igual que la zonificación ambiental, se constituye en determinante para el Ordenamiento Territorial.

  d) La constitución y funcionamiento de un Consejo de Cuenca que ha venido empoderándose en desarrollo de la ejecución del POMCA, y

  e) El funcionamiento de la instancia de coordinación entre las Autoridades Ambientales (Comisión Conjunta) que se encuentra activa en función de coordinar las acciones para la ejecución del POMCA.

- Igualmente, se destaca que en el marco del Decreto 1076 de 2015 ya existen los **Consejos de Cuenca** que constituyen: "la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica" y corresponde a la autoridad ambiental competente apoyar los aspectos logísticos y financieros para el funcionamiento de los Consejos. Estos consejos se

[4] Minambiente. 2010

encuentran conformados por: "**Representantes de cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, e indígenas y negras, y asociaciones de usuarios, gremios,** según el caso." Dentro de sus funciones se encuentran, entre otras, las de:

(...)

3. Servir de espacio de consulta en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, con énfasis en la fase prospectiva.

4. Servir de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica declarada en ordenación, por parte de las personas naturales y jurídicas asentadas en la misma.

5. Divulgar permanentemente con sus respectivas comunidades o sectores a quienes representan, los avances en las fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca.

6. Proponer mecanismos de financiación de los programas, proyectos y actividades definidos en la fase de formulación del plan.

7. Hacer acompañamiento a la ejecución del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca.

- Se considera relevante tener en cuenta que en Colombia existen distintas instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y de participación en su gestión. También están disponibles diversos instrumentos de planificación ambiental asociados a la gestión integral del recurso hídrico, en particular el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas hidrográficas - POMCA. En ese sentido, podría presentarse duplicidad de funciones entre dichas instancias y la Comisión de Guardianes.

- En ese sentido, la declaratoria del río Sumapaz como sujeto de derechos y sus instrumentos y mecanismos propuestos en el proyecto de Ley, deben analizar y establecer de manera clara y precisa las formas en que interactúa con otras figuras que se superponen, como es el caso de los resultados del Plan de Ordenación de Manejo de la Cuenca Hidrográfica, de manera particular el componente programático de este instrumento, así como las instancias de coordinación (Comisión Conjunta) y consultivas (Consejo de Cuenca) que vienen operando en la cuenca. Lo precedente, es fundamental toda vez que podrían presentarse contradicciones en la toma de decisiones que pueden llegar a fragmentar tanto los tejidos sociales como las intervenciones por parte de las distintas entidades competentes.

- Existen imprecisiones en tanto no es clara la similitud o diferenciación entre los representantes legales y la Comisión de Guardianes. Esto, en la medida en que no se determinan las funciones y el alcance de los representantes legales y de la Comisión de Guardianes del río. En ese orden de ideas, se advierte con preocupación que el proyecto de ley no establece las condiciones del ejercicio de la representación legal del río, ni la forma de toma de decisiones, así como los mecanismos de coordinación que deben implementarse con otras instancias de coordinación y consultivas ya operando en la cuenca.

  Así mismo, es relevante considerar el posible traslape de funciones entre los representantes legales, la Comisión de Guardianes y el Consejo de Cuenca. Lo anterior, puede llevar a obstaculizar el ejercicio de las labores asociadas a la conservación, protección y restauración del río.

- Teniendo en cuenta que se pretende involucrar a las comunidades étnicas en este proceso, se invita a los/las autores y ponentes del proyecto de ley a considerar los requerimientos de realización de la consulta previa para este tipo de iniciativas y las intervenciones que propone. Sobre el asunto, la Corte Constitucional en Sentencia C-054 de 2023 señaló lo siguiente:

  La Corte ha sostenido que en materia de medidas legislativas la consulta previa se debe realizar con anterioridad a la radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República, lo cual obedece a la exigencia de oportunidad de la consulta, ya que una vez adoptadas "la participación de las comunidades étnicas no tendría ninguna utilidad". En este escenario, se trataría, entonces, "no de un proceso de consulta, sino de una mera notificación de algo que ya ha sido decidido", situación que resultaría contraria a los criterios para la aplicación de la consulta.

- Por su parte, es relevante considerar que dejar en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tanto la representación legal como la Comisión de Guardianes, puede llevar a confusiones frente a los roles de los distintos actores del Estado que deben estar involucrados. En ese sentido, se destaca el rol de diversas carteras ministeriales que representan y/o adelantan lineamientos y demás acciones que inciden directamente en la salud de las cuencas como el Ministerio de Minas y Energía (minería), el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (agua potable y saneamiento básico), e Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Interior (pueblos indígenas y NARP).

  Así mismo, es fundamental el papel que cumplen las autoridades ambientales de la jurisdicción a saber, Parques Nacionales Naturales –PNN, Agencia Nacional de Licencias Ambientales -ANLA y las Corporaciones Autónomas Regionales. Estas entidades, en tanto autoridades ambientales, son las encargadas de garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración del río en el ámbito de su jurisdicción, toda vez que cuentan con la competencia jurídica, administrativa y financiera en el marco de la Ley 99 de 1993.

- El proyecto tal como está planteado genera altas erogaciones adicionales para la conformación y operatividad de la Comisión de Guardianes y la elaboración y ejecución del Plan de Protección, sin que se indique una fuente de financiamiento para las mismas.

3. COMENTARIOS SOBRE EL ARTICULADO

A continuación, se hacen algunas observaciones sobre el articulado de la iniciativa legislativa:

ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	SUGERENCIA DE AJUSTE DE REDACCIÓN	COMENTARIOS
ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto reconocer al Río Sumapaz, su cuenca y sus afluentes, como un sujeto de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y los campesinos que habitan en la zona de influencia.	**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto reconocer al Río Sumapaz, su cuenca y sus afluentes, como un sujeto de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y los campesinos que habitan en la zona de influencia.	Es necesario que se determine el alcance de los derechos que se le atribuyen al Río. Sea del caso indicar que acciones tales como la "protección, conservación, mantenimiento y restauración", recaen en las Autoridades Ambientales con jurisdicción en la cuenca, bajo los lineamientos y políticas que haya definido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las mismas Autoridades Ambientales, como es el caso particular para las definidas en el POMCA. Igualmente, se debe considerar al darle responsabilidades a las comunidades estas deben estar enmarcadas en un marco normativo, una estrategia de financiación y una gobernanza en los territorios que requieren la armonización con las Autoridades Ambientales (Ver artículo 31 de la Ley 99 de 1993, numeral 1 y subsiguientes).
ARTÍCULO 2°. RECONOCIMIENTO. Reconózcase al río Sumapaz, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.	**ARTÍCULO 2°. RECONOCIMIENTO.** Reconózcase al río Sumapaz, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.	Se considera relevante tener en cuenta que en Colombia existen distintas instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y de participación en su gestión. También están disponibles diversos instrumentos de planificación ambiental asociados a la gestión integral del recurso hídrico, en particular el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCA, así como instancias de coordinación y participación, como es el caso del Consejo de cuenca, que está constituido con participación de comunidades étnicas y campesinas, entre otros actores que habitan en la cuenca hidrográfica. En ese sentido, podría presentarse duplicidad de funciones entre dichas instancias de coordinación y participación y la Comisión de Guardianes del río.
ARTÍCULO 3°. REPRESENTANTES LEGALES. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con la comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Sumapaz, elegirán tres (3) representantes legales, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos reconocidos en la presente ley. **PARÁGRAFO 1°.** 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. **PARÁGRAFO 2°.** El Representante Legal del Gobierno Nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	**ARTÍCULO 3°. REPRESENTANTES LEGALES.** El Gobierno Nacional, ~~a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,~~ en conjunto con la comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Sumapaz, elegirán tres (3) representantes legales, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos reconocidos en la presente ley. **PARÁGRAFO 1°.** 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. **PARÁGRAFO 2°.** El Representante Legal del Gobierno Nacional será designado por el ~~Ministerio de~~	Se realiza una sugerencia de redacción al inciso y al parágrafo 2° del artículo 3°, en el sentido de establecer que el representante legal del río por parte del Gobierno Nacional será designado por el Presidente de la República, teniendo en cuenta que, para la protección, garantía y promoción de los derechos del río, se requiere la concurrencia de diferentes carteras y entidades del Estado, por lo cual es inconveniente designar exclusivamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En todo caso, considerando el ámbito de aplicación de la norma, se considera que el rol de la representación legal puede ser ejercida por las autoridades ambientales con jurisdicción en la cuenca. Teniendo en cuenta que se pretende involucrar a las comunidades étnicas en este proceso, se invita a los/las autores y ponentes del proyecto de ley a considerar los requerimientos de

PARÁGRAFO 3°. El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona del Río Sumapaz, se realizará según el reglamento que expida y socialice el Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Sumapaz.	~~Ambiente y~~ Desarrollo ~~Sostenible Presidente de la República~~. **PARÁGRAFO 3°.** El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona del Río Sumapaz, se realizará según el reglamento que expida y socialice el Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Sumapaz.	realización de la consulta previa para este tipo de iniciativas y las intervenciones que propone. Se advierte con preocupación que el artículo no establece las condiciones del ejercicio de la representación legal del río, entre otras, forma de remuneración y con cargo a qué entidad se realizará, así como la forma de toma de decisiones.
ARTÍCULO 4°. COMISIÓN DE GUARDIANES DEL RÍO SUMAPAZ. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los Representantes Legales del río Sumapaz, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del río Sumapaz, la cual estará conformada obligatoriamente por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), como máximas autoridades ambientales de los Departamentos, delegados de las gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, entidades públicas y privadas, universidades, centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales, comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto y cooperar de forma activa en la Comisión, con voz y voto dentro de la misma. La Comisión elaborará y presentará un informe semestral a la comunidad en general y a las comisiones quintas del Congreso de la República sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado. **PARÁGRAFO 1°.** Los Representantes Legales del Río Sumapaz, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR y CORTOLIMA, definirán el reglamento para la conformación, toma de decisiones y funciones de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses siguientes a su designación como Representantes Legales. La toma de decisiones se deberá realizar de manera democrática y participativa. **PARÁGRAFO 2°.** La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz deberá estar presidida por los Representantes legales del mismo.	**ARTÍCULO 4°. COMISIÓN DE GUARDIANES DEL RÍO SUMAPAZ.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo ~~Sostenible,~~ y Los Representantes Legales del río Sumapaz, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del río Sumapaz, la cual estará conformada obligatoriamente por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), como máximas autoridades ambientales de los Departamentos, delegados de las gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, entidades públicas y privadas, universidades, centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales, comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto y cooperar de forma activa en la Comisión, con voz y voto dentro de la misma. La Comisión elaborará y presentará un informe ~~semestral~~ **anual** a la comunidad en general y a las comisiones quintas del Congreso de la República sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado. **PARÁGRAFO 1°.** Los Representantes Legales del Río Sumapaz, con el asesoramiento ~~del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,~~ de la CAR y CORTOLIMA, definirán el reglamento para la conformación, toma de decisiones y funciones de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses siguientes a su designación como Representantes Legales. La toma de decisiones se deberá realizar de manera democrática y participativa. **PARÁGRAFO 2°.** La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz deberá estar presidida por los Representantes legales del mismo.	Se sugiere ajustar la redacción del inciso primero en tanto el Gobierno Nacional sería uno de los representantes legales del río, en los términos del artículo anterior. No existe claridad frente a la conformación de la Comisión de Guardianes en tanto no se define el número de los integrantes. Adicionalmente, se debe considerar que dentro de la cuenca se encuentran los municipios de Agua de Dios, Arbeláez, Bogotá D.C (Localidad 20), Cabrera, Fusagasugá, Granada, Nilo, Pandi, Pasca, Ricaurte, San Bernardo, Sibaté, Silvania, Soacha, Tibacuy y Venecia del departamento de Cundinamarca y los municipios de Carmen de Apicalá, Suarez, Icononzo y Melgar del departamento del Tolima. Por ello, el término de dos (2) meses para la elección de los integrantes de la Comisión de Guardianes resulta insuficiente. Es importante recordar que el Decreto 1640 de 2012 (compilado en el Decreto 1076 de 2015), determina las instancias de participación, coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos y podría generarse duplicidad normativa y un posible choque de competencias, en particular con el Consejo de Cuenca. En el parágrafo 1° se sugiere eliminar el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a los Representantes legales, teniendo en cuenta que la institucionalidad estatal ya hace parte de la representación legal del río.
ARTÍCULO 5°. PLAN DE PROTECCIÓN. La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz, conformada por los Representantes Legales y el equipo designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del Río Sumapaz, 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, así como la prevención de daños adicionales en la región y realizará su seguimiento y evaluación. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo. 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 Sumapaz, y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del Río Sumapaz, su cuenca y sus afluentes. La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz deberá revisar el Plan de Protección mínimo cada tres (3) años. **PARÁGRAFO 1°.** El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.	**ARTÍCULO 5°. PLAN DE PROTECCIÓN.** La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz, conformada por los Representantes Legales y el ~~equipo designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible,~~ elaborará un Plan de Protección del Río Sumapaz, 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, así como la prevención de daños adicionales en la región y realizará su seguimiento y evaluación. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo. 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 Sumapaz, y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del Río Sumapaz, su cuenca y sus afluentes. La Comisión de Guardianes del Río Sumapaz deberá revisar el Plan de Protección mínimo cada tres (3) años. **PARÁGRAFO 1°.** El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.	Se sugiere eliminar la referencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta que la elaboración y ejecución de un plan de protección requiere la concurrencia de diferentes carteras y entidades del Estado, por lo cual es inconveniente designar exclusivamente al Ministerio de Ambiente. Adicional a lo anterior, las autoridades ambientales cuentan con un plan de acción que formulan para la protección, conservación, restauración y manejo del ambiente y de los recursos naturales en su jurisdicción que es aprobado por el respectivo Consejo Directivo que tiene representantes del Gobierno Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del delegado del Ministro de Ambiente, los gobernadores, los alcaldes, sector privado, comunidades étnicas y entidades sin ánimo de lucro. Para este plan de acción los recursos económicos corresponden a actividades propias dadas en el marco de las disposiciones de la Ley 99 de 1993. En línea con lo anterior, el plan de acción aprobado por el consejo directivo, en el que se desarrollarán los instrumentos para la gestión ambiental y del recurso hídrico disponen de los mecanismos de participación y de los recursos económicos para su financiación. De igual manera, el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Sumapaz (POMCA) ya tiene adoptado el componente programático que involucra, los alcances del Plan de Protección y de gestión de riesgo con un horizonte de ejecución de 12 años y que hace parte de las determinantes ambientales derivadas de este instrumento. Finalmente, no son claras las fuentes de los recursos que den soporte de la financiación del Plan de Protección que se plantea.
ARTÍCULO 6°. 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, CAR, CORTOLIMA, a la Comisión de Guardianes del Río Sumapaz y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.	**ARTÍCULO 6°. 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, CAR, CORTOLIMA, a la Comisión de Guardianes del Río Sumapaz y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.	Sin comentarios.
ARTÍCULO 7°. ASIGNACIONES PRESUPUESTALES. Se autoriza al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de	**ARTÍCULO 7°. ASIGNACIONES PRESUPUESTALES.** Se autoriza al Gobierno Nacional, ~~a través del Ministerio de~~	Tal y como se mencionó previamente, se recuerda que, para la protección, garantía y promoción de los derechos del río, se requiere

Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a los departamentos de Cundinamarca y Tolima; a CAR y a CORTOLIMA, 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 Sumapaz. Lo anterior, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y guardando relación con el marco fiscal de mediano plazo.	~~Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces~~, a los departamentos de Cundinamarca y Tolima; a la CAR y a CORTOLIMA, 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 Sumapaz. Lo anterior, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y guardando relación con el marco fiscal de mediano plazo.~~	la concurrencia de diferentes carteras y entidades del Estado, por lo cual es inconveniente designar exclusivamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como representante del Gobierno Nacional y en ese sentido, como único responsable de la financiación. Es relevante considerar que las inversiones por parte de las entidades públicas deben enmarcarse en su misionalidad, funciones y competencias en virtud del principio de legalidad. En cuanto al inciso segundo, respecto a los recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, si bien los objetivos del Fondo y su principal fuente de recursos, que es el porcentaje del impuesto nacional al carbono tienen una destinación específica y encajan con acciones para la conservación y restauración, se debe precisar que los recursos proyectados para la vigencia 2025 de conformidad con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 están previstos para programas estructurales, en actividades de contención de la deforestación y restauración con unas áreas de intervención previamente definidas en los proyectos presentados para aprobación del Consejo Directivo del Fondo.
ARTÍCULO 8: CONSULTA PREVIA. Las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia del Río Sumapaz deberán ser consultadas de manera previa sobre las medidas administrativas que tome la Comisión de guardianes, donde se afecten directamente las formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual y económica.	**ARTÍCULO 8: CONSULTA PREVIA.** Las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia del Río Sumapaz debe:án ser consultadas de manera previa sobre las medidas administrativas que tome la Comisión de guardianes, donde se afecten directamente las formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual y económica.	Es necesario analizar el impacto fiscal de la consulta previa.
ARTÍCULO 9°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**ARTÍCULO 9°. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin comentarios.

4. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley que ordene un gasto o que otorgue beneficios tributarios debe contener un análisis de impacto fiscal que sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, indicando los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

La operación y funcionamiento de la Comisión de guardianes del Río Sumapaz le generará una serie de gastos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como son la contratación de dos o tres profesionales para atender las actividades concernientes a dicha comisión, por cuanto no dispone del personal suficiente en la planta de personal, además se requieren recursos financieros para atender los gastos relacionados con las instalaciones y logística en el territorio para desarrollar las reuniones de instalación y las periódicas de la Comisión, así como también para el pago de viáticos del represente legal del Ministerio de Ambiente y de los funcionarios y contratistas de Ministerio que asistan a las referidas reuniones. Sin embargo, la exposición de motivos no incluye un *análisis de asignación presupuestal* ya previsto para el desarrollo de normativa en torno a planificación y manejo de cuencas y sus diferentes escalas de gestión y acción con la actual estructura estatal y niveles de gobierno.

A modo ilustrativo, para el caso del río Atrato (Sentencia T-622 de 2017) entre 2017 y 2024 en contratos de prestación de servicios a profesionales que conforman el equipo técnico que atiende la Sentencia, adicional a los aportes que los funcionarios en el marco de sus competencias realizan, se han invertido $ 2.684.066.602. En eventos en el territorio, incluidas las sesiones de la Comisión de Guardianes del río Atrato, entre 2018 y 2023 se han invertido $ 868.143.354,00, cada sesión de una comisión de guardianes tiene un costo aproximado de $25.000.000. Por su parte, entre 2017 y 2021, se han celebrado siete (7) convenios con un aporte total del Ministerio de $ 9.769.111.964 y en contrapartida han aportado $1.056.000.000.

Adicional a lo anterior, y siendo lo más importante y costoso, se requiere la contratación de una consultoría para la elaboración del Plan de Protección del Río Sumapaz, su cuenca y afluentes, el cual debe incluir medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la restauración de zonas afectadas, así como la prevención de daños adicionales en la región (Artículo 5°). Este Plan que debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo, es bastante costoso su elaboración y mucho mayor aun su implementación, lo cual requiere un plan de financiación con las fuentes de recursos, sin embargo, el proyecto de ley no lo contempla.

5. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

En consecuencia, se considera que si bien la finalidad de la iniciativa legislativa coincide temáticamente con las propuestas en las que el actual Gobierno Nacional ha propuesto cambios para que Colombia sea una potencia mundial de la vida; se reforme el Sistema Nacional Ambiental para lograr que la ordenación del territorio sea alrededor del agua; y la importancia del agua en el Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto de ley como está propuesto, no brinda suficientes claridades sobre el objeto y funciones de los representantes legales y la Comisión de Guardianes y la necesaria articulación e incluso duplicidad de funciones con otras instancias existentes como el Consejo de Cuenca y la Comisión Conjunta. Por lo tanto, esta Dirección considera que el proyecto de ley en los términos en los que se encuentra planteado es **INCONVENIENTE**.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones - Producción Tradicional de Panela.

Hacienda

3. Despacho Viceministerio Técnico

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 - 68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D. C.,

Radicado: 2-2025-033006
Bogotá D.C., 26 de mayo de 2025 13:39

Radicado entrada
No. Expediente 25028/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 176 de 2024 Cámara, *"Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones - Producción Tradicional de Panela".*

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1], de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "(...) *proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, así como su transformación y comercialización, preservando las prácticas y saberes asociados a esta modalidad de producción.*"[2].

Para el efecto, la iniciativa establece que los beneficiarios de la política serán los pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados, de manera individual, familiar, popular, comunitaria y asociativa en su condición de campesinos, campesinas y pueblos étnicos, microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean iguales o menores a 1.5 hectáreas y tratándose de pequeña producción tradicional mayor a 1.5 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas.

De igual manera, la propuesta establece diferentes competencias para las entidades y establecimientos del orden nacional y territorial dentro de las cuales se destacan las siguientes:

1. El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,** en coordinación el ICONTEC y el Organismo Nacional de Acreditación ONAC, establecerá los criterios técnicos, características y procesos de verificación necesarios para la obtención y mantenimiento de un sello para pequeños productores tradicionales, populares y artesanales de panela. Además, desarrollará un programa para la identificación, caracterización, protección y fomento del material vegetal tradicional de caña panelera utilizado en la producción de panela artesanal. De igual manera, dispone que el Ministerio liderará la implementación de centros de acopio, almacenamiento, transformación y empaque de acuerdo con las necesidades de cada localidad y promoverá campañas de publicidad de manera periódica para posicionar el sello de producción tradicional, artesanal y ancestral de los pequeños productores de panela beneficiarios de la presente ley.

   El proyecto de ley también indica que el Ministerio desarrollará un programa de adecuación, mejoramiento y construcción de infraestructura para la pequeña producción tradicional de panela que se financiará con recursos de cooperación internacional, esquemas de asociación o alianzas público-privadas, concesiones a personas jurídicas de derecho privado, convenios interinstitucionales y recursos del Presupuesto General de la Nación, sujeto a su disponibilidad y asignación, en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

   Finalmente, señala que el Ministerio diseñará e implementará una ruta gradual para la formalización de las unidades productivas del sector panelero, en coordinación con las entidades competentes en cada dimensión de la formalización y que en este proceso de formalización se podrán incluir beneficios e incentivos definidos por las autoridades competentes, según la gradualidad en el cumplimiento de requisitos y la capacidad económica de las unidades productivas.

2. **Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)** estructurará y consolidará la base de datos de pequeños productores que a nivel nacional hayan obtenido el sello para pequeños productores tradicionales, populares y artesanales de panela.

3. **Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)** fortalecerá los programas de capacitación con técnicos idóneos y con experiencia en temas de cultivo de caña panelera, producción, transformación y comercialización de panela y sus derivados y tendrá un programa de formación y capacitación para pequeños productores tradicionales del sector de la panela.

4. **La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)** creará de manera concertada con organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país y con la Superintendencia de Economía Solidaria, un programa de formación y capacitación sobre asociatividad y cooperativismo acorde a la territorialidad de la actividad productiva.

5. **La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA)** definirá en apoyo a los pequeños productores de bajos ingresos y pequeños productores tradicionales y artesanales de panela para la construcción de nuevos trapiches, el mejoramiento de trapiches paneleros y la tecnificación de los trapiches paneleros considerando como requisito de aval al desembolso.

6. Respecto de las **entidades territoriales,** la iniciativa propone que en los planes departamentales de extensión agropecuaria, se priorice el fomento y el fortalecimiento del cultivo de caña de panela, a través de un programa de extensión agropecuaria especializado en el cultivo y que la asistencia técnica se enfoque en la renovación de cultivos, producción agroecológica, orgánica y sustentable, fertilización orgánica, control de manual de malezas, sistema de corte, sistema de riegos, conservación de los recursos naturales y preservación del medio ambiente. Por otra parte, el proyecto de ley prevé que las entidades territoriales participarán, según sus capacidades y competencias, de la implementación del programa de adecuación, mejoramiento y construcción de infraestructura para la pequeña producción tradicional de panela a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible.

Expuesto así el proyecto de ley, se tiene que las propuestas mencionadas, consignadas principalmente en los artículos 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 20, 21, 23 y 25, conllevarían un alto impacto fiscal, toda vez que le crea nuevas responsabilidades especialmente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al SENA y a la Superintendencia de Industria y Comercio que pueden generar costos no contemplados en el presupuesto de estas entidades.

Al respecto, es importante destacar que las agropiaciones 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 Estatuto Orgánico del Presupuesto 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.

Así las cosas, la iniciativa tal como se encuentra redactada podría implicar costos fiscales adicionales que no estarían contemplados en el escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo de los sectores involucrados en su ejecución.

Ahora bien, existe un parágrafo en el artículo 14 que establece la financiación de programas con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación, sujeto a la disponibilidad y asignación en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, dado que se trata de un parágrafo, se puede entender o inferir que dicho condicionamiento aplicaría solo para lo dispuesto en ese artículo y no para el proyecto en general.

En ese orden, se considera que, en caso de insistirse en el trámite legislativo de este proyecto de ley, se adicione un artículo que contemple de manera clara y precisa que la presente iniciativa se podrá financiar con recursos del Presupuesto General de la Nación, en el marco de las competencias conferidas, sujeto a la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno, acorde con la programación del gasto establecida en las leyes orgánicas de presupuesto y en consonancia con las previsiones respectivas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de los respectivos sectores. Esto sin perjuicio del deber dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que señala que en todo proyecto de ley debe hacerse explícito su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual debe incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, por parte de los autores y ponentes de la iniciativa, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En lo que respecta, particularmente frente al **artículo 2** en donde consta la definición de los beneficiarios de la política, se recomienda mejorar la redacción, puesto que las poblaciones "*microfundistas*", "*minifundistas*", "*pequeños productores*" y "*pequeña producción tradicional*", hacen referencia a categorías de tamaño de predio o Unidad Productiva Agropecuaria (UPA), razón por la cual no es clara la definición de beneficiarios y esto puede afectar de manera considerable la población objetivo del proyecto de ley, así como los impactos presupuestales de las medidas que se propone desarrollar.

Respecto de las obligaciones establecidas para el **DANE** en lo correspondiente al sello de pequeños productores tradicionales populares y artesanales de panela, se considera que se trata de una actividad que puede generar una nueva presión de gasto con relación al Sector Estadística, pues se trata de la recopilación y consolidación de una base de datos de pequeños productores del subsector de panela a nivel nacional. En estos términos, en el proyecto de ley no se identifica la fuente de financiación para que el DANE ejecute esta actividad, por lo cual se hace necesario que la actividad se enmarque en el techo del MGMP correspondiente a este Sector.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el DANE, al ser una entidad del Sector Estadística, es sujeto de aplicación de la Ley 2335 de 2023[3] que establece en el numeral 12 del artículo 4, lo que sigue:

> "(...) PRINCIPIO DE CONFIDENCIALIDAD ESTADÍSTICA: En el marco de lo dispuesto en esta ley, los productores de estadísticas oficiales que recopilan u obtengan datos individuales que se refieran a personas naturales o jurídicas deberán mantenerlos reservados y asegurar su reserva, conforme a las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012 y las normas que las modifiquen o sustituyan. Los datos recopilados se utilizarán exclusivamente para fines estadísticos y solamente podrán acceder a ellos las autoridades judiciales, legislativas y administrativas, que siendo constitucional o legalmente competentes para ellos, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponderá a dichas autoridades asegurar la reserva de la información y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo acá previsto."

Por lo cual, es necesario considerar que el DANE podrá contribuir técnicamente en la estructuración, consolidación y actualización, sin embargo, al tratarse de una base de pequeños productores tradicionales, esta podría tener limitaciones para su uso en atención del principio descrito anteriormente.

De otra parte, frente a la competencia dada a la CNCA relacionada con el apoyo a los pequeños productores de bajos ingresos y pequeños productores tradicionales y artesanales de panela para la construcción de nuevos trapiches, el mejoramiento de trapiches paneleros y la tecnificación de los trapiches paneleros considerando como requisito de aval al desembolso, es importante resaltar que dentro de las funciones establecidas por el artículo 6 de la Ley 16 de 1990[4] no se incorpora el establecimiento de apoyos directos a productores para la construcción, mejoramiento o tecnificación de infraestructura de un producto específico como lo pretende el proyecto de ley.

En este sentido, se precisa que de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 16 de 1990, la CNCA tiene las siguientes funciones:

> "(...) *2. Establecer las actividades, los costos y los porcentajes de estos últimos que podrán ser objeto de financiación por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.*
>
> *3. Fijar, dentro de los límites de carácter general que señale la Junta Monetaria, las políticas sobre las tasas de interés que se cobrarán a los usuarios del crédito por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.*
>
> *4. Dictar los reglamentos para el control de los gastos o inversiones que se hagan con el producto de los créditos.*
>
> *5. Aprobar, mediante normas de carácter general y con el voto favorable del Ministro de Agricultura, la refinanciación de los créditos otorgados por las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario cuando se afecte negativamente la producción o se disminuya apreciablemente la inversión que se realizó con el crédito por la presencia, a su juicio, de razones de fuerza mayor o caso fortuito. Las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario determinarán las políticas de refinanciación a los usuarios individualmente, siguiendo los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario cuando sea del caso.*
>
> *6. Fijar las tasas y márgenes de redescuento de las operaciones que apruebe Finagro."*

Por lo anterior, se sugiere que sea el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como entidad rectora de las políticas del sector Agropecuario, la que determine los beneficios o apoyos directos con los que actualmente cuenta el sector de la panela, a efectos de que no se incluyan disposiciones que ya cuenten con un desarrollo reglamentario y significativo en relación con estos recursos.

En relación con el Programa de fomento y asistencia técnica en cabeza del Servicio Nacional de Aprendizaje – (SENA), es pertinente indicar que el SENA es la entidad encargada de cumplir la función que le compete al Estado en materia de desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral gratuita, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país. En este sentido, la entidad tiene como uno de sus objetivos principales contribuir al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico, siendo algunas de sus funciones:

- Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo.

- Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.

Por tanto, el SENA tiene actualmente la función y la capacidad de adaptar o desarrollar programas de capacitación y certificación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que ello requiera erogación adicional alguna.

Finalmente, se debe resaltar que muchos de los elementos propuestos en el presente proyecto de ley hacen parte integral de las apuestas estratégicas y plan de acción del Plan de Ordenamiento Productivo para la Cadena Agroindustrial de la Panela en Colombia desarrollado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en conjunto con actores públicos y privados relacionados a esta cadena. Por lo cual se recomienda que las acciones aquí propuestas sean complementarias a la implementación y puesta en marcha de este Plan de Ordenamiento con especial énfasis en la producción pequeña y tradicional de la panela.

En cuanto a las competencias que se establecen en cabeza de las entidades territoriales se sugiere delimitarlas de manera clara y determinar la fuente de financiación concreta a la que podrán recurrir las entidades territoriales para su debida ejecución.

Para finalizar, en cuanto al artículo 18 por medio del cual se pretende adicionar el parágrafo 5 del artículo 5 de la Ley 2227 de 2022, es de resaltar que lo establecido en esta propuesta ya se encuentra establecido en el parágrafo del artículo 8 de la misma norma, por lo que se sugiere eliminar para evitar duplicidad normativa. Sin perjuicio de lo anterior, se evidencia que esa norma solo llega hasta el parágrafo 3 por lo que en el evento de insistir en su incorporación, resultaría necesario revisar la numeración propuesta.

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 su disposición de colaborar con esta iniciativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/DAF/VT/OAJ

Proyectó: María Camila Pérez Medina.
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Sebastian Perez/Juliana Ocampo/Carlos E. Martinez/Leonardo Pazos
Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara de Representantes.

[1] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
[2] Gaceta del Congreso de la República No. 210 de 2025. Página 17.
[3] Por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país.
[4] Por la cual se constituye el sistema nacional de crédito agropecuario, se crea el fondo para el financiamiento del sector agropecuario, finagro, y se dictan otras disposiciones.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 362 DE 2024 CÁMARA, 231 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se adiciona la Ley 1209 de 2008 y se dictan otras disposiciones –Ley Stefanía Villamizar González.

Hacienda

2. Despacho del Viceministro General

Radicado: 2-2025-032998
Bogotá D.C., 26 de mayo de 2025 12:40

Honorable Congresista
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad

Radicado entrada
No. Expediente 25036/2025/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley No. 362 de 2024 Cámara, 231 de 2024 Senado, "por medio de la cual se adiciona la Ley 1209 de 2008 y se dictan otras disposiciones –Ley Stefanía Villamizar González".

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "incorporar como norma mínima de seguridad las pruebas y el control periódico de microorganismos patógenos en las piscinas, ya sean estas públicas o privadas, que se ubique en el territorio nacional"[1].

De una parte, el literal c) del artículo 2 establece que los responsables de las piscinas deberán realizar un análisis fisicoquímico y microbiológico del agua contenida en los estanques de la piscina y estructuras similares, de manera periódica ante los municipios y distritos como autoridad competente de la inspección y vigilancia dentro de los términos de la ley 1209 de 2008[2]. Al respecto, resulta pertinente resaltar que las funciones que se describen en el articulado son específicas y, por ende, pueden conllevar la necesidad de contratar personal con conocimientos técnicos y específicos para que desarrollen dichas funciones, generando de esta forma gastos que pueden implicar un impacto en las finanzas de las entidades.

En ese sentido, se debe tener presente que dichos gastos serían cumplidos acorde a la capacidad financiera de las entidades territoriales, dado que estos se enfrentan a limitaciones presupuestales, tal y como lo establece la Ley 617 de 2000[3].

Por su lado, el artículo 5 establece la entrega de un reconocimiento de buenas prácticas al establecimiento y su divulgación en las estrategias publicitarias públicas y privadas que empleen dichos establecimientos para su promoción, sin que defina la fuente de financiación con la cual las entidades territoriales podrán cumplir con dichos compromisos, por lo que se resalta que los entes territoriales cumplirán con sus compromisos de acuerdo con sus capacidades presupuestales.

En lo que respecta al impacto que podría tener esta competencia para la nación, podría no tener repercusiones fiscales, siempre y cuando sea ejecutado de conformidad con la política de austeridad relacionada, entre otras cosas, con el ahorro en publicidad y la modificación de la planta de personal.

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. Adicionalmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OAJ/DAF/DGPPN

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Revisó: Leonardo Pazos, asesor VG
Proyectó: Diego Mauricio Olivera Rodríguez

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara de Representantes

1 Artículo 1 del Proyecto de ley, gaceta 712 de 2025.
2 Por medio de la cual se establecen normas de seguridad en piscinas.
3 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

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 455 DE 2024 CÁMARA, 281 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz.

Hacienda

2. Despacho del Viceministro General

Radicado: 2-2025-033042
Bogotá D.C., 26 de mayo de 2025 14:56

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nº 8 — 68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.,

Radicado entrada
No. Expediente 24897/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 455 de 2024 Cámara, 281 de 2024 Senado, *"Por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz".*

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1], presenta los comentarios y consideraciones al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa gubernamental, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1, tiene por objeto *"(…) reducir la congestión judicial, restaurar el equilibrio y los fines del sistema acusatorio, promoviendo la emisión temprana y oportuna de decisiones judiciales a través de mecanismos de terminación anticipada que respeten los derechos de las víctimas a la reparación integral y el acceso a una justicia de calidad, en consonancia con el debido proceso."*

Al respecto, se evidencia que las disposiciones que se proponen en el texto legislativo no tienen impacto fiscal o presupuestal, toda vez que el articulado no contempla nuevas funciones en cabeza de las entidades judiciales, la creación de nuevos impuestos, la asignación de partidas presupuestales específicas, la modificación de recursos económicos estatales o cualquier otro aspecto que implique un impacto fiscal directo para el Estado colombiano. En consecuencia, se observa que la iniciativa prevé asuntos de carácter procesal y sustantivo dentro del ámbito de la justicia penal, que buscan optimizar los procesos penales mediante mecanismos existentes como preacuerdos y el principio de oportunidad, mejorando la eficiencia sin necesidad de crear nuevas dependencias ni contratar más personal, por lo que no presenta ningún impacto fiscal asociado ni costos fiscales para la Nación.

En los anteriores términos, este Ministerio en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003[2], manifiesta su análisis fiscal sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, reitera la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OAJ/DGPPN

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco;
Revisó: Leonardo Pazos, asesor VG
Proyectó: Santiago Cano Arias

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario General de la Cámara de Representantes.

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

2 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 347 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se reconoce al río Combeima, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.

Ambiente

Bogotá D.C.,

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co
Ciudad

Doctor
CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN
comision.quinta@camara.gov.co
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

Honorable Representante
OLGA BEATRIZ GONZÁLEZ CORREA
Cámara de Representantes
Olga.gonzalez@camara.gov.co

ASUNTO: Concepto Proyecto de Ley No. 347 de 2024 Cámara "por medio del cual se reconoce al río Combeima, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones." **Radicado Ministerio de Ambiente 20002025E3002367.**

Respetada Representante y Secretarios, reciban un atento saludo.

Una vez realizado el análisis sobre el contenido del Proyecto de Ley No. 347 de 2024 Cámara "por medio del cual se reconoce al río Combeima, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones." el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se permite presentar los comentarios y consideraciones sobre la iniciativa legislativa en cuestión, de conformidad con las funciones y competencias asignadas a este Ministerio por la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011.

Respetuosamente,

LENA YANINA ESTRADA ASITO
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Aprobó: Mauricio Cabrera Leal- Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental
José Eduardo Cuaical Alpala- Jefe Oficina Asesora Jurídica.
Henry Guillermo Acosta Pérez —Director de Gestión Integral del Recurso Hídrico (E)
Diana Paola Perilla Mojica- Asesor Despacho Ministra UAL

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente.

CONCEPTO TÉCNICO DE CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA
Proyecto de Ley No. 347 de 2024 Cámara "por medio del cual se reconoce al río Combeima, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones."

ANTECEDENTES NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

El Proyecto de Ley No. 347 de 2024 Cámara "por medio del cual se reconoce al río Combeima, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones" fue presentado por el H. Senador Oscar Barreto Quiroga; H. Representante Gerardo Yepes Caro y otros. El texto fue aprobado en primer debate por la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y actualmente se encuentra en trámite para segundo debate en la Plenaria de Cámara.

La iniciativa legislativa está conformada por ocho (8) artículos y tiene por objeto reconocer al río Combeima, su cuenca y afluentes, como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración.

1. ANTEDECENTES NORMATIVOS

1.1 Marco normativo internacional

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968 consagró en su artículo 11 que: "1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia*".
- La Observación General No. 15 del 2002 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que propende porque todas las personas gocen de un mínimo de agua apta para el consumo, con el cual puedan satisfacer sus necesidades básicas domiciliarias, y además se prevengan problemas de salud y, en general, sanitarios. Se dispone el derecho al agua como: "*el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*."
- La Opinión Consultiva OC-23 de 2017 sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en donde la Corte IDH reafirma que el acceso al agua debe considerarse un derecho humano, esencial para la satisfacción de otros derechos y aboga por el reconocimiento de su carácter individual y colectivo.
- La Decisión 15/4 adoptada por la Conferencia de las partes en el Convenio Sobre la Diversidad Biológica- Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming- Montreal. En particular, las siguientes metas:

  Meta 2- *Garantizar que para 2030 al menos un 30 % de las zonas de ecosistemas terrestres, de aguas continentales y costeros y marinos degradados estén siendo objeto de una restauración efectiva, con el fin de mejorar la biodiversidad y las funciones y los servicios de los ecosistemas y la integridad y conectividad ecológicas.*

  Meta 11- *Restaurar, mantener y mejorar las contribuciones de la naturaleza a las personas, entre ellas las funciones y los servicios de los ecosistemas, tales como la regulación del aire, el agua y el clima, la salud de los suelos, la polinización y la reducción del riesgo de enfermedades, así como la protección frente a peligros y desastres naturales, mediante soluciones basadas en la naturaleza y/o enfoques basados en los ecosistemas en beneficio de todas las personas y la naturaleza.*

2.2. Marco normativo nacional

- **Constitución Política de Colombia**

  Artículos 79 y 80, establecen el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

  Artículo 366 que determina como fines del estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

- **Decreto-Ley 2811 de 1974** "*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*", especialmente los artículos 80, 83, 181, 267, 316 y 321 que determinan que las aguas, los elementos que las contienen y la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, son de dominio público, inalienables e imprescriptibles del Estado, administrados y regulados por este y establece los mecanismos de planificación.

- **Ley 99 de 1993**, "Por *la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*", en especial los siguientes artículos:

  Artículo 1: Prevé en su numeral 4 que: "*Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial*".

  Artículo 23: La naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales.

  Artículo 31: Determina las funciones de las corporaciones autónomas regionales, principalmente los numerales 1, 2, 3, 4, 18, 19, 20 y 21.

  Artículo 43: Relacionado con las tasas por utilización de aguas, el cual adicionó el parágrafo 3° por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, que determina: "*La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización.*"

- **Ley 1753 de 2015** "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (...)*" en su artículo 172 establece la facultad de las autoridades ambientales de "*restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*".

- **Decreto 3570 de 2011** "*Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*", que en su artículo 1° determina como objetivo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: "*es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.*"

- **Decreto 1076 de 2015**, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, que compila las siguientes normas:

  Decreto 1541 de 1978 "Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973."

  Decreto 3930 de 2010 "Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones."

  Decreto 1640 de 2012 "*Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.*".

  Decreto 2245 de 2017 "*Por el cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con*

el acotamiento de rondas hídricas", que en su artículo 2.2.3.2.3A.4. determinó: *"Priorización para el acotamiento de rondas hídricas. Las autoridades ambientales competentes deberán definir el orden de prioridades para el inicio del acotamiento de las rondas hídricas en su jurisdicción, teniendo en cuenta para el efecto lo dispuesto en la "Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia".*

- **Resoluciones reglamentarias al marco normativo expuesto:**

Resolución 157 de 2004 *"Por la cual se reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la convención RAMSAR".*

Resolución 196 de 2006 *"Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia".*

Resolución 1128 de 2006 *"Por la cual se modifica el artículo 10 de la resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la resolución 157 de 2004 y se dictan otras disposiciones".*

Resolución 301 de 2010 *"por la cual se crea el Comité Nacional de Humedales (CNH), y se adoptan otras determinaciones".*

Resolución 1907 de 2013 *"Por la cual se expide la Guía Técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas".*

Resolución 509 de 2013 *"Por la cual se definen los lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuenca y su participación en las fases del Plan de Ordenación de la Cuenca y se dictan otras disposiciones."*

Resolución 957 de 2018 *"Por la cual se adopta la Guía Técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia y se dictan otras disposiciones".*

Resolución 958 de 2018 *"Por la cual se adopta la Guía técnica para el ordenamiento del recurso hídrico".*

Ahora bien, se destaca que para la gestión de las cuencas hidrográficas a nivel nacional, se cuenta con la Política Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico (2010), que tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente, y definiendo de manera particular el modelo espacial para la ordenación y manejo de cuencas a nivel nacional. Entre sus objetivos, el primero se relaciona con la conservación de los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.

Entre las estrategias de este primer objetivo está la de Planificación que se orienta a establecer lineamientos específicos a nivel de la cuenca hidrográfica (aguas superficiales, subterráneas y marino costeras), para orientar la gestión y el uso sostenible del agua, teniendo en cuenta las dinámicas de ocupación del territorio, de tal forma que se garantice el aprovechamiento eficiente del recurso hídrico, pero garantizando su conservación para las generaciones futuras y la supervivencia de los ecosistemas que dependen de él.

Para el desarrollo de esta estrategia se establecieron las siguientes líneas de acción estratégica:

1) Realizar análisis estratégico de las cinco macrocuencas del país para establecer pautas y directrices para su ordenamiento y manejo sostenible;

2) Priorizar, formular e implementar los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas a desarrollar en las cuencas objeto de ordenación y manejo que correspondan a sub-zonas hidrográficas o de nivel subsiguiente según definición del IDEAM;

3) Promover la articulación de los planes de ordenamiento territorial a los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, como determinantes para la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales;

4) Formular e implementar los planes de manejo de acuíferos priorizados y definidos en el Plan Hídrico Nacional, que no estén dentro de uno de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas priorizados en el Plan Hídrico Nacional y;

5) Orientar estrategias de ocupación del territorio en los planes de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo territorial, para que tengan en cuenta la disponibilidad y calidad del agua.

En Colombia existen distintas instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y de participación en su gestión. También están disponibles diversos instrumentos de planificación ambiental asociados a la gestión integral del recurso hídrico. Estos instrumentos, varían de acuerdo con la estructura hidrográfica. Lo anterior, se encuentra reglamentado en el **Decreto 1076 de 2015**, de la siguiente manera:

Artículo 2.2.3.1.1.4. De la estructura para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos. *Se establece la siguiente estructura hidrográfica:*

1. Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.
2. Zonas Hidrográficas.
3. Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente.
4. Microcuencas y Acuíferos.

Parágrafo. *El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), oficializará el mapa de Zonificación Hidrográfica de Colombia a escala 1:500.000, relacionando las Áreas Hidrográficas, Zonas Hidrográficas y Subzonas Hidrográficas, con su respectiva delimitación geográfica, hidrografía, nombre y código.*

(Decreto 1640 de 2012, art. 4).

Artículo 2.2.3.1.1.5. De los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos. *Los instrumentos que se implementarán para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos establecidos en la estructura del artículo anterior, son:*

1. Planes Estratégicos, en las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.

2. Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en las Zonas Hidrográficas.

3. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente.

4. Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la Subzona Hidrográfica.

5. Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.

Parágrafo 1º. *Los acuíferos deberán ser objeto de Plan de Manejo Ambiental, cuyas medidas de planificación y administración deberán ser recogidas en los Planes de Ordenación y Manejo de las cuencas hidrográficas correspondientes.*

(Decreto 1640 de 2012, art. 5).

ARTÍCULO 2.2.3.1.1.6. De las instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos. *Son instancias de coordinación:*

** El Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca, en cada una de las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas del país.*

** La Comisión Conjunta, en las Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente, cuando la cuenca correspondiente sea compartida entre dos o más autoridades ambientales competentes.*

(Decreto 1640 de 2012, art. 6).

ARTÍCULO 2.2.3.1.1.7. De las instancias de participación. *Son instancias de participación para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos:*

** Consejos de Cuenca: En las cuencas objeto de Plan de ordenación y manejo.*

** Mesas de Trabajo: En las micro cuencas o acuíferos sujetos de Plan de Manejo Ambiental.*

(Decreto 1640 de 2012, art. 7).

A continuación, se detalla el alcance de los instrumentos mencionados de manera precedente:

Plan Estratégico de Macrocuencas

Es un instrumento de planificación ambiental de largo plazo que, con visión nacional, constituye el marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planificación, planeación y gestión existentes en cada una de las macrocuencas.

Este instrumento es de responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo que esta cartera a través de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico en cumplimiento de las funciones asignadas por la normatividad1, formuló los cinco (5) planes estratégicos de las macrocuencas del país: Magdalena-Cauca, Caribe, Amazonia, Orinoco y Pacífico. En estos planes se establecen los lineamientos estratégicos para la protección y conservación de los recursos naturales en la respectiva macrocuenca, con énfasis en el agua, como marco de gestión para los demás instrumentos de planificación y gestión ambiental.

Con las acciones desarrolladas en la implementación de acciones por parte de las autoridades ambientales se busca proteger y conservar las condiciones del agua, tanto para su sostenibilidad, como para el desarrollo social y económico de las poblaciones que habitan las macrocuencas y dependen del agua.

Mapa 1. Macrocuencas

Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA)

En cumplimiento de la misionalidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el propósito de contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los recursos naturales presentes en las cuencas hidrográficas y por tanto a las fuentes hídricas que hacen parte de la misma, la DGIRH elaboró las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas[1] a través de la Guía técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas[2]. La guía tiene como propósito establecer los criterios técnicos, procedimientos y metodologías para que las Autoridades Ambientales competentes las consideren en la elaboración de los POMCA, es decir, se orienta el proceso de ordenación y manejo de cuencas con la participación de los actores que influyen en las condiciones ambientales de la cuenca, a través de un análisis integral que aborde su funcionalidad y la de sus ecosistemas, especialmente los ecosistemas que proporcionan servicios de aprovisionamiento y de regulación vitales para el desarrollo humano y para mantener el hábitat de animales y plantas.

Lo anterior, permite de manera directa garantizar en el área de la cuenca hidrográfica, los derechos a la existencia tanto de las fuentes hídricas, como a los recursos naturales asociados a estos, como la biodiversidad y a los habitantes de la cuenca a un ambiente sano.

Cabe mencionar que, la formulación de los POMCA es una función de las Autoridades Ambientales quienes priorizan y elaboran los planes en su jurisdicción. Es así que desde el año 2014 se han venido desarrollando 132 procesos de ordenación de cuencas priorizadas que involucran alrededor de 29,5 millones de hectáreas del territorio nacional y 716 municipios del país, bajo diferentes estrategias de trabajo conjunto entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales, la Cooperación Holandesa, el Fondo Adaptación y esfuerzos propios de las Autoridades Ambientales competentes.

De estos 132 procesos, 97 han logrado la aprobación de los POMCA por parte de las Autoridades Ambientales competentes, con resultados importantes respecto a la información relevante sobre la gestión del riesgo de desastres e información de línea base de sus territorios y determinantes ambientales para que se logren actualizar los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios con incidencia directa sobre estas cuencas.

Dentro de los POMCA formulados y aprobados, de manera particular se encuentra el POMCA del río Coello (que involucra la subcuenca del río Combeima), que cuenta con un área de 183.05 hectáreas que involucran los municipios de Ibagué, Cajamarca, Rovira, San Luis, Coello, Espinal, Flandes y Piedras del departamento del Tolima. Su formulación y ajuste fue liderada por la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima y fue aprobado mediante Resolución 4532 del 20 de diciembre de 2019.

El desarrollo de estos POMCA igualmente viene generando estrategias para afianzar la gobernanza del agua y demás recursos naturales en las cuencas, con la conformación de 122 Consejos de Cuenca, 51 de ellos reconformados al cumplir su periodo y el desarrollo de Consultas previas sobre 68 cuencas con presencia de comunidades étnicas. Por lo anterior, con la información generada y acciones establecidas en este instrumento se garantiza el derecho al agua y todos los seres vivos asociadas a esta, incluyendo los seres humanos que dependen de este recurso vital.

Al respecto, cabe destacar que de conformidad con el artículo 2.2.3.1.9.1. y siguientes del Decreto 1076 de 2015 los **Consejos de Cuenca** constituyen: "la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica" y corresponde a la autoridad ambiental competente apoyar los aspectos logísticos y financieros para el funcionamiento de los Consejos. Estos consejos se encuentran conformados por: "**Representantes de cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, e indígenas y negras, y asociaciones de usuarios, gremios,** según el caso."

Las funciones de los consejos de cuenca son las siguientes:

> ***ARTÍCULO 2.2.3.1.9.3. De las funciones.*** *El Consejo de Cuenca tendrá las siguientes:*
>
> *1. Aportar información disponible sobre la situación general de la cuenca.*
>
> *2. Participar en las fases del Plan de Ordenación de la cuenca de conformidad con los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*
>
> *3. Servir de espacio de consulta en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, con énfasis en la fase prospectiva.*
>
> *4. Servir de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica declarada en ordenación, por parte de las personas naturales y jurídicas asentadas en la misma.*
>
> *5. Divulgar permanentemente con sus respectivas comunidades o sectores a quienes representan, los avances en las fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca.*
>
> *6. Proponer mecanismos de financiación de los programas, proyectos y actividades definidos en la fase de formulación del plan.*
>
> *7. Hacer acompañamiento a la ejecución del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca.*
>
> *8. Elaborar su propio reglamento en un plazo de tres (3) meses contados a partir de su instalación.*
>
> *9. Contribuir con alternativas de solución en los procesos de manejo de conflictos en relación con la formulación o ajuste del Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca hidrográfica y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca. (Decreto 1640 de 2012, art. 50)*

Adicional a lo anterior vale la pena mencionar las disposiciones reglamentarias relacionadas con la formulación del POMCA y los demás instrumentos para el manejo del agua, entre ellos se tiene:

> *ARTÍCULO 2.2.3.1.6.2. De las Autorizaciones Ambientales. Durante el período comprendido entre la declaratoria en ordenación de la cuenca y la aprobación del Plan de Ordenación y Manejo, la Autoridad Ambiental Competente, podrá otorgar, modificar o renovar los permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales a que haya lugar, conforme a la normatividad vigente. Una vez se cuente con el plan debidamente aprobado, los permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales otorgadas, deberán ser ajustados a lo allí dispuesto.*
>
> *(Decreto 1640 de 2012, art. 25).*

Así como también, la autoridad ambiental competente debe tener presente:

> **ARTÍCULO 2.2.3.1.6.5.** ***De la armonización de los instrumentos de planificación.*** *Dentro de las fases de elaboración del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica se deberá considerar los instrumentos de planificación y/o manejo de recursos naturales renovables existentes; en caso de ser conducente, dichos instrumentos deben ser ajustados y armonizados por la respectiva autoridad ambiental competente en la fase de ejecución, a la luz de lo definido en el respectivo plan. Para este fin, deberá tenerse en cuenta entre otros los siguientes instrumentos:*
>
> *1. Planes de Manejo de Humedales.*
> *2. Plan de Manejo de Páramos.*
> *3. Planes de Manejo Integrales de Manglares.*
> *4. Delimitación de Rondas Hídricas*
> *5. Planes de Manejo Forestal y Planes de Aprovechamiento Forestal.*
> ***6. Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico.***
> ***7. Reglamentación de Usos de Agua y de Vertimientos***
> *8. El componente ambiental de los Programas de Agua para la Prosperidad.*
> *9. Planes de vida y/o planes de etnodesarrollo en el componente ambiental.*
> *10. Los demás instrumentos de planificación ambiental de los recursos naturales renovables.*
>
> *(Decreto 1640 de 2012, art. 28).*
>
> **ARTÍCULO 2.2.3.1.6.12.** ***De las medidas para la administración de los recursos naturales renovables.*** En la fase de formulación se ***deberá definir e identificar los recursos naturales renovables que deben ser objeto de implementación de instrumentos de planificación y/o administración*** *por parte de las autoridades ambientales competentes, tales como:*
> *1. Bosques sujetos de restricción para aprovechamiento forestal.*
> *2. Ecosistemas objeto de medidas de manejo ambiental.*
> *3. Zonas sujetas a evaluación de riesgo.*
> *4. Especies objeto de medidas de manejo ambiental*
> *5. Áreas sujetas a declaratoria de áreas protegidas*
> *6. Áreas de páramo objeto de delimitación o medidas de manejo*
> *7. Áreas de humedales objeto de delimitación o medidas de manejo*
> *8. Áreas de manglares objeto de delimitación o medidas de manejo*
> ***9. Cuerpos de agua sujetos a plan de ordenamiento del recurso hídrico.***
> ***10. Cuerpos de agua sujetos a reglamentación del uso de las aguas.***
> ***11. Cuerpos de agua sujetos a reglamentación de vertimientos.***
> ***12. Cauces, playas y lechos sujetos de restricción para ocupación.***
> *13. Cuerpos de agua priorizadas para la definición de ronda hídrica.*
> *14. Acuíferos objeto de plan de manejo ambiental.*
>
> ***PARÁGRAFO****. En caso de que en la cuenca existan acuíferos, las medidas de manejo ambiental para la preservación y restauración, entre otros, harán parte integral del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca y deberán sujetarse a lo establecido en la Guía Metodológica para la Formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.", de que trata el del presente decreto.*
>
> *(Decreto 1640 de 2012, art. 35)*

[1] Artículo 5, numeral 12 de la Ley 99 de 1993.
[2] Resolución 1907 de 2013. Mediante la cual se expide la Guía para formulación de los POMCA.

Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH)

En la estructura de planificación manifestada en el punto anterior está inmerso el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH), reglamentado como mandato del Decreto 3930 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015 y que mediante las Resoluciones 751 y 958 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se reglamentó de manera específica para su desarrollo por parte de las autoridades ambientales. Dentro de su alcance, tienen como objeto determinar la destinación, usos y normas para alcanzar y mantener los usos potenciales que se determinen en un horizonte de mínimo 10 años.

Los PORH son de aplicación por parte de las autoridades ambientales competentes, las cuales deben dirigir las acciones de este instrumento en los cuerpos de agua pertenecientes al nivel 3 de la zonificación hidrográfica nacional o niveles subsiguientes o todo aquel cuerpo de agua que, en el marco de la priorización, sea la medida para la atención y control de la calidad del agua.

Es así que, dentro de la implementación de este instrumento por parte de las autoridades ambientales se debe realizar la correspondiente priorización conforme a los criterios mínimos establecidos en el marco regulatorio[3], que entre otros, involucra que el cuerpo de agua objeto de ordenamiento haga parte de la cuenca hidrográfica en ordenación y manejo (POMCA) para la correspondiente intervención, así como sea necesario revisar el establecimiento de metas de reducción de cargas contaminantes y/o existan conflictos por el uso de las aguas..

Por lo anterior, es importante manifestar que cuando se menciona el término contaminación en este caso para el recurso hídrico, se debe atender a lo establecido en el **Decreto – Ley 2811 de 1974**, así:

> *Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.*

Por lo tanto, tales alteraciones al ambiente se generan por diferentes situaciones que se presentan en el territorio desde diferentes puntos de vista (social, económico, político – administrativo y de orden público). Lo anterior, pues cada cuerpo de agua o su tramo específico cuenta con dinámicas diferentes por la clase de usuarios, las diferentes condiciones ambientales de las cuencas y las acciones que por ley deben realizar las diferentes entidades bajo sus competencias sectoriales y de gobierno tanto nacionales como regionales.

Por último, cabe señalar que este Ministerio ha generado normas desde hace 40 años y recientemente en el 2015, estableciendo límites máximos permisibles para los vertimientos puntuales, dichos límites deben ser exigidos por medio de los permisos y autorizaciones[4] a los diferentes usuarios de las cuencas por parte de las autoridades ambientales (Resolución 631 de 2015).

Plan de Manejo Ambiental de Microcuencas (PMAM)

Es un instrumento que se formula para la planificación y administración de los recursos naturales renovables de la microcuenca objeto de este instrumento, mediante la ejecución de proyectos y actividades de preservación, restauración y uso sostenible de la microcuenca. La Autoridad Ambiental competente es la encargada de la formulación de este plan en su jurisdicción o en conjunto con otra o más autoridades ambientales, cuando los límites de la microcuenca comprendan más de una jurisdicción, las cuales concertarán el proceso de planificación y administración de los recursos naturales renovables de la microcuenca.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2.2.3.1.10.5 del Decreto 1076 de 2015, expidió la Resolución No. 0566 del 10 de abril de 2018, por medio de la cual se adoptó la Guía metodológica para la formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas.

Actualmente algunas de las Autoridades Ambientales competentes han formulado este instrumento que, busca a nivel de microcuenca, i) identificar y caracterizar la problemática generada por desequilibrios del medio natural, la degradación en cantidad o calidad de los recursos naturales renovables, los riesgos naturales y antrópicos asociados, estableciendo las causas, los impactos ambientales, entre otros aspectos y, ii) definir proyectos y actividades a ejecutar para solucionar la problemática identificada. De acuerdo con el más reciente reporte, con corte a 31 de diciembre de 2023, enviado por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, así como por las Autoridades Ambientales Urbanas, 14 de estas autoridades ambientales adelantan gestiones para el manejo adecuado de las microcuencas a través de la formulación e implementación de este instrumento.

Gestión de la cantidad y calidad del agua

En línea con la planificación del recurso hídrico y el marco normativo citado, se cuenta con las disposiciones de los Decretos 1541 de 1978 y 3930 de 2010, compilados en el Decreto 1076 de 2015 que inciden en la administración del recurso hídrico y son de aplicación directa por parte de las autoridades ambientales competentes, donde para la administración de la cantidad del agua se tiene:

1. Requisitos y procedimiento para el permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas, concesión de aguas superficiales y subterráneas (artículos 2.2.3.2.9.1. y 2.2.3.2.16.4 del Decreto 1076 de 2015).
2. Requisitos y procedimiento para permisos de vertimientos a cuerpos de agua superficiales (artículo 2.2.3.3.5.1. del Decreto 1076 de 2015)
3. Procedimiento para el otorgamiento de permiso de ocupación de cauce, playas (fluviales) y lechos (artículo 2.2.3.2.12.1. del Decreto 1076 de 2015)
4. Reglamentación del uso de las aguas (artículo 2.2.3.2.13.1.), de aprovechamiento de las aguas subterráneas (artículo 2.2.3.2.17.8.) y de vertimientos (artículo 2.2.3.3.7.1. del Decreto 1076 de 2015).

Ahora, es importante mencionar que la autoridad ambiental es la encargada de realizar el seguimiento y control de la calidad del agua de los cuerpos de agua en su jurisdicción y para ello dispone de los instrumentos relacionados con la gestión de vertimientos, de conformidad con las disposiciones del Decreto 1076 de 2015, así:

Artículo 2.2.3.3.4.3. que trata de la no admisión de vertimientos;
Artículo 2.2.3.3.4.4., que trata de las disposiciones no permitidas;
Artículo 2.2.3.3.4.10. que trata de soluciones individuales de saneamiento;
Artículo 2.2.3.3.4.15., que trata de la suspensión de actividades;
Artículo 2.2.3.3.4.17, que dispone de la obligación de los suscriptores y/o usuarios del presentador del servicio público domiciliario de alcantarillado,
Artículo 2.2.3.3.4.18, que trata de la responsabilidad del prestador del servicio público de alcantarillado y/o municipio en el marco de la Ley 142 de 1994;
Artículo 2.2.3.3.5.1. que trata del permiso de vertimientos y;
Artículo 2.2.3.3.5.2. que dispone de los requisitos del permiso de vertimientos.

En línea con los artículos 2.2.3.3.5.1. y 2.2.3.3.4.18 del citado Decreto, para el prestador del servicio de alcantarillado, se cuenta con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PMSV, que conforme su nombre lo indica, es un plan que se debe presentar a la autoridad ambiental competente y este debe contener los programas, proyectos y actividades con sus respectivos cronogramas e inversiones para avanzar en el saneamiento y tratamientos de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales tratadas, así como la eliminación de puntos de vertimientos y cumplimiento de la meta individual de reducción de carga contaminante, entre otras acciones para la aprobación, seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental el cual debe encontrarse en armonía con las disposiciones del uso del suelo y las determinantes ambientales establecidas por parte de la autoridad ambiental para el ordenamiento territorial.

Los anteriores instrumentos son de tipo técnico que fortalecen las decisiones en el territorio por parte de las autoridades ambientales relacionadas con el uso sostenible del recurso hídrico para la aplicación por parte de los entes territoriales en el país.

2. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

- En primer lugar, cabe mencionar que para la Gestión de las cuencas hidrográficas a nivel nacional, que incluye la cuenca del río Combeima, se cuenta con la Política Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico[5], que tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente, y definiendo de manera particular el modelo espacial para la ordenación y manejo de cuencas a nivel nacional. Entre sus objetivos, el primero se relaciona con la conservación de los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.

- Según la justificación, este proyecto de ley tiene como objeto reconocer al río Combeima, su cuenca y sus afluentes como un sujeto de derechos. El reconocimiento como entidad sujeta de derechos se centra en la necesidad de enfrentar las problemáticas ambientales del río asociadas principalmente a los vertederos de aguas residuales, la tala de flora nativa, mal manejo de residuos sólidos y construcciones en la rivera, entre otros.

- De manera particular, refiriéndonos a la Cuenca Hidrográfica del Río Combeima, este hace parte de los afluentes del Río Coello, el cual producto de la gestiones adelantadas por Cortolima, conforme los lineamiento de la PNGIRH y las normas y demás herramientas que se cuentan para su ordenación y manejo, adelantó la formulación y aprobación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Coello mediante Resolución 4532 de 2019, y cuyos resultados se ven reflejados en los siguiente productos y procesos:

  a) Estudios de línea base y un diagnóstico biofísico, socioeconómico y funcional de la cuenca a escala 1:25.000 que soportan el ordenamiento y manejo ambiental de la cuenca y que, al mismo tiempo, contribuye en el soporte de otros instrumentos, como es el caso de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de Ibagué, Cajamarca, Rovira, San Luis, Coello, Espinal, Flandes y Piedras del departamento del Tolima.

  b) Un modelo de ordenamiento y manejo ambiental de la cuenca expresado a través de una zonificación ambiental que se constituye en parte de las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial y que conducen al uso coordinado y sostenible del suelo, el agua, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, en especial los servicios de aprovisionamiento y regulación hidrológica para garantizar la sostenibilidad del agua superficial y subterránea en el mantenimientos de los ecosistemas y su disponibilidad para los diferentes usos; la moderación de los riesgos extremos de desastres (especialmente los relacionados con el agua) y enfrentar el desafío de los efectos del cambio climático.

  c) Un marco general de Acción (Componente Programático y de gestión del riesgo) que establece objetivos, estrategias, programas, proyectos, actividades, metas e indicadores, para el manejo integral de la cuenca, así como la definición de acciones prioritarias para el conocimiento, reducción y manejo del riesgo, que al igual que la zonificación ambiental, se constituye en determinante para el Ordenamiento Territorial, y

  d) La constitución y funcionamiento de un Consejo de Cuenca que ha venido empoderándose en desarrollo de la ejecución del POMCA.

- Es importante recordar que el Decreto 1640 de 2012 (compilado en el Decreto 1076 de 2015), determina las instancias de participación, coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos y podría generarse duplicidad normativa y un posible choque de competencias.

[3] Artículo 2.2.3.3.1.5. del Decreto 1076 de 2015

[4] Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PMSV caso específico para los prestadores del servicio público de alcantarillado. (Resolución 1433 de 2004).

[5] Minambiente. 2010

En el marco del Decreto 1076 de 2015 ya existen los **Consejos de Cuenca** que constituyen: "la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica" y corresponde a la autoridad ambiental competente apoyar los aspectos logísticos y financieros para el funcionamiento de los Consejos. Estos consejos se encuentran conformados por: "**Representantes de cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, e indígenas y negras, y asociaciones de usuarios, gremios,** según el caso." Dentro de sus funciones se encuentran, entre otras, las de:

1. Aportar información disponible sobre la situación general de la cuenca.
2. Participar en las fases del Plan de Ordenación de la cuenca de conformidad con los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
3. Servir de espacio de consulta en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, con énfasis en la fase prospectiva.
4. Servir de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica declarada en ordenación, por parte de las personas naturales y jurídicas asentadas en la misma.
5. Divulgar permanentemente con sus respectivas comunidades o sectores a quienes representan, los avances en las fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca.
6. Proponer mecanismos de financiación de los programas, proyectos y actividades definidos en la fase de formulación del plan.
7. Hacer acompañamiento a la ejecución del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca.
8. Elaborar su propio reglamento en un plazo de tres (3) meses contados a partir de su instalación.
9. Contribuir con alternativas de solución en los procesos de manejo de conflictos en relación con la formulación o ajuste del Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca hidrográfica y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca.

- Es fundamental tener en cuenta la articulación con la Ordenanza Departamental 0006 de 2020, mediante la cual, la Asamblea Departamental del Tolima reconoce la cuenca mayor del Río Coello (ríos Combeima, Cocora y demás afluentes) y los ríos Chipalo y Opia como entidades sujetas de derechos. En dicha Ordenanza, se establecen unas responsabilidades a cargo de Cortolima, las entidades territoriales y la Universidad del Tolima frente a la protección, recuperación, restauración y conservación de estas cuencas.
- Es relevante considerar que dejar en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tanto la representación legal como la Comisión de Guardianes, puede llevar a confusiones frente a los roles de los distintos actores del Estado que deben estar involucrados. En ese sentido, se destaca el rol de diversas carteras ministeriales que representan y/o adelantan lineamientos y demás acciones que inciden directamente en la salud de las cuencas como el Ministerio de Minas y Energía (minería), Agencia Nacional de Minería -ANM, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (agua potable y saneamiento básico) y el Ministerio del Interior (pueblos indígenas y NARP).

Así mismo, es fundamental el papel que cumplen las autoridades ambientales de la jurisdicción a saber, Parques Nacionales Naturales –PNN, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA y las Corporaciones Autónomas Regionales. Estas entidades, en tanto autoridades ambientales, son las encargadas de garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración del río en el ámbito de su jurisdicción, toda vez que cuentan con la competencia jurídica, administrativa y financiera en el marco de la Ley 99 de 1993.

- Al respecto, en diversas oportunidades la H. Corte Constitucional[6] ha indicado que la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR es una garantía institucional que, entre otras, prohíbe la injerencia desproporcionada del legislador, las autoridades nacionales, y las entidades territoriales en el cumplimiento de sus competencias. En ese sentido, ha resaltado el Alto tribunal que el reconocimiento constitucional de la autonomía de las CAR tiene como propósito i) descentralizar la protección ambiental, ii) garantizar que las regiones tengan mayor injerencia sobre sus intereses ambientales y iii) asegurar una mayor protección al medio ambiente que se ajuste a las necesidades específicas de las poblaciones y ecosistemas. Así mismo, ha señalado que la protección de la autonomía de las CAR asegura que las entidades que tienen mayor conocimiento de los ecosistemas que pueden verse afectados por los impactos ambientales de los proyectos en cuestión definan la planeación medioambiental en cada caso.

Así las cosas, la intervención desde el nivel central para la elaboración de los planes de acción, en la representación legal del río, en la Comisión Territorial y en las comisiones de guardianes podría considerarse una injerencia desproporcionada en la definición de las medidas y asuntos ambientales a cargo de las autoridades ambientales competentes.

- De manera particular, en el caso del río Combeima se considera que la representación legal y la correspondiente Comisión de Guardianes, en virtud del ámbito espacial de aplicación del proyecto de ley, se recomienda que se enfoque en el factor regional, brindando mayor protagonismo a las entidades del orden local y regional, en virtud de los principios de descentralización y regionalización, así como considerando la articulación con la Ordenanza Departamental 0006 de 2020.
- En todo caso, se considera que el proyecto tal como está planteado genera erogaciones adicionales para la conformación y operatividad de la Comisión de Guardianes y la elaboración y ejecución del Plan de Protección, sin que se indique una fuente de financiamiento para las mismas.

3. COMENTARIOS SOBRE EL ARTICULADO

[6] Sentencia C-689 de 2011; Sentencia C-570 de 2012; Sentencia C-035 de 2016; Sentencia C-127 de 2018; Sentencia C-145 de 2021, entre otras.

A continuación, se hacen algunas observaciones sobre el articulado de la iniciativa legislativa:

ARTICULO DEL PROYECTO DE LEY	SUGERENCIA DE AJUSTE DE REDACCIÓN	COMENTARIOS
Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto reconocer al río Combeima, su cuenca y afluentes, como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Las responsabilidades derivadas de este reconocimiento recaerán en el Estado, así como en las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del río Combeima. Además, se fomentará la participación activa de la sociedad civil y las organizaciones ambientales en la implementación y monitoreo de las acciones correspondientes.	**Artículo 1°.** ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto reconocer al río Combeima, su cuenca y afluentes, como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Las responsabilidades derivadas de este reconocimiento recaerán en el Estado, así como en las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del río Combeima. Además, se fomentará la participación activa de la sociedad civil y las organizaciones ambientales en la implementación y monitoreo de las acciones correspondientes.	Para dar mayor claridad debe asociarse a un polígono que defina las áreas que serán objeto del presente proyecto de ley. Lo anterior, pues no es preciso a qué se refieren con "zona de influencia" del río. Igualmente, se considera necesario que se determine el alcance de los derechos que se le atribuyen al Río. Adicionalmente, se recomienda observar lo dispuesto en la Ordenanza Departamental 0006 de 2020.
Artículo 2°. ***Representantes legales.*** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, junto a los representantes de comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia del río Combeima, designarán la representación legal en cabeza de tres (3) delegados, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos del río. **Parágrafo 1°.** 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 períodos individuales de cuatro (4) años. **Parágrafo 2°.** El procedimiento de elección de los	**Artículo 2°.** ***Representantes legales.*** ~~El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces;~~ **La Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima)**, junto a los representantes de comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia del río Combeima, designarán la representación legal en cabeza de tres (3) delegados, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos del río. **Parágrafo 1°.** 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 períodos individuales de cuatro (4) años.	Frente al rol del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se sugiere que la representación legal se encuentre en cabeza de la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima), teniendo en cuenta las competencias asignadas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el ámbito de aplicación espacial propuesto. Igualmente, Cortolima es la entidad que conforme sus funciones, está llamada a liderar la coordinación para la ejecución del POMCA del Río Coello, dentro del cual se encuentra la cuenca del Río Combeima. Cabe mencionar que, acciones tales como la "protección, conservación, mantenimiento y restauración", recaen en las Autoridades Ambientales con jurisdicción, bajo los lineamientos y políticas que haya definido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así mismo, es necesario aclarar que al darle responsabilidades a las comunidades
Representantes Legales de las comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de afluencia del río Combeima, se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional para tal fin dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia del río Combeima.	**Parágrafo 2°.** El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de afluencia del río Combeima, se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional para tal fin dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia del río Combeima.	estas deben estar enmarcadas en un marco normativo, una estrategia de financiación y una gobernanza en los territorios que requieren la armonización con las Autoridades Ambientales (Ver artículo 31 de la Ley 99 de 1993, numeral 1 y subsiguientes) y las demás entidades con competencia. Se recomienda precisar a qué se refieren con "zona de influencia" del río. Se advierte con preocupación que el artículo no establece las condiciones del ejercicio de la representación legal del río, entre otras, funciones, forma de remuneración y con cargo a qué entidad se realizará, así como la forma de toma de decisiones. Igualmente, no son claras las funciones de la Comisión de Guardianes y su ejercicio frente a la representación legal. Finalmente, se recomienda observar lo dispuesto en la Ordenanza Departamental 0006 de 2020.
Artículo 3º. *Comisión de guardianes del río Combeima.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los Representantes Legales del río Combeima, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del río Combeima, la cual estará integrada por: 1. El ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a). 2. El ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a). 3. El ministro(a) de Vivienda Ciudad y Territorio o su delegado(a). 4. El director de la Corporación Autónoma Regional del Tolima o su delegado(a).	**Artículo 3º.** *Comisión de guardianes del río Combeima.* ~~El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los~~ **Los** Representantes Legales del río Combeima, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del río Combeima, la cual estará integrada por: ~~1. El ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a).~~ ~~2. El ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a).~~ ~~3. El ministro(a) de Vivienda Ciudad y Territorio o su delegado(a).~~ 4. El director de la Corporación Autónoma Regional del Tolima o su delegado(a).	Se sugiere ajustar la redacción, en el sentido en que en el artículo anterior se define quienes ejercen la representación legal y se recomienda que sea la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima). Es fundamental que se determinen las funciones de la Comisión de Guardianes y el ejercicio de la representación legal, pues la Comisión de Guardianes contempla actores distintos a los contemplados en el artículo precedente quienes ejercen la representación legal. Por tanto, existen imprecisiones en tanto no es clara la similitud o diferenciación entre los representantes legales y la Comisión de Guardianes. Esto, en la medida en que no se determinan las funciones y el alcance de los representantes legales y de la Comisión de Guardianes del río.

5. El gobernador(a) del departamento del Tolima o su delegado(a). 6. El alcalde del municipio de Ibagué o su delegado(a). 7. Dos representantes de la comunidad residente y campesina que habitan la cuenca del rio Combeima. 8. Un representante de las juntas de acción comunal de barrios y/o veredas que pertenezcan a la cuenca del rio Combeima. 9. Un representante de los gremios económicos del departamento. La Comisión de guardianes del rio Combeima, podrá extender invitación a participar a todas las entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades, centros académicos y de investigación en recursos naturales, Instituto de Hidrología y meteorología y estudios ambientales IDEAM y organizaciones ambientales nacionales e internacionales, comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Combeima, su cuenca y afluentes. **Parágrafo 1°.** Los representantes legales del río Combeima, con la asesoría del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima), definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los tres (3) meses después de entrar en vigencia la presente ley.	5. El gobernador(a) del departamento del Tolima o su delegado(a). 6. El alcalde del municipio de Ibagué o su delegado(a). 7. Dos representantes de la comunidad residente y campesina que habitan la cuenca del rio Combeima. 8. Un representante de las juntas de acción comunal de barrios y/o veredas que pertenezcan a la cuenca del rio Combeima. 9. Un representante de los gremios económicos del departamento. La Comisión de guardianes del rio Combeima, podrá extender invitación a participar a todas las entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades, centros académicos y de investigación en recursos naturales, Instituto de Hidrología y meteorología y ~~estudios~~ ambientales IDEAM y organizaciones ambientales nacionales e internacionales, comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Combeima, su cuenca y afluentes. **Parágrafo 1°.** Los representantes legales del río Combeima, ~~con la asesoría del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima),~~ definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los tres (3) meses después de entrar en vigencia la presente ley.	Frente a la integración de la Comisión de Guardianes, teniendo en cuenta el ámbito espacial de aplicación del proyecto de ley, se recomienda que se enfoque en el factor regional, brindando mayor protagonismo a las entidades del orden local y regional, en virtud de los principios de descentralización y regionalización. Es importante recordar que el Decreto 1640 de 2012 (compilado en el Decreto 1076 de 2015), determina las instancias de participación, coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos y podría generarse duplicidad normativa y un posible choque de competencias. En tal sentido, el río Combeima hace parte de la cuenca del río Coello que es objeto de Plan de ordenación y manejo (POMCA), el cual cuenta con su instancia que es el Consejo de Cuenca. Finalmente, se recomienda observar lo dispuesto en la Ordenanza Departamental 0006 de 2020.
Artículo 4°. *Plan de protección.* La Comisión de Guardianes del río Combeima, conformada por los	**Artículo 4°. *Plan de protección.*** La Comisión de Guardianes del río Combeima, ~~conformada por los~~	En los artículos precedentes se define quienes ejercen la representación legal e integran la Comisión de Guardianes, por lo cual

Representantes Legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del río Combeima, 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 restauración de zonas afectadas, 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 referida en el artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pomca) del río Combeima, el cual deberá ser incluido en el plan de protección que elabore la comisión. **Parágrafo 2°.** La elaboración y ejecución del Plan de Protección será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Tolima, la Alcaldía de Ibagué y la Corporación autónoma regional del Tolima (Cortolima). **Parágrafo 3°.** El Plan de Protección será aprobado por la Corporación para el Desarrollo del Tolima Cortolima incluyendo indicadores claros para medir su eficacia, y determinará las entidades responsables de acuerdo con las funciones legales de cada institución, teniendo una vigencia de diez (10) años.	~~Representantes Legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible~~, elaborará un Plan de Protección del río Combeima, 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 restauración de zonas afectadas, 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 referida en el artículo anterior, en concordancia con el Plan de ~~Ordenamiento~~ **Ordenación** y Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pomca) del río **Coello** ~~Combeima~~, el cual deberá ser incluido en el plan de protección que elabore la comisión. **Parágrafo 2°.** La elaboración y ejecución del Plan de Protección será financiada por el **Gobierno Nacional** Ministerio de Ambiente y Desarrollo ~~Sostenible~~, la Gobernación del Tolima, la Alcaldía de Ibagué y la Corporación autónoma regional del Tolima (Cortolima). **Parágrafo 3°.** El Plan de Protección será aprobado por la Corporación **Autónoma Regional** ~~para el Desarrollo~~ del Tolima Cortolima incluyendo indicadores claros para medir su eficacia, y determinará las entidades responsables de acuerdo con las funciones legales de cada institución,	se sugiere ajustar el inciso primero del artículo para efectos de evitar confusiones. El río Combeima NO es objeto de POMCA, como se mencionó anteriormente, la cuenca objeto de POMCA es la del río Coello. El río Combeima es un afluente del río Coello. En el parágrafo 2° se sugiere suprimir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, puesto que la elaboración y ejecución de un plan de protección requiere la concurrencia de diferentes carteras y entidades del Estado, por lo cual es inconveniente designar exclusivamente al Ministerio de Ambiente. Al respecto, se recuerda que las autoridades ambientales cuentan con un plan de acción que formulan para la protección, conservación, restauración y manejo del ambiente y de los recursos naturales en su jurisdicción que es aprobado por el respectivo Consejo Directivo (Artículo 26 de la Ley 99 de 1993) que tiene representantes del Gobierno Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del delegado del Ministro de Ambiente, los gobernadores, los alcaldes, sector privado, comunidades étnicas y entidades sin ánimo de lucro. Para este plan de acción los recursos económicos corresponden a actividades propias dadas en el marco de las disposiciones de la Ley 99 de 1993. El plan de acción aprobado por el consejo directivo, en el que se desarrollarán los instrumentos para la gestión ambiental y del recurso hídrico disponen de los mecanismos de participación y de los recursos económicos para su financiación. De igual manera, el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca

	teniendo una vigencia de diez (10) años.	Hidrográfica del Río Coello (POMCA) ya tiene adoptado el componente programático (que involucra, en gran medida los alcances del Plan de Protección) y de gestión de riesgo con un horizonte de ejecución de 12 años y que hace parte de las determinantes ambientales derivadas de este instrumento. En ese sentido, es necesario tener claridades frente a los objetivos y alcance de este plan y en qué se diferencia de los POMCA definidos en la normatividad vigente. Al respecto, se recuerda que los POMCA, cuya formulación se encuentra en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales, orientan el proceso de ordenación y manejo de cuencas con la participación de los actores que influyen en las condiciones ambientales de la cuenca, a través de un análisis integral que aborde su funcionalidad y la de sus ecosistemas, especialmente los ecosistemas que proporcionan servicios de aprovisionamiento y de regulación vitales para el desarrollo humano y para mantener el hábitat de animales y plantas. Dentro de los POMCA, existe un componente programático el cual incluye como mínimo: "objetivos, estrategias, programas, proyectos, actividades, metas e indicadores, cronogramas, fuentes de financiación, mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación, así como los responsables de la ejecución de las actividades allí contenidas, especificando las inversiones anuales en el corto, mediano y largo plazo" (Art. 2.2.3.1.6.11, Decreto 1076 de 2015).
Artículo 5°. *Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes del río Combeima.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Comisión de Guardianes del río Combeima, presidida por los	**Artículo 5°. *Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes del río Combeima.*** ~~El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la~~ **La** Comisión de Guardianes del río Combeima, presidida por los	Se sugiere eliminar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en virtud de lo señalado de manera precedente.

Representantes legales, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión que será de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger al río Combeima, su cuenca y afluentes; tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección elaborado. **Parágrafo.** La Comisión de Guardianes del río Combeima presentará un informe anual al Concejo Municipal del municipio de Ibagué y a miembros de 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.	Representantes legales, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión que será de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger al río Combeima, su cuenca y afluentes; tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección elaborado. **Parágrafo.** La Comisión de Guardianes del río Combeima presentará un informe anual al Concejo Municipal del municipio de Ibagué y a miembros de 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 6°. *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, a la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima), a la Comisión de Guardianes del río Combeima y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.	**Artículo 6°. *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, a la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima), a la Comisión de Guardianes del río Combeima y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.	Sin comentarios.
Artículo 7°. *Asignaciones presupuestales.* Se autoriza al Gobierno nacional, a través del	**Artículo 7°. *Asignaciones presupuestales.*** Se autoriza al Gobierno nacional, ~~a través del~~	Tal y como se mencionó previamente, se recuerda que, para la protección, garantía y promoción

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a la Gobernación del Tolima, la Alcaldía de Ibagué, y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima), a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.	~~Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces~~, a la Gobernación del Tolima, la Alcaldía de Ibagué, y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima), a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.	de los derechos del río, se requiere la concurrencia de diferentes carteras y entidades del Estado, por lo cual es inconveniente designar exclusivamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como responsable del Gobierno Nacional. Es relevante considerar que las inversiones por parte de las entidades públicas deben enmarcarse en su misionalidad, funciones y competencias en virtud del principio de legalidad.
Artículo 8°. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 8°.** ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin comentarios.

4. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley que ordene un gasto o que otorgue beneficios tributarios debe contener un análisis de impacto fiscal que sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, indicando los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

La operación y funcionamiento de la Comisión de guardianes del Río Combeima le generará una serie de gastos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como son la contratación de dos o tres profesionales para atender las actividades concernientes a dicha comisión, por cuanto no dispone del personal suficiente en la planta de personal, además se requieren recursos financieros para atender los gastos relacionados con las instalaciones y logística en el territorio para desarrollar las reuniones de instalación y las periódicas de la Comisión, así como también para el pago de viáticos del represente legal del Ministerio de Ambiente y de los funcionarios y contratistas de Ministerio que asistan a las referidas reuniones. Sin embargo, la exposición de motivos no incluye un análisis de asignación presupuestal ya previsto para el desarrollo de normativa en torno a planificación y manejo de cuencas y sus diferentes escalas de gestión y acción con la actual estructura estatal y niveles de gobierno.

A modo ilustrativo, para el caso del río Atrato (Sentencia T-622 de 2017) entre 2017 y 2024 en contratos de prestación de servicios a profesionales que conforman el equipo técnico que atiende la Sentencia, adicional a los aportes que los funcionarios en el marco de sus competencias realizan, se han invertido $ 2.684.066.602. En eventos en el territorio, incluidas las sesiones de la Comisión de Guardianes del río Atrato, entre 2018 y 2023 se han invertido $ 868.143.354,00, cada sesión de una comisión de guardianes tiene un costo aproximado de $25.000.000. Por su parte, entre 2017 y 2021, se han celebrado siete (7) convenios con un aporte total del Ministerio de $ 9.769.111.964 y en contrapartida han aportado $1.056.000.000.

Adicional a lo anterior, y siendo lo más importante y costoso, se requiere la contratación de una consultoría para la elaboración del Plan de Protección del Río Combeima, su cuenca y afluentes, el cual debe incluir medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la restauración de zonas afectadas, así como la prevención de daños adicionales en la región. Este Plan que debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo, es bastante costoso su elaboración y mucho mayor aun su implementación, lo cual requiere un plan de financiación con las fuentes de recursos, sin embargo el proyecto de ley no lo contempla.

5. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

En consecuencia, se considera que si bien la finalidad de la iniciativa legislativa coincide temáticamente con las propuestas en las que el actual Gobierno Nacional ha propuesto cambios para que Colombia sea una potencia mundial de la vida; se reforme el Sistema Nacional Ambiental para lograr que el ordenamiento del territorio sea alrededor del agua; y la importancia del agua en el Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto de ley como está propuesto, no considera las actuales políticas, normativas, ni la estructura actual del Sistema Nacional Ambiental para la protección y planificación de las cuencas hidrográficas. En especial, el instrumento específico para el manejo integral de la cuenca hidrográfica, que es el Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca hidrográfica; en este caso el río Combeima se encuentra dentro de la cuenca del río Coello, el cual cuenta con POMCA aprobado por Cortolima en año 2019. Este instrumento busca precisamente la protección y conservación de los recursos naturales existentes en la cuenca, en especial el agua. Por lo tanto, esta Cartera considera que el proyecto de ley en los términos en que se encuentra redactado es **INCONVENIENTE,** no obstante, se invita a los autores y ponentes del proyecto de ley a adelantar mesas de trabajo para incorporar las sugerencias técnicas expuestas en el presente concepto técnico, caso en el cual el proyecto podría migrar a condiciones de conveniencia.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2024 CÁMARA, 94 DE 2023 SENADO

por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat y la construcción de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Bogotá D.C., mayo de 2025

JAIME RAÚL SALAMANCA
PRESIDENTE
CAMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPUBLICA
presidencia@camara.gov.co
Jaime.salamanca@camara.gov.co

JAIME LUIS LAUCUTURE
SECRETARIO
CAMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPUBLICA
Secretaria.general@camara.gov.co

Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 261 de 2024 Cámara -094 de 2023 Senado "Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat y la construcción de vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"

Respetados,

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto 3571 de 20111, modificado por el Decreto 1604 de 20202, de manera atenta presenta sus consideraciones al Proyecto de Ley No. 261 de 2024 Cámara -094 de 2023 Senado "Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat y la construcción de vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

Consideraciones al articulado:

"Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto promover la consolidación del hábitat, la edificación y el mejoramiento de las condiciones habitacionales en las zonas rurales, mediante la creación de instrumentos y la fijación de criterios que tengan en cuenta las particularidades de los territorios."

Consideraciones:

No se formulan observaciones frente al objeto de la iniciativa, por cuanto la disposición se encuentra debidamente enmarcada dentro del alcance y competencia de la iniciativa legislativa.

*"**Artículo 2°. Definiciones.** Para efecto de la presente ley se entenderán los siguientes conceptos:*

***1. Vivienda rural.** Es una unidad que puede ser productiva, familiar, organizacional, comunitaria y cultural, situada en un espacio geográfico delimitado dentro de las zonas rurales. Esta vivienda no sólo puede servir como medio de trabajo, sino también como el epicentro de relaciones biológicas y sociales que sustentan la vida comunitaria en la ruralidad. Su vocación puede ser tanto habitacional como productiva, adaptándose a las distintas necesidades y realidades de las comunidades rurales.*

***2. Vivienda rural dispersa de interés social**. Es la unidad habitacional localizada en el suelo rural de manera aislada que se encuentra asociada a las formas de vida del campo y no hace parte de centros poblados rurales ni de parcelaciones destinadas a vivienda campestre.*

***3. Vivienda rural nucleada de interés social.** Es el conjunto de viviendas localizadas en suelo rural que se agrupan en un espacio delimitado, estas viviendas se comportan como réplica de varias unidades habitacionales (casalote) autosuficientes que están distanciadas de manera tal que exista independencia, pero que se relacionen entre sí, mediante el concepto de productividad agrícola o pecuaria. Además, se deberá incluir el desarrollo de infraestructura para la prestación de servicios básicos como agua potable, acueducto y saneamiento dependiendo del volumen y cantidad poblacional.*

4. Subsidio para adquisición de vivienda usada. Es la modalidad de subsidio que permite adquirir una vivienda usada, entendiéndose por ésta aquella que, estando terminada ya ha sido habitada.

5. Subsidio para construcción de vivienda rural. Es el subsidio al cual accede una persona para la construcción de vivienda en zona rural, en un terreno en el cual ejerza derecho o que habite, y en el que no exista solicitud de restitución de tierras o el predio se encuentre inscrito en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).

En los casos en los que se ejercen derechos de posesión, el predio sobre el cual se pretende realizar la construcción, no puede ser objeto de proceso judicial o policivo de las acciones establecidas en los artículos 946 y 972 del Código Civil. Además, la persona solicitante deberá acreditar que cumple con los requisitos de ser poseedor de acuerdo con los artículos 762 y 768 del Código Civil. Esta acreditación se puede realizar mediante certificado de sana posesión expedido por junta de acción comunal, alcaldía municipal o distrital, cabildo indígena o junta de consejo comunitario. Adicionalmente, previo a otorgar el subsidio, la entidad deberá notificar al propietario que aparezca registrado en el certificado de tradición y libertad para que se pronuncie, dentro de los 15 días siguientes a la notificación, sobre la posesión alegada. En caso que el propietario alegue que su predio está siendo invadido, no se aprobará el subsidio.

6. Mejoramiento de vivienda. Modalidad por la cual una persona beneficiaria del subsidio de vivienda supera una o varias de las carencias básicas de vivienda y tiene por objeto mejorar las condiciones sanitarias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura de las viviendas a través de intervenciones de tipo estructural que pueden incluir obras de mitigación de vulnerabilidad o mejoras locativas.

7. Bioconstrucción. Es una forma de elaboración espacial respetuosa con el ambiente (seres vivos) y con criterio sostenible, encaminada a priorizar el uso de materiales naturales y locales, hacer uso de la eficiencia energética, uso racional del agua, y fomentar el ciclo cerrado de materiales, mediante prácticas, técnicas y sabiduría ancestral con un mínimo impacto del entorno social y natural."

Consideraciones:

En relación con la definición de **"vivienda rural"**, se considera que no es necesario incorporar elementos adicionales al concepto, más allá de los criterios de habitabilidad y hábitat. Por tal motivo, se sugiere acoger la definición contenida en el artículo 2.1.10.1.1.2.1 del Decreto 1341 de 2020, en los siguientes términos:

> "**Vivienda de Interés Social Rural (VISR):** es aquella vivienda de interés social ubicada en suelo clasificado como rural en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, que se ajusta a las formas de vida del campo y reconoce las características de la población rural".

Lo anterior, debido a que es necesaria la articulación de la definición del suelo con los Planes de Ordenamiento Territorial. Tal como lo propone el proyecto, se estarían adicionando algunos elementos que desnaturalizan el concepto de vivienda rural sobre el cual se sustentan las bases de la política pública de vivienda rural.

De igual forma, se recomienda acoger la definición de **"Mejoramiento de vivienda"** contemplada en el mismo artículo del citado decreto, que establece:

> **"Mejoramiento de vivienda.** Es la modalidad mediante la cual la entidad otorgante asigna el subsidio para superar carencias básicas de la vivienda rural, con el objeto de mejorar las condiciones sanitarias, locativas, estructurales y módulos de habitabilidad, consistente o no en una estructura independiente con una adecuada relación funcional y morfológica con la vivienda existente, y con la posibilidad de crecimiento progresivo interno".

Respecto a la definición de **"Subsidio para adquisición de vivienda usada",** se advierte que el concepto puede resultar limitado, dado que muchas viviendas previamente habitadas en zonas rurales presentan condiciones estructurales deficientes. Por tanto, se recomienda adicionar al final de la definición el siguiente enunciado: "(...) La vivienda usada deberá cumplir, como mínimo, con las condiciones estructurales exigidas por la normatividad vigente y contar con acceso, o al menos con posibilidad de abastecimiento, a los servicios básicos domiciliarios."

En cuanto a la definición "Subsidio para construcción de vivienda rural", se sugiere eliminar la frase "o que habite", pues ello podría dar lugar a que personas que ostentan únicamente una situación de mera tenencia, usufructo o arrendamiento —sin ejercer derecho de dominio, propiedad o posesión legítima— accedan a recursos públicos para intervenir bienes sobre los cuales no tienen titularidad.

Frente a las definiciones de **"vivienda rural dispersa de interés social" y "vivienda rural nucleada de interés social",** es importante relacionarla con el valor tope definido en cada plan nacional de desarrollo por disposición del artículo 91 de la ley 388 de 1997.

Finalmente, en lo relativo a la definición de **"Bioconstrucción",** se sugiere la siguiente con el fin de acotar criterios de sostenibilidad:

> **"Bioconstrucción",** Es una forma de elaboración espacial de bajo impacto ambiental que integra criterios de sostenibilidad, como el uso eficiente de recursos naturales, la priorización de materiales naturales de origen local, el fomento de ciclos cerrados de materiales, la eficiencia energética, la gestión integral del agua y la incorporación de técnicas constructivas, usos y saberes tradicionales. Estas prácticas buscan promover el bienestar de las personas y mantener una relación armónica con el ambiente."

Estos conceptos buscan mantener la mayor precisión técnica sobre la normativa existente, pero entiende que en el marco de la iniciativa legislativa y bajo el principio de subsidiariedad y complementariedad la norma legal se interpreta con el marco normativo existente.

"Artículo 3°. Principios. *La formulación y ejecución de la política de vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP), se hará en aplicación de los siguientes principios rectores:*
(…)

3. ***Desarrollo progresivo:*** *posibilidad de planificar de manera progresiva la construcción de vivienda de acuerdo con las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades, teniendo en cuenta las normas de edificabilidad y volumetría establecidas por los municipios y distritos en los planes de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento territorial y Esquema de Ordenamiento Territorial".*

(…).

Consideraciones:

En cuanto a los principios establecidos en el presente artículo, se presenta observación únicamente respecto del principio de **"Desarrollo Progresivo",** para el cual se recomienda adicionar a la definición contemplada en el proyecto de ley, lo siguiente:

> **"(...) siempre que se cumpla con las normas técnicas vigentes". Esta recomendación tiene como finalidad garantizar que las soluciones de vivienda cumplan con los requisitos mínimos de habitabilidad y seguridad técnica establecidos en la normativa aplicable."**

"Artículo 4°. Reglamentación. *Teniendo en cuenta los principios rectores expuestos en el artículo 3 de la presente Ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, impulsará la revisión, evaluación y modificación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR) en el marco de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, la cual deberá incluir los criterios de sismoresistencia, diseño estructural, materiales de construcción, abastecimiento de agua no apta para consumo humano, abastecimiento agua potable, acueducto, alcantarillado, electrificación rural, saneamiento básico y la posibilidad de abastecimiento con fuentes de energía no convencional de energías renovables.*

El PNVISR deberá incorporar, dentro de sus estrategias, la planificación de programas de capacitación dirigidos a la población local. Estos programas estarán orientados al desarrollo de habilidades y conocimientos necesarios para la participación activa en la construcción, mejoramiento y mantenimiento de las viviendas rurales, garantizando el uso de técnicas sostenibles y eficientes que promuevan el bienestar de la comunidad.

Para ello contará con un plazo de hasta seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1. *El área mínima para una vivienda de interés social rural deberá ser siempre superior al área mínima exigida para una vivienda de interés social urbana. En todo caso deberá responder a un análisis de cada territorio, que responda a las características socio-culturales y climáticas que den cuenta del derecho a una vivienda digna.*

Parágrafo 2. *La norma técnica definirá las condiciones para que la vivienda pueda acceder a proyectos de abastecimiento de energía a través de tecnologías no convencionales de energías renovables como podría ser un sistema de paneles solares, inversor o electrolizador (para generar hidrógeno) y baterías, entre otros, que entreguen energía para la satisfacción de las necesidades básicas.*

Parágrafo 3. *Se dará prioridad a la bioconstrucción de edificaciones de uno y dos pisos en materiales biodegradables como el adobe, la tapia pisada, bahareque, guadua, entre otros, según lo establecido en las normas técnicas."*

Consideraciones:

En relación con lo planteado en este artículo, es pertinente señalar que el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR), adoptado por el MVCT con la Resolución 0410 de 2021, ya contempla varios de los aspectos que el artículo en análisis propone someter a revisión, evaluación y eventual modificación. Adicionalmente, esos aspectos cuentan con un desarrollo normativo específico en el ordenamiento jurídico vigente, el cual se encuentra previsto en las siguientes disposiciones:

1. NSR-10 – Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo Resistente;
2. Ley 400 de 1997 "por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes";
3. Norma ICONTEC 2050.
4. Resolución 180398 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía (RETIE);
5. Resolución 844 de 2018 del MVCT;
6. Resolución 330 de 2017 del MVCT;

7. Resolución 410 de 2021 del MADS;
8. Resolución 699 de 2021 del MVCT;

Por lo anterior, se sugiere evaluar la procedencia de incorporar lo dispuesto en la primera parte del artículo en análisis, en consideración a la existencia de un marco normativo vigente, técnicamente fundamentado y debidamente consolidado, que regula de manera integral las condiciones para la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural.

En relación con el parágrafo 1, el congresista Juan Sebastián Gómez González presentó proposición tendiente a suprimir dicha disposición del proyecto de ley. Al respecto, el MVCT está de acuerdo con la eliminación del parágrafo, teniendo en consideración que actualmente, el área mínima exigida para una vivienda de interés social en zona rural es superior a la establecida para una vivienda de interés social en zona urbana. En este sentido, el parágrafo referido no introduce disposiciones sustancialmente diferentes a las ya existentes.

En relación con lo previsto en el parágrafo 2, este hace referencia a una norma técnica que deberá definir las condiciones para el acceso a tecnologías no convencionales de energías renovables (Fuentes No Convencionales de Energía – FNCE) aplicadas a soluciones habitacionales. La competencia para su formulación recae en el Ministerio de Minas y Energía, en el marco de sus funciones de regulación y orientación técnica del sector energético.

Se recuerda que los costos asociados a la adquisición, instalación, operación y mantenimiento de sistemas fotovoltaicos, baterías de almacenamiento e infraestructura complementaria representan un incremento en el valor unitario de cada solución de vivienda. Entendiendo que la medida establecida en el parágrafo es potestativa, y que no exige la adquisición de los materiales expuestos, pero permite la adecuación en el plan nacional de construcción para que las unidades de vivienda tengan la capacidad instalada si el usuario decide instalarlo, esto en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía.

"Artículo 5°. Recursos. *El Gobierno nacional deberá gestionar nuevas fuentes de recursos para la construcción y mejoramiento de vivienda rural o redistribuirá el presupuesto apropiado para vivienda social y prioritaria entre las zonas del país que presenten mayor déficit, para garantizar la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda digna de la población objeto de esta ley, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo."*

Consideraciones:

El artículo 22 de la Ley 2079 de 2021[1] dispone que la vivienda de interés social rural tendrá como principal fuente de financiación los recursos asignados en el Presupuesto General de la nación, sin perjuicio de **otras fuentes de financiación** que se implementen para el efecto. En concordancia con esta disposición, el artículo 25 de la misma ley señala que el Gobierno nacional reglamentará las condiciones para la inversión privada en materia de vivienda de interés social y prioritaria rural, en cualquiera de sus modalidades, mediante mecanismos como obras por impuestos y obras por regalías.

En este orden de ideas, si bien el contenido de la primera parte del artículo objeto de análisis es procedente y se encuentra alineado con lo dispuesto en los artículos referidos de la Ley de Vivienda y Hábitat, no resulta necesario incorporar una disposición adicional que habilite *"nuevas fuentes de recursos"* para el desarrollo de vivienda, toda vez que dicha facultad ya se encuentra contemplada en el marco normativo vigente.

De igual manera, en relación con la propuesta de "redistribuir el presupuesto apropiado para vivienda social y prioritaria entre las zonas del país que presenten mayor déficit (...)", se advierte que dicha medida podría resultar contraria al principio de autonomía presupuestal previsto en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. En virtud del cual, el MVCT cuenta con la facultad para administrar, asignar y ejecutar los recursos de inversión que le sean apropiados a través del Presupuesto General de la Nación (PGN), los cuales son ejecutados conforme a las dinámicas de los programas sectoriales vigentes y respetando el principio de anualidad fiscal. En este sentido consideramos pertinente la proposición presentada por la congresista Piedad Correal que modifica el articulo 5.

"Artículo 6°. Mejoramientos de vivienda de interés social rural bajo condiciones especiales. *No se requerirá de licencias de construcción en la ejecución de soluciones individuales de mejoramiento de vivienda de interés social rural con recursos públicos cuando estos sean ejecutados a través de modelos de ejecución en que participen entidades territoriales y entidades operadoras, y estas garanticen que cumplirán con las normas de sismo resistencia, ordenamiento territorial y protección ambiental al momento de la asignación del subsidio. Este requisito se cumplirá mediante certificación expedida por el interventor del proyecto.*

Parágrafo 1. Lo planteado en el presente artículo contempla las disposiciones establecidas en el artículo 9 del Decreto Ley 890 de 2017.

Parágrafo 2. Para el caso de las viviendas rurales que se encuentren en zonas de riesgo mitigable, estas solo se podrán intervenir o desarrollar con posterioridad a las obras de mitigación, teniendo en cuenta lo establecido en las normas que regulen la materia por parte de la autoridad municipal o distrital. No se podrán construir o mejorar viviendas rurales ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable o cuyo riesgo no haya sido mitigado previamente.

Parágrafo 3. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres con el apoyo de los entes territoriales se encargará de construir planes de prevención y mitigación para las viviendas rurales en zonas de alto riesgo mitigable.

Parágrafo 4. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres implementará un programa dirigido a realizar estudios técnicos de riesgo en zonas rurales, en aquellas zonas donde no se cuente con dichos estudios. Dicho programa priorizará áreas dispersas y aisladas, garantizando decisiones informadas en construcción y desarrollo rural.

No obstante, en ausencia de un estudio técnico por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, los proyectos de vivienda rural podrán ejecutarse siempre y cuando se ajusten estrictamente a los lineamientos de la entidad territorial competente en materia de ordenamiento territorial y gestión de riesgo, y que no se ubiquen en zonas de alto riesgo no mitigable o cuyo riesgo no haya sido previamente mitigado.

Parágrafo 5. Las entidades territoriales y operadoras que refiere el presente artículo deberán reportar al Ministerio de Vivienda, al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, cada proyecto de solución individual en esta modalidad para lo de su competencia; y deberán quedar registrados dentro de la gestión catastral del municipio.

Parágrafo 6. Los planes, programas y estudios que realice la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para la consolidación, mejoramiento y construcción de vivienda de interés social y prioritario rural se regirán por el Estatuto General de Contratación. La Entidad no podrá contratar estos aspectos bajo las normas de derecho privado, ni siquiera cuando se declare la situación de desastre o calamidad pública."

Consideraciones:

La excepción a la exigencia de licencia de construcción para la ejecución de intervenciones de mejoramiento de vivienda financiadas con recursos públicos, prevista en el presente artículo, resulta conforme con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 9° de la Ley 890 de 2017.

En cuanto a lo dispuesto en el parágrafo 5, se considera inaplicable en cuanto a reporte de información al MVCT. Lo anterior, en razón a que el MVCT no tiene asignadas funciones en la gestión del riesgo de desastres, la cual corresponde a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

"***Artículo 8°. Actos jurídicos e inscripción de actos de reconocimiento de edificaciones.*** *Los actos jurídicos y la inscripción de los actos de reconocimiento de edificaciones que recaigan sobre predios rurales que cuenten con una unidad de vivienda de interés social rural se liquidarán como actos sin cuantía cuando el beneficiario sea persona natural y la unidad de vivienda sea susceptible de mejoramiento o reforzamiento estructural. Cuando el curador o la autoridad municipal o distrital competente declare la existencia de edificaciones de vivienda social rural, deberá remitir oficiosamente a la entidad competente para su inscripción.*

Parágrafo. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y demás entidades competentes, prestarán el servicio de asistencia técnica a los municipios de quinta (5) y sexta (6) categoría, en el desarrollo de los actos jurídicos y la inscripción de los actos de reconocimiento de edificaciones de los que hace mención el presente artículo."

Consideraciones:

El presente artículo, al disponer que los actos jurídicos e inscripciones derivados del reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social rural se liquiden como *actos sin cuantía*, contribuye a eliminar barreras económicas que históricamente han obstaculizado la legalización de viviendas rurales construidas sin licencia. Esta disposición facilita la formalización de la tenencia y promueve el acceso a seguridad jurídica para familias rurales de bajos ingresos, en armonía con los principios de equidad territorial y función social de la propiedad.

Adicionalmente, la obligación atribuida a las autoridades municipales y distritales de remitir oficiosamente dichos actos a las entidades competentes para su inscripción contribuye a agilizar los procesos de formalización, fortaleciendo el acceso efectivo a una vivienda digna para las poblaciones más vulnerables.

Finalmente, en cuanto al parágrafo propuesto, se aclara que el MVCT no tiene competencia para prestar directamente servicios de asistencia técnica en la realización de actos jurídicos ni en la inscripción de actos de reconocimiento de edificaciones, pues estas funciones no están dentro de su ámbito de atribuciones según el Decreto 3571 de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020. Por lo tanto, esta cartera no puede intervenir en funciones propias de las entidades territoriales ni en actividades registrales, las cuales corresponden a la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y a las notarías. Por lo anterior, se recomienda excluir al MVCT del alcance del parágrafo, dado que excede el marco legal de su competencia.

[1] "Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat"

"Artículo 9°. Modifíquese el artículo 9 del Decreto Ley 890 de 2017 de la siguiente manera:

Artículo 9o. Administración y ejecución de los subsidios de interés social rural y prioritario rural. El subsidio familiar de vivienda de interés social rural y prioritario rural será administrado y ejecutado por el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en observancia de la normatividad legal vigente.

Parágrafo 1. En el marco de la legislación ambiental, para la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural dispersas, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales, con soluciones individuales de saneamiento básico para la gestión de sus aguas residuales domésticas, tales como sistemas sépticos, no se requerirá de la obtención del permiso de vertimientos, siempre y cuando cumplan desde su diseño con los parámetros definidos en el reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico. Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad ambiental competente, como administradora de los recursos naturales renovables, realizará seguimiento a dicho sistema, evaluará su impacto sobre la condición ambiental de la cuenca, y ordenará los ajustes a que haya lugar.

Lo dispuesto en el presente parágrafo también aplicará para los proyectos de vivienda rural dispersa que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias.

Parágrafo 2. Para la ejecución de soluciones individuales de vivienda de interés social y prioritario rural, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales, no se requerirá de la obtención de licencia de construcción, siempre y cuando la entidad operadora del subsidio o la entidad territorial garanticen que el diseño de las soluciones de vivienda cumplen con lo dispuesto en la norma colombiana de sismorresistencia vigente al momento de la asignación del subsidio y los planes de ordenamiento territorial. Lo dispuesto en el presente parágrafo también aplicará para los proyectos que contemplen soluciones individuales de vivienda rural que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias.

La entidad operadora del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural remitirá semestralmente, a la autoridad competente en materia de expedición de licencias de construcción, el listado de soluciones de vivienda subsidiadas.

Parágrafo 3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá garantizar que Juntas de Acción Comunal, cooperativas, organizaciones y asociaciones campesinas, organizaciones o comunidades étnicas, y de víctimas puedan ser entidades operadoras del subsidio familiar de vivienda de interés social rural. Para ello, el Ministerio reglamentará los mecanismos de participación de estas entidades y creará programas de apoyo técnico para la presentación de propuestas por estas.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio del Interior y demás entidades competentes, reglamentarán para estas entidades los requisitos de acuerdo a la capacidad operativa de las mismas.

Parágrafo 4. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio junto con el Servicio Nacional de Aprendizaje deberán generar espacios de capacitación técnica a las Juntas de Acción Comunal, organizaciones y asociaciones campesinas, étnicas y de víctimas para que puedan desarrollar la función de entidades operadoras SFVISR, de acuerdo con los lineamientos de la norma técnica especial que se menciona en la presente ley."

Consideraciones:

El parágrafo 1º establece la exención del requisito de obtención del permiso de vertimientos para los sistemas sépticos instalados en soluciones de vivienda rural dispersa, financiadas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales, siempre que dichos sistemas cumplan con los parámetros técnicos establecidos en la normativa aplicable. La autoridad ambiental competente será responsable del seguimiento, la evaluación del impacto ambiental y, en caso necesario, la orden de ajustes, a fin de garantizar la sostenibilidad ambiental. Esta disposición facilita el acceso al saneamiento básico en zonas rurales dispersas, evitando trámites administrativos innecesarios.

Por su parte, el parágrafo 2 dispone la exención de la licencia de construcción para las soluciones individuales de vivienda rural, nuevas o mejoradas, financiadas con subsidios nacionales o territoriales, siempre que los diseños cumplan con la norma colombiana de sismorresistencia vigente y con los planes de ordenamiento territorial. Dicha medida contribuye a la reducción de tiempos y costos en los procesos administrativos, sin menoscabar los estándares técnicos de seguridad estructural ni los principios de planificación territorial vigentes.

En relación con lo dispuesto en el parágrafo 3, se recomienda eliminar el término "entidades", en razón a que las organizaciones mencionadas en dicho parágrafo no ostentan dicha calidad jurídica, lo cual podría generar confusión respecto a su naturaleza y competencias.

Finalmente, respecto al parágrafo 4, considerando que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es la entidad competente para la formación, capacitación y certificación de personas, comunidades y organizaciones en aspectos técnicos y operativos, se solicita excluir al MVCT de dicha disposición.

"Artículo 10. Mecanismos de promoción de crédito y financiación. *Dentro de las acciones de formulación de la política de vivienda de interés social y prioritario rural, podrán incluirse mecanismos de promoción del crédito hipotecario, de leasing habitacional, crédito para el mejoramiento de vivienda rural y crédito constructor con tasas de interés preferentes y condiciones crediticias diferenciales.*

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional deberá garantizar que Organismos Comunales, cooperativas, organizaciones y asociaciones campesinas, organizaciones o comunidades étnicas, y de víctimas puedan acceder a la promoción del crédito y financiación. Para ello, el Gobierno Nacional a través de sus entidades competentes reglamentará los mecanismos de participación de estas entidades y creará programas de apoyo técnico para la presentación de propuestas por estas.

Parágrafo 2. En aplicación de lo dispuesto en este artículo, podrán financiarse con cargo al presupuesto general de la Nación, asignado al presupuesto de inversión de la entidad otorgante y otras fuentes de financiación de los subsidios que trata la presente Ley, el costo de las primas y demás gastos asociados a la expedición de garantías por parte del Fondo Nacional de Garantías encaminadas a respaldar el acceso a créditos hipotecarios, operaciones de leasing habitacional y crédito de mejoramiento para la adquisición de unidades de vivienda rural, en los términos que establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 3. El porcentaje de recursos proveniente de las inversiones forzosas del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), destinado para la financiación de vivienda de interés social y prioritario rural de que trata el artículo 32 de la Ley 546 de 1999 podrá utilizarse para la financiación de todas las actividades relacionadas con la promoción, desarrollo y adquisición de soluciones de vivienda rural. El Gobierno Nacional reglamentará los incentivos necesarios para la efectiva utilización de este porcentaje, dentro de los cuales podrán incluirse la utilización de tasas compensadas para desarrolladores de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario Rural.

Parágrafo 3. El Fondo Nacional del Ahorro S.A., en desarrollo de su objeto legal, promoverá la financiación para la adquisición, construcción y mejora de vivienda en zonas rurales, de acuerdo con las políticas y lineamientos que establezca su Junta Directiva. Para dichos efectos, podrá otorgar crédito para mejora de vivienda rural sin necesidad de constitución de hipoteca en primer grado.

Parágrafo 4. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) y el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR) promoverán créditos hipotecarios para el acceso a vivienda rural dispersa para madres y padres cabeza de familia."

Consideraciones:

Asumida la competencia en materia de vivienda rural, el MVCT adoptó una serie de medidas normativas orientadas a superar las barreras estructurales que impedían el acceso de los hogares rurales a soluciones habitacionales, asociadas a la insuficiencia de recursos económicos y la imposibilidad de acceder a mecanismos de financiamiento tradicional, como el crédito hipotecario.

Entre estas medidas, se destaca la expedición de la Resolución 0536 de 2020, modificada por la Resolución 0725 de 2023, mediante las cuales se reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda Rural en Especie (SFVRE). Este instrumento contempla la asignación de un subsidio hasta por un valor de 70 SMMLV para la adquisición de vivienda nueva, y hasta 22 SMMLV para mejoramiento de vivienda, con la posibilidad de un incremento adicional para cubrir los costos de transporte en zonas rurales de difícil acceso.

De esta forma, mediante el SFVRE, otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, los hogares beneficiarios pueden acceder a una solución habitacional completamente construida o mejorada, sin necesidad de recurrir a recursos propios, créditos hipotecarios o aportes adicionales.

Finalmente, en cuanto a lo dispuesto en el parágrafo 2, es importante aclarar que no podrán ser asumidos con cargo a los recursos asignados por el Gobierno nacional para la atención del subsidio familiar de vivienda, los costos asociados a primas y garantías que deban expedirse en el marco de las operaciones financieras relacionadas, tales como créditos hipotecarios y contratos de leasing habitacional. Lo anterior se encuentra en concordancia con lo señalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Concepto No. 2-2024-066818 del 6 de diciembre de 2024, emitido en el marco del presente proyecto de ley.

"Artículo 11. Recursos destinados por las Cajas de Compensación familiar. *Las cajas de compensación familiar podrán destinar recursos para la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda rural en otros lugares por fuera de su jurisdicción. En el caso de compra y construcción de vivienda procederá únicamente cuando se verifique que el hogar potencialmente beneficiario no cuenta con otra vivienda."*

Consideraciones:

El Decreto 1077 de 2015 no establece una restricción expresa que impida a las Cajas de Compensación Familiar (CCF) otorgar subsidios fuera de su zona habitual de operación, siempre que los hogares beneficiarios estén afiliados o cumplan con los requisitos establecidos para acceder al subsidio familiar de vivienda. En este sentido, la asignación de recursos por parte de las CCF para vivienda rural en territorios distintos a los de su operación principal no contradice el marco normativo vigente y puede considerarse una

medida razonable para ampliar la cobertura y atención a la población vulnerable, especialmente en contextos rurales donde las dinámicas territoriales exigen mayor flexibilidad institucional.

"Artículo 12. Acceso a subsidio familiar de vivienda rural usada. *El subsidio familiar de vivienda, otorgado por las cajas de compensación familiar con cargo a los recursos que estas administran, podrá ser utilizado para adquisición de vivienda rural usada, el cual se otorgará a trabajadores afiliados, cuyo grupo familiar cuente con un ingreso igual o inferior a cuatro (4) SMMLV, previa verificación técnica y jurídica del estado del inmueble.*

Las familias beneficiarias del subsidio familiar de vivienda usada rural otorgado por las cajas de compensación familiar y que su grupo familiar cuente con un ingreso igual o inferior a dos (2) SMMLV podrán acceder simultáneamente al subsidio público de vivienda en la modalidad de mejoramiento, que les permita tener una solución de vivienda en condiciones dignas de habitabilidad.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, reglamentará este aspecto."

Consideraciones:

El Decreto 1247 de 2022, incorporado al Decreto 1077 de 2015, reglamenta lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural (SFVR) otorgado por las Cajas de Compensación Familiar (CCF). En este marco, los requisitos de ingreso del hogar para acceder a dicho subsidio se encuentran regulados en el artículo 2.1.1.1.1.6.1.1.4, por remisión expresa del artículo 2.1.10.1.2.1.1 del mismo compendio normativo.

En relación con la posibilidad de aplicar los subsidios familiares de vivienda rural otorgados por las Cajas de Compensación Familiar (CCF) a la modalidad de *vivienda usada*, es importante señalar que dicha modalidad no está contemplada en la reglamentación vigente. Sin embargo, en caso de reglamentarse, deberá cumplir, como mínimo, con las condiciones estructurales exigidas por la normatividad actual y contar con acceso, o al menos con la posibilidad de abastecimiento, a los servicios públicos domiciliarios básicos.

"Artículo 15. Implementación. *Para la implementación de las medidas de la presente Ley en territorios de pueblos étnicos, el Gobierno Nacional reglamentará la materia teniendo en cuenta los criterios desarrollados en los artículos anteriores, y garantizando la consulta previa, libre e informada."*

Consideraciones:

La *consulta previa* es un derecho fundamental de los pueblos étnicos, cuyo objeto principal es garantizar su participación efectiva en las decisiones que puedan afectarles directamente, especialmente en lo relacionado con sus derechos colectivos y territoriales[2].

La Corte Constitucional, como máximo órgano de cierre en materia constitucional, ha precisado que "las leyes, por su carácter general y abstracto, no generan una afectación directa de sus destinatarios, la cual solo se materializa en la instancia aplicativa". En consecuencia, frente a leyes o actos normativos de carácter general, impersonal y abstracto, no procede la consulta previa, salvo que "la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo" [3].

En el caso concreto, el proyecto de ley analizado contiene disposiciones generales y abstractas que no implican una afectación directa ni diferenciada a los pueblos étnicos, razón por la cual no se justifica la activación del derecho fundamental a la consulta previa. Adicionalmente, abrir procesos de consulta previa frente a medidas de carácter general y sin impacto específico contravendría el precedente constitucional, generaría cargas administrativas y financieras innecesarias y podría sentar un precedente negativo que obstaculice la formulación e implementación de futuras políticas públicas en materia de vivienda.

Por otra parte, el *consentimiento previo, libre e informado* constituye un mecanismo de mayor exigencia que la consulta previa, y su procedencia se limita a tres (3) supuestos excepcionales, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-054 de 2023. Este consentimiento es exigible únicamente cuando la medida que se pretende adoptar tiene un impacto grave o intenso sobre los derechos fundamentales de los pueblos étnicos, en particular aquellos vinculados con sus derechos territoriales, a saber:

i) El traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento;
ii) Un alto impacto social, cultural y ambiental que pone en riesgo su subsistencia;
iii) El almacenamiento o depósito de materiales peligrosos –tóxicos- en sus tierras y territorios.

En el caso concreto, el artículo 15 del proyecto de ley en mención hace referencia a la "consulta previa, libre e informada", lo que evidencia un error técnico al fusionar

[2] Sentencias SU-383 de 2003, T-129 de 2011, entre otras
[3] Sentencia de la Corte Constitucional C-075 de 2009

indebidamente dos (2) mecanismos distintos, lo cual no es viable y procedente, máxime cuando el contenido del proyecto de ley no contempla medidas legislativas que configuren alguno de los tres (3) supuestos excepcionales que habilitan la exigencia del consentimiento previo, libre e informado.

Artículo 16. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el parágrafo 1 del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, modificado por el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006 y todas las normas que le sean contrarias, sin perjuicio de la Ley 1930 de 2018.

Se advierte en la iniciativa legislativa que el artículo 16 dispone la derogatoria expresa del parágrafo 1 del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, modificado por el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006. Verificado dicho mandato, se determina que, a través del mismo, el legislador dispuso el cumplimiento de un deber a cargo del Gobierno nacional por el término de cinco (5) años desde su vigencia, la cual inició el 23 de diciembre de 1999 según su publicación en el Diario Oficial No. 43.827. Es decir, desde el 22 de diciembre de 2004, ha expirado su vigencia y consecuentemente el deber de destinación del porcentaje que exigía, además, el parágrafo que se cita en la iniciativa legislativa.

Al respecto, se sugiere que en la justificación de la iniciativa legislativa se argumente la necesidad de la derogatoria expresa, no sólo del parágrafo del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, sino la derogatoria de todo el artículo y consecuentemente, así se decida expresamente en el artículo 16 del proyecto de ley objeto de análisis, dado que por la temporalidad de la norma, tácitamente ya no estaría vigente y consecuentemente no corresponde ejecutarla.

Aunado a lo anterior, dentro del mismo texto normativo, se indicó o condicionó la derogatoria anterior, tal como se resalta a continuación:

> *"(…) La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el parágrafo 1 del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, modificado por el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006 y todas las normas que le sean contrarias,* ***sin perjuicio de la Ley 1930 de 2018*** *(…)".* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Sobre la Ley 1930 de 2018 *"Por la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de páramos en Colombia"*, se evidencia que además de su epígrafe, el objeto dispone la regulación de una materia sustancialmente diferente a la que propone la iniciativa legislativa, por lo que se estima necesario verificar pertinencia.

Finalmente, en lo que concierne a los artículos 13 y 14 del presente proyecto de ley, no se presentan observaciones por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por cuanto su contenido no aborda materias que demanden pronunciamiento de esta entidad en el marco de sus competencias.

En los términos expuestos se da respuesta a la solicitud, quedando atentos a responder cualquier otro requerimiento que sobre el particular se solicite.

Cordialmente,

AYDEÉ MARQUEZA MARSIGLIA BELLO
Viceministra de Vivienda
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

c.c. **KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR**
Representante a la Cámara
Ponente
karen.lopez@camara.gov.co

AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente
Agmeth.escaf@camara.gov.co

MARTHA PERALTA EPIAYÚ
Senadora
Autora
martha.peralta@senado.gov.co

Elaboró:
Ximena del Pilar Monroy
Contratista SPAT

Giovanny Alexander Molano
Contratista SPAT

Marisol Serrano Rincón- OAJ

Revisó:
Liliana Contreras
Contratista SPAT

Julian Salazar-
Agenda Legislativa

Ana Matilde Avendaño- Despacho Ministra.

Juliana Toro
Asesora
Despacho Viceministra Vivienda

Aprobó:
Marisella Calpa Gomez
Subdirectora de la SPAT

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón-
Jefe Oficina Asesora Juridica

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género a los servidores públicos, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias - Ley Atención Sin Revictimización.

Igualdad

Bogotá D.C., 19 de mayo de 2025

Doctor:
Jaime Luis Lacouture
Secretario General
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co

Asunto: Concepto del Ministerio de Igualdad y Equidad al Proyecto de Ley 193 de 2024, *"Por medio del cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género a los servidores públicos, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias - LEY ATENCION SIN REVICTIMIZACION".*

Respetado,

El Ministerio de Igualdad y Equidad comedidamente se permite remitir el concepto sobre el texto aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Cámara del proyecto de ley No. 193 de 2024, *"Por medio del cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género a los servidores públicos, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias- LEY TE ATENCION SIN REVICTIMIZACION".*

Desde el Ministerio de Igualdad y Equidad estamos dispuestos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que promuevan la garantía del derecho a la igualdad; el cierre de brechas de género y el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad

Cordialmente,

EFRAÍN ALBERTO BECERRA GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica
Ministerio de Igualdad y Equidad

Concepto al Proyecto de Ley No. 193 de 2024, *Por medio del cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género a los servidores públicos, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias- LEY TE ATENCION SIN REVICTIMIZACION.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El Ministerio de Igualdad y Equidad fue creado mediante la Ley 2281 del 4 de enero de 2023, como organismo principal del sector central de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, rector del sector administrativo de Igualdad y Equidad y de sus entidades adscritas o vinculadas, y de los órganos de asesoría, coordinación y articulación señalados legal o reglamentariamente.

El objeto del Ministerio es diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar, fortalecer y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados, incorporando y adoptando los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico - racial e interseccional en favor de, por ejemplo, las mujeres en todas sus diversidades según el artículo 5 de la Ley 2281 de 2023.

La cifra de violencia contra la mujer y las violencias basadas en género refleja la urgente necesidad de fortalecer las instituciones que conforman la ruta de atención. Según las estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en adelante, INMLCF, entre enero y agosto de 2024 se realizaron 11,871 exámenes médico-legales a mujeres, niñas y adolescentes por presuntos delitos sexuales. Además, se registraron 4,787 casos de violencia intrafamiliar en los que la víctima fue una mujer, y 652 homicidios de mujeres. Es importante señalar que el INMLCF no clasifica los casos como feminicidios; sin embargo, la Fiscalía General de la Nación ha tipificado 149 feminicidios en el mismo periodo.

En 2023, el INMLCF registró 5,838 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales entre el 70% y el 77% de las víctimas fueron mujeres. Esta tendencia se mantuvo en el 2024. Además, se informó que en 2023 fueron valoradas 97,354 mujeres por lesiones o agresiones, de las cuales 2,369 casos correspondieron a violencia de pareja.[1]

[1] https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/boletines-estadisticos-mensuales

Estas cifras reflejan no solo la magnitud del problema, sino también la necesidad urgente de reforzar las políticas públicas y el trabajo de las instituciones encargadas de prevenir y atender estos casos, garantizando que las víctimas reciban la protección y el apoyo que requieren para superar estas situaciones.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS:

En relación con el sustento jurídico que cobija el proyecto en mención, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con la Ley 248 de 1995 por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994, la cual a lo largo de todo el articulado hace referencia a la deber de establecer medidas en pro de garantizar una vida libre de violencia para las mujeres y de forma precisa su artículo 8 refiere el deber del Estado Colombiano de *"…c) Fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer…"*.

En este orden de ideas, la Ley 1257 de 2008 en su artículo 9 también establece el deber de formación, ya que menciona *"…2. Ejecutará programas de formación para los servidores públicos que garanticen la adecuada prevención, protección y atención a las mujeres…"*; posteriormente se reitera este deber en la Ley 1761 de 2015, por medio de la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo conocida como la Ley Rosa Elvira Cely, en su artículo 11 establece *"partir de la promulgación de la presente ley, los servidores públicos de la Rama Ejecutiva o Judicial en cualquiera de los órdenes que tengan funciones o competencias en la prevención, investigación, judicialización, sanción y reparación de todas las formas de violencia contra las mujeres, deberán recibir formación en género, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en los procesos de inducción y reinducción en los que deban participar, de acuerdo con las normas que regulen sus respectivos empleo"*, y actualmente la Ley 2126 de 2021 en el artículo 26 refiere *"…La formación y actualización periódica de todo el personal que labora en las comisarías de familia en aquellas materias relacionadas con violencias en el contexto familiar, violencias por razones de género, administración de justicia con perspectiva de género, prevención de la violencia institucional, las competencias subsidiarias de conciliación extrajudicial en derecho de familia, calidad de la atención con enfoque de género y étnico, y demás asuntos relacionados con su objetivo misional, estarán a cargo del ente rector…"*.

A raíz de distintos procesos en los cuales se han presentado revictimización, estereotipos de género y discriminación, hacia las víctimas de violencia basada en el género, la Corte Constitucional se ha pronunciado frente a conceptos como violencia institucional, el deber de debida diligencia y deber de formación en enfoque de género, a través de sentencias como T-311 de 2018 y T 027 de 2017, T-735 de 2017; colegiatura que ha emitido sentencias en donde establece la necesidad de realizar capacitaciones y formación sobre enfoque de género, como lo refiere la Sentencia T-338 de 2018 en donde insta *"…al Consejo Superior de la Judicatura para que exija la asistencia obligatoria de todos los jueces de la jurisdicción de familia del país, a las capacitaciones sobre género que la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla ofrezca…o anterior, con el fin de fortalecer la creación de nuevos marcos interpretativos en perspectiva de género, que permitan la real y efectiva reconfiguración de patrones culturales y estereotipos de género discriminatorios…"*, la Sentencia T 093 de 2019 en donde *"…Instar a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla para que incluya en el programa de formación la perspectiva de género y capacitación sobre enfoque diferencial desde su dimensión económica a jueces civiles…"*, y la Sentencia SU 201 de 2021, resaltar la importancia de la perspectiva de género en la función de adjudicación y subraya que no se puede superar la desigualdad estructural de género si los poderes del Estado no tienen en cuenta este enfoque.

Al tenor de lo anterior es pertinente referir que la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla ha venido realizando cursos de capacitación en materia de perspectiva de género dirigido a los servidores judiciales; por otra parte, el pasado 22 de mayo de 2024 la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio a la Ciudadanía de Función Pública, emitió los lineamentos para incorporar el enfoque de género, Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas (OSIGD) en la rendición de cuentas y el servicio a las ciudadanía, información que se encuentra disponible en el siguiente link:

https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/41158607

Además, desde el ministerio de igualdad y equidad, en cumplimiento de su mandato misional, se ha avanzado en la articulación interinstitucional con la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, para llevar a cabo procesos de formación en derechos humanos de las mujeres, enfoque de género, e interseccional y con el Ministerio de Salud y Protección Social para la formación en género de los equipos territoriales de atención en salud a nivel nacional.

El Ministerio de Igualdad y Equidad considera necesaria la implementación de medidas afirmativas que disminuyan la violencia institucional que como consta en la exposición de motivos del proyecto de Ley objeto de estudio se materializa por la falta de formación en enfoque de género y otros enfoques de derechos a los funcionarios públicos encargados de prevenir, atender y sancionar las violencias basadas en género y en ese sentido se evidencia que el proyecto de

Ley que se comenta cuenta con herramientas que incidirán positivamente y contribuirán en la disminución de la violencia institucional, fomentarán espacios libres de discriminación y abusos, y garantizarán los derechos de las víctimas de violencia contra la mujer y de violencia basada en género; sin embargo la redacción propuesta del articulado podría resultar regresivo y excluyente de las mujeres con experiencia de vida trans o con expresiones o identidades de género diversas.

Según el experto independiente sobre la orientación sexual e identidad de género de las naciones unidas[2] y la defensoría del pueblo[3] las personas con experiencia de vida trans son las principales víctimas de la violencia por prejuicio y la falta de reconocimiento de su derecho fundamental a la identidad de género constituye un tipo de violencia institucional que invisibiliza su existencia y atenta contra el artículo 13 constitucional tal y como se ha reconocido por la Corte Constitucional en Sentencias T-064 de 2023, T-059 de 2025, T-236 de 2023, T-527 de 2024, entre otras providencias que establecen en el Estado colombiano la obligación de adoptar medidas afirmativas que no excluyan ni discriminen las orientaciones sexuales, expresiones o identidades de género diversas.

Así las cosas, con la intención de transversalizar en enfoques de derechos las medidas dispuestas y fortalecer la eficacia de las disposiciones que propone el proyecto de Ley se hacen las siguientes recomendaciones de índole jurídico y constitucional.

III. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS AL ARTICULADO:

A continuación, nos permitimos realizar algunas observaciones al texto normativo, así:

TEXTO APROBADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
PROYECTO DE LEY 193 DE 2024 "Por medio de la cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género a los servidores públicos, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias – Ley atención sin revictimización"	**OBSERVACIONES** • Es importante mencionar dentro del articulado se incluya las labores de justicia y protección. *"Por medio de la cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y **violencias basadas en género** y enfoque de género a **las y los servidores**, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención, atención, **protección y sanción** de estas violencias – Ley atención sin revictimización"*	Se hace necesario incluir desde el título del proyecto, para garantizar la unidad de materia, las violencias basadas en género como fenómeno respecto el cual se debe capacitar pues es un deber estatal implementar acciones concretas para prevenir, controlar y sancionar las violencias basadas en género, lo que permite ampliar las acciones afirmativas a las mujeres en todas sus diversidades y a las personas LGBTIQ+. (Sentencia SU-167 de 2024 / T-179 de 2024). Se propone utilizar expresiones que incluyan las servidoras y funcionarias de manera taxativa haciendo uso de la expresión "a"
ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto combatir la revictimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencias, garantizando la adecuada ejecución de procesos de capacitación y formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres, dirigidos a todos los servidores públicos, particulares que ejerzan funciones públicas y contratistas vinculados a las diversas autoridades públicas, judiciales y administrativas, que formen parte y desempeñen labores en prevención y atención de violencias contra las mujeres.	***"ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto combatir la revictimización y la violencia institucional contra **la violencia de género y** las mujeres víctimas **de cualquier tipo de** violencias, garantizando la adecuada ejecución de procesos de capacitación y formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres **en todas sus diversidades**, dirigidos a **todas y todos los** servidores públicos, particulares que ejerzan funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención, atención, investigación, y sanción de violencias contra las mujeres y **violencias basadas en el género**"*	Se propone incluir dentro de las capacitaciones la violencia basada en género ya que esa inclusión permitiría como Estado prevenir y controlar las violencias institucionales no únicamente respecto las mujeres cis género sino también respecto las mujeres con experiencia de vida trans, quienes según investigaciones recientes sufren violencia institucional desde el reconocimiento de su derecho fundamental a la identidad de género en la atención recibida por parte de servidores públicos. Se propone hacer referencia a "mujeres en todas sus diversidades" para contar con una normativa que no resulte excluyente con las mujeres con experiencia de vida trans en su implementación.
ARTÍCULO 2. PERSONAS, ENTIDADES, INSTITUCIONES, ORGANISMOS Y CORPORACIONES OBLIGADAS. Será de obligatorio cumplimiento la participación en los procesos de capacitación en violencias contra las mujeres y enfoque de género, de los servidores públicos, los particulares que desempeñen funciones públicas y los contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias, tales como: • Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. • Fiscalía General de la Nación. • Instituto Colombiano de Medicina Legal. • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). • Defensoría del pueblo. • Personerías municipales. • Fuerzas militares • Policía Nacional y Policía Judicial. • Comisarías de Familia. • Secretarías de gobierno, de la mujer y/o sus equivalentes en el nivel territorial. • Ministerio de Salud y Protección Social, particularmente para impartir directrices enfocadas al personal de Hospitales, Clínicas, Empresas sociales del Estado y demás centros de atención médica. • Rama Judicial, particularmente para impartir directrices enfocadas a los jueces y magistrados de la República. • El Ministerio del Trabajo. • Corporaciones de Elecciones popular: Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales, consejos distritales o municipales y justas de administradoras locales. • Ministerio Público • Notarías • Conciliadores en derecho. **PARÁGRAFO.** La lista previamente indicada no es	**ARTÍCULO 2. PERSONAS, ENTIDADES, INSTITUCIONES, ORGANISMOS Y CORPORACIONES OBLIGADAS.** Será de obligatorio cumplimiento la participación en los procesos de capacitación en violencias contra las mujeres ***en todas sus diversidades***, ***violencias basadas en género*** y enfoque de género, de los servidores públicos, los particulares que desempeñen funciones públicas y los contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias, tales como: • Ministerio de ~~la~~ Igualdad y ~~la~~ Equidad o la entidad que haga sus veces. • Fiscalía General de la Nación. • Instituto Colombiano de Medicina Legal. • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). • ***Ministerio Público en todos sus niveles: Procuraduría, Defensoría y Personerías*** ~~• Defensoría del pueblo.~~ ~~• Personerías municipales~~. • Fuerzas militares • Policía Nacional y Policía Judicial. • Comisarías de Familia. • Secretarías de gobierno, de la mujer y/o sus equivalentes en el nivel territorial. • Ministerio de Salud y Protección Social, particularmente para impartir directrices enfocadas al personal de Hospitales, Clínicas, Empresas sociales del Estado y demás centros de atención médica. • Rama Judicial,	Se propone incluir las violencias basadas en género dentro de las capacitaciones a brindar para ampliar la medida afirmativa no solo a mujeres cis género sino a mujeres con experiencia de vida trans. Se propone hacer referencia a "mujeres en todas sus diversidades" para contar con una normativa que no resulte excluyente con las mujeres con experiencia de vida trans en su implementación. Se propone unificar las defensorías y personerías e incluir la procuraduría en un solo literal que refiera al "ministerio público" en los términos del artículo 118 constitucional. Se propone incluir al Ministerio de Educación por las funciones y competencias que tiene en los comités de convivencia escolar y la elaboración de protocolos para las instituciones de educación en todo nivel. Se modifica el nombre del ministerio de igualdad y equidad conforme consta en la Ley 2281 y el Decreto 1075 de 2023.

[2] https://www.ohchr.org/es/special-procedures/ie-sexual-orientation-and-gender-identity/struggle-trans-and-gender-diverse-persons
[3] https://www.defensoria.gov.co/-/mujeres-transg%C3%A9nero-contin%C3%BAan-siendo-las-principales-v%C3%ADctimas-de-la-violencia-por-prejuicio

taxativa, toda vez que el alcance de la ley se sujetará a las particularidades institucionales de cada entidad pública o ente territorial en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.	particularmente para impartir directrices enfocadas a los jueces y magistrados de la República. • El Ministerio del Trabajo. • Corporaciones de Elecciones popular: Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales, consejos distritales o municipales y justas de administradoras locales. • Ministerio Público • Notarías • Conciliadores en derecho. •***Ministerio de educación nacional, particularmente para personal a cargo de comité de convivencia escolar y los protocolos de violencias basadas en el género.*** **PARÁGRAFO.** La lista previamente indicada no es taxativa, toda vez que el alcance de la ley se sujetará a las particularidades institucionales de cada entidad pública o ente territorial en materia	

	de prevención, atención, ***investigación y sanción*** de las violencias contra las mujeres y ***violencia basada en el género***.	
ARTÍCULO 3. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: **1.Violencias contra las mujeres:** Para efectos de la presente ley se entiende por violencias contra las mujeres, como establece el artículo 2 de la Ley 1257 de 2008, cualquier acción u omisión que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de ser mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. Por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las niñas, adolescentes y mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas. **2.Violencias institucionales contra las mujeres.** Cualquier acción u omisión, atribuible a una entidad pública o funcionarias y funcionarios públicos o cualquier persona vinculada en cualquier modalidad a la entidad, que en el ejercicio de sus funciones cause muerte, daño o sufrimiento psicológico, emocional, físico, sexual y/o económico en mujeres víctimas de violencia y sus familias, omita prevenir, sancionar judicial y/o administrativamente, con alcances penales, patrimoniales y disciplinarios, según el caso, las vulneraciones de los derechos de las mujeres; o que obstaculice e impida el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, incluido el acceso a las medidas de protección, atención y estabilización establecidas en la ley. Esta violencia puede ser directa o configurar una revictimización. **3. Capacitaciones:** Jornadas periódicas orientadas a reforzar y complementar la capacidad profesional y técnica de atención integral de los sujetos que trata el artículo 2 de la presente ley, para atender a las mujeres víctimas de violencias, de manera que se modifiquen y erradiquen los comportamientos revictimizantes, para así eliminar las violencias institucionales y atender las necesidades de mejoramiento institucional. **4. Procesos de formación:** Conjunto de actividades permanentes encaminadas a facilitar el desarrollo integral de los sujetos que trata el artículo 2 de la presente ley, cuya finalidad es potencializar actitudes, habilidades y conductas en sus dimensiones social, conceptual y comunicativa en lo referente con el enfoque de género y la atención integral a las mujeres víctimas de violencias. **5. Herramienta de Medición:** La herramienta es una encuesta diseñada por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, mediante la cual se diagnostica y mide la transformación de los imaginarios, valores, percepciones y creencias que justifican las violencias contra las mujeres por parte de los sujetos que trata el artículo 2. Esta herramienta deberá ser aplicada en las evaluaciones de diagnóstico y subsiguientes evaluaciones de impacto anual y se deberá garantizar la trazabilidad. El Ministerio de	***"ARTÍCULO 3. DEFINICIONES.*** *Para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:* ***1.Violencias contra las mujeres:*** *Para efectos de la presente ley se entiende por violencias contra las mujeres, como establece el artículo 2 de la Ley 1257 de 2008, cualquier acción u omisión que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de ser****, o reconocerse en ejercicio de su derecho fundamental a la identidad de género como*** *mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.* *Por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las niñas, adolescentes y mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.* ***2. Violencias institucionales contra las mujeres:*** Cualquier acción u omisión, atribuible a ***autoridades estatales, funcionarias o funcionarios públicos, o a cualquier persona vinculada —en cualquier modalidad— a una entidad pública o privada que preste un servicio público, que en el ejercicio de sus funciones cause la muerte, daño o sufrimiento físico, psicológico, emocional, sexual, económico o patrimonial a una mujer víctima de violencia o a su familia; así como la omisión, dilación, obstaculización o impedimento en la garantía, protección y ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, incluido el acceso a medidas de protección, atención y estabilización establecidas por la ley. Esta forma de violencia puede ser directa o manifestarse mediante actos de revictimización. Asimismo, se considera violencia institucional la omisión de prevenir o sancionar judicial, administrativa, penal, patrimonial o disciplinariamente, según corresponda, las vulneraciones a los derechos de las mujeres.*** ***3. Capacitaciones:***	Es pertinente revisar los conceptos referidos en la presente ley e incluir conceptos como mujeres en toda su diversidad y violencia basada en el género, así mismo se propone mejorar la redacción para armonizar las definiciones a las ya existentes en la Ley 1257 de 2008 y transversalizar la expresión "mujer" a las mujeres con experiencia de vida trans.

la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces podrá diseñar otras herramientas de medición cuantitativas y cualitativas adicionales. **6. Evaluación de diagnóstico:** Es la evaluación inicial practicada, con base en la Herramienta de Medición diseñada por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, por cada una de las entidades obligadas que trata el artículo 2 de la presente ley y cuya finalidad es servir de diagnóstico inicial de percepciones, valores, creencias e imaginarios en los servidores públicos, los particulares que desempeñen funciones públicas y los contratistas obligados a realizar las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres. **7. Evaluación de implementación:** Tipo de evaluación que permite determinar cuantitativamente el nivel de cumplimiento del mandato de capacitación y formación en enfoque de género y atención integral a las mujeres. Es decir, esta evaluación mide indicadores como, aunque sin limitarse a: el número de servidores públicos y/o contratistas que participan en la capacitación y	*Jornadas periódicas orientadas a reforzar y complementar la capacidad profesional y técnica de atención integral de los sujetos que trata el artículo 2 de la presente ley, para atender a las mujeres* ***en todas sus diversidades*** *víctimas de violencias;* ~~de manera que se modifiquen y erradiquen los comportamientos revictimizantes, para así eliminar las violencias institucionales y atender las necesidades de mejoramiento institucional~~ ***orientadas a la concientización de los derechos humanos de las mujeres, erradicación de estereotipos y el mejoramiento de la atención institucional.*** ***4. Procesos de formación:*** *Conjunto de actividades permanentes encaminadas a facilitar el desarrollo integral de*	
el número de entidades que realizan las capacitaciones y procesos de formación en el país. Esta evaluación deberá realizarse anualmente por las entidades obligadas que trata el artículo 2 de la presente ley. **8. Evaluación de impacto:** Tipo de evaluación que permite determinar cualitativamente el nivel de cumplimiento del mandato de capacitación y formación en enfoque de género y atención integral a las mujeres. Es decir, esta evaluación mide, a través de la Herramienta de Medición, sí los procesos de capacitación y formación en enfoque de género y la atención integral a las mujeres generan las transformaciones esperadas en los imaginarios, valores, percepciones y creencias de los servidores públicos y contratistas en lo referente a las violencias contra las mujeres. Esta evaluación deberá realizarse anualmente por las entidades obligadas que trata el artículo 2 de la presente ley. PARÁGRAFO. El término "enfoque de género" empleado en la presente ley, se entiende bajo la definición dada en el artículo 4 del Decreto 1710 de 2020 y la jurisprudencia, legislación o regulación que desarrolle la materia.	*los sujetos que trata el artículo 2 de la presente ley, cuya finalidad es potencializar actitudes, habilidades y conductas en sus dimensiones social, conceptual y comunicativa en lo referente con el enfoque de género y la atención integral a las mujeres víctimas de violencias.* ***5. Herramienta de Medición:*** *La herramienta es una encuesta diseñada por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, mediante la cual se diagnostica y mide la transformación de los imaginarios, valores, percepciones y creencias que justifican las violencias contra las mujeres por parte de los sujetos que trata el artículo 2. Esta herramienta deberá ser aplicada en las evaluaciones de diagnóstico y subsiguientes evaluaciones de impacto anual y se deberá garantizar la trazabilidad. El*	

	Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces podrá diseñar otras herramientas de medición cuantitativas y cualitativas adicionales. **6. Evaluación de diagnóstico:** *Es la evaluación inicial practicada, con base en la Herramienta de Medición diseñada por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, por cada una de las entidades obligadas que trata el artículo 2 de la presente ley y cuya finalidad es servir de diagnóstico inicial de percepciones, valores, creencias e imaginarios en los servidores públicos, los particulares que desempeñen funciones públicas y los contratistas obligados a realizar las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres.* ***7. Evaluación de implementación:*** *Tipo de evaluación que permite determinar*	
	cuantitativamente el nivel de cumplimiento del mandato de capacitación y formación en enfoque de género y atención integral a las mujeres. Es decir, esta evaluación mide indicadores como, aunque sin limitarse a: el número de servidores públicos y/o contratistas que participan en la capacitación y el número de entidades que realizan las capacitaciones y procesos de formación en el país. Esta evaluación deberá realizarse anualmente por las entidades obligadas que trata el artículo 2 de la presente ley. **8. Evaluación de impacto:** Tipo de evaluación que permite determinar cualitativamente el nivel de cumplimiento del mandato de capacitación y formación en enfoque de género y atención integral a las mujeres. Es decir, esta evaluación mide, a través de la	

	Herramienta de Medición, sí los procesos de capacitación y formación en enfoque de género y la atención integral a las mujeres generan las transformaciones esperadas en los imaginarios, valores, percepciones y creencias de los servidores públicos y contratistas en lo referente a las violencias contra las mujeres. Esta evaluación deberá realizarse anualmente por las entidades obligadas que trata el artículo 2 de la presente ley. PARÁGRAFO. El término "enfoque de género" empleado en la presente ley, se entiende bajo la definición dada en el artículo 4 del Decreto 1710 de 2020 y la jurisprudencia, legislación o regulación que desarrolle la materia. ***9. Mujeres en todas sus diversidades: Es un concepto que busca romper con estereotipos y generalizaciones al reconocer y visibilizar la diversidad e interseccionalidad que existe entre las mujeres en razón de sus etnias, edades, discapacidades, cultos o religiones, nacionalidades, condiciones sociales o económicas, orientaciones sexuales, identidades o expresiones de género, procedencia rural, urbana, campesina o pesquera y cualquier otra característica, situación, condición o circunstancia permanente o transitoria.*** ***10.Violencia basada en el género-VBG. Por violencias basadas en género se entiende cualquier acción, omisión, conducta o amenaza de violencia que tenga o pueda tener como resultado la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico y/o patrimonial tanto en el ámbito público como en el privado que se desarrolle a partir de las relaciones de poder, prejuicios o estereotipos de género, orientación sexual o identidad y expresión de género. La definición de violencias basadas en género puede complementarse con aquellas que desarrollan los tratados e instrumentos internacionales en materia de los derechos humanos de las mujeres.*** ***PARÁGRAFO.*** *El término "enfoque de género" empleado en la presente ley, se entiende bajo la definición dada en el artículo 4 del Decreto 1710 de 2020 y la jurisprudencia, legislación o regulación que desarrolle la materia****, así como los demás enfoques referidos en este decreto".***	
ARTÍCULO 4. DEPENDENCIAS ENCARGADAS Y CONTENIDO MÍNIMO DE LAS CAPACITACIONES. En un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno Nacional en cabeza Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, reglamentará de manera coordinada con las entidades de las que trata el artículo 2 de la presente ley, los contenidos mínimos, la metodología general y el proceso de evaluación de las capacitaciones en enfoque de género y violencias contras las mujeres. Las entidades de las que trata el artículo 2 de la presente ley, una vez definidos los contenidos mínimos y metodología general de las capacitaciones, deberán delegar una dependencia encargada de llevar a cabo las mismas, al interior de cada entidad, debiendo contar con personal experto en diferentes materias relacionadas con la ruta de prevención y atención de violencias contra la mujer. Estas entidades deberán evaluar anualmente el resultado e impacto de las capacitaciones, buscando identificar e implementar las modificaciones pertinentes en la prevención y atención de las violencias contra las mujeres, según las novedades	**ARTÍCULO 4. DEPENDENCIAS ENCARGADAS Y CONTENIDO MÍNIMO DE LAS CAPACITACIONES.** *En un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno Nacional en cabeza Ministerio de* ***la*** *Igualdad y* ~~*la*~~ *Equidad o la entidad que haga sus veces, reglamentará de manera coordinada con las entidades de las que trata el artículo 2 de la presente ley, los contenidos mínimos, la metodología general y el proceso de evaluación de las capacitaciones en enfoque de género,* ***violencias basadas en género*** *y violencias contras las mujeres.* *Las entidades de las que trata el artículo 2 de la presente ley, una vez definidos los contenidos mínimos y metodología general de las capacitaciones, deberán delegar una dependencia encargada de llevar a cabo las mismas, al interior de cada entidad, debiendo contar con personal experto en diferentes materias relacionadas*	Se propone incluir dentro del contenido de las capacitaciones la normativa relacionada con los derechos de las víctimas. Se modifica el nombre del ministerio de igualdad y equidad conforme se establece en la Ley 2281 y el Decreto 1075 de 2023. Se propone incluir el término violencias basadas en género y mujeres en todas sus diversidades para garantizar una normativa no excluyente, ni regresiva ni discriminatoria respecto el derecho fundamental a la identidad de género. Se propone que las capacitaciones partan del reconocimiento del derecho fundamental a la identidad de género para evitar violencia institucional con las mujeres con experiencia de vida trans en la atención que les brinde el estado.

legales, jurisprudenciales y sociales. Así mismo, se deberá hacer el reporte anual de dichas evaluaciones de implementación y de impacto al Gobierno Nacional representado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. **PARÁGRAFO 1.** Dentro de los contenidos mínimos de las capacitaciones, se deberá incluir el correcto direccionamiento de la mujer al momento de acudir a las entidades de las que trata el artículo 2, evitando poner obstaculos en el acceso a la justicia, facilitando la recepción de la denuncia directamente por el funcionario competente y evitando la divulgación de los hechos de violencias sufridos por las mujeres denunciantes en reiteradas ocasiones y ante multitud de funcionarios. **PARÁGRAFO 2.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, aplicará la herramienta de medición, con el fin de conocer el panorama de las violencias institucionales contra las mujeres. Esta herramienta descrita en el artículo 3 será la base para	*con la ruta de prevención,* ***investigación, sanción, y*** *atención de violencias contra la mujer. Estas entidades deberán evaluar anualmente el resultado e impacto de las capacitaciones, buscando identificar e implementar las modificaciones pertinentes en la prevención y atención de las violencias contra las mujeres, según las novedades legales, jurisprudenciales y sociales. Así mismo, se deberá hacer el reporte anual de dichas evaluaciones de implementación y de impacto al Gobierno Nacional representado por el Ministerio de Igualdad y* ~~*la*~~ *Equidad o la entidad que haga sus veces.* ***PARÁGRAFO 1.*** *Dentro de los contenidos mínimos de las capacitaciones, se deberá incluir el correcto direccionamiento de la mujer* ***en todas sus diversidades*** *al momento de acudir a*	
	veces, aplicará la herramienta de medición, con el fin de conocer el panorama de las violencias institucionales contra las mujeres. Esta herramienta descrita en el artículo 3 será la base para desplegar las demás medidas señaladas en la presente ley. **PARÁGRAFO 3.** En el caso de la Rama Judicial, ***el ministerio público*** y los organismos de control, la reglamentación será proferida por la autoridad correspondiente de dichas entidades, en coordinación con los lineamientos definidos con el Ministerio de Igualdad y Equidad o la entidad que haga sus veces, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley. **PARÁGRAFO 4.** El Ministerio de ***la*** Igualdad y ~~***la***~~-Equidad o la entidad que haga sus veces deberá garantizar la participación ciudadana	

desplegar las demás medidas señaladas en la presente ley. **PARÁGRAFO 3.** En el caso de la Rama Judicial y los organismos de control, la reglamentación será proferida por la autoridad correspondiente de dichas entidades, en coordinación con los lineamientos definidos con el Ministerio de Igualdad y Equidad o la entidad que haga sus veces, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley. **PARÁGRAFO 4.** El Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces deberá garantizar la participación ciudadana para la elaboración, fijación y actualización de los lineamientos para las capacitaciones y procesos de formación. Para ello, en el proceso de estructuración de los proyectos de reglamentación, se deberá invitar a las reuniones a representantes de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria, especialmente a organizaciones y colectivos de mujeres.	*las entidades de las que trata el artículo 2,* ***propendiendo por el reconocimiento del derecho fundamental a la identidad de género y*** *evitando poner trabas en el acceso a la justicia, facilitando la recepción de la denuncia directamente por el funcionario competente y evitando la divulgación de los hechos de violencias sufridos por las mujeres denunciantes en reiteradas ocasiones y ante multitud de funcionarios; las capacitaciones* ***deberán contener información sobre las leyes relacionadas con los derecho de las víctimas, la Ley 1257 de 2008 y demás normas concordantes." (...)"*** **PARÁGRAFO 2.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de ***la*** Igualdad y ~~***la***~~-Equidad o la entidad que haga sus	
	para la elaboración, fijación y actualización de los lineamientos para las capacitaciones y procesos de formación. Para ello, en el proceso de estructuración de los proyectos de reglamentación, se deberá invitar a las reuniones a representantes de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria, especialmente a organizaciones y colectivos de mujeres.	
ARTÍCULO 5. OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES Y TERRITORIALES FRENTE A LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES Y VIOLENCIAS INSTITUCIONALES. Las entidades del orden nacional y territorial sujetas a la presente ley deberán realizar capacitaciones y procesos de formación, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. Para el cumplimiento integral de dicha obligación cada	***ARTÍCULO 5. OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES Y TERRITORIALES FRENTE A LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES Y VIOLENCIAS INSTITUCIONALES.*** *Las entidades del orden nacional y territorial sujetas a la presente ley deberán realizar capacitaciones y procesos de formación,*	Se ajusta el nombre del ministerio de igualdad y equidad y se incluyen las expresiones de violencias basadas en el género para ampliar la protección constitucional

entidad deberá: **1.** Implementar al menos una capacitación al año en modalidad sincrónica y presencial, dictada por un profesional con conocimiento, experiencia y formación específica en áreas relacionadas con enfoque de género y violencias contra las mujeres. **2.** Diseñar e implementar procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres para los servidores públicos, particulares que ejerzan funciones públicas y contratistas, los cuales serán divulgados y promovidos mediante campañas pedagógicas y estrategias de comunicación al interior de la entidad. **3.** Realizar el procedimiento de evaluación de diagnóstico, empleando el instrumento de medición creado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, a los servidores públicos, particulares que ejercen función pública y contratistas vinculados. **4.** Llevar a cabo las evaluaciones de impacto e implementación de las capacitaciones y procesos de formación, bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, de forma anual. **5.** Remitir, máximo el 31 de diciembre de cada anualidad, un informe sobre los resultados de las evaluaciones de impacto e implementación al Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. **6.** Garantizar el acceso a la información en cuanto a la implementación, desarrollo y evaluación de las capacitaciones y procesos de formación realizadas en las entidades señaladas en el artículo 2. Por lo anterior, cada uno de los sujetos obligados deberá publicar en su página web institucional los resultados de la evaluación de diagnóstico en formato de datos abiertos, así como los resultados de las evaluaciones de impacto e implementación. **Parágrafo 1.** Cada una de las entidades deberán expedir el respectivo manual de capacitación y procesos de formación interno de acuerdo con los lineamientos definidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, y efectuar su publicación, de acuerdo a su rol en la ruta de atención y los funcionarios encargados. Las entidades del orden nacional y territorial deberán garantizar la participación ciudadana y organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los manuales de capacitación internos. **Parágrafo 2.** Las entidades públicas vinculadas a la ruta de atención a mujeres víctimas de violencias podrán integrar en sus manuales de capacitación y procesos de formación interno contenidos relacionados con las necesidades propias de sus funciones frente a las violencias contra las mujeres, con especial énfasis en el desarrollo de competencias y habilidades en la atención directa que brindan a las mujeres víctimas de violencias.	*de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de* ~~*la*~~ ***la*** *Igualdad y* ~~*la*~~ *Equidad o la entidad que haga sus veces. Para el cumplimiento integral de dicha obligación cada entidad deberá:* ***1.*** *Implementar al menos una capacitación al año en modalidad sincrónica y presencial, dictada por un profesional con conocimiento, experiencia y formación específica en áreas relacionadas con enfoque de género y violencias contra las mujeres* ***en todas sus diversidades y violencias basadas en género***. ***2.*** *Diseñar e implementar procesos de formación en enfoque de género, violencias contra las mujeres,* ***y violencias basadas en el género,*** *para los servidores públicos, particulares que ejerzan funciones públicas y contratistas, los cuales serán divulgados y promovidos mediante campañas pedagógicas y estrategias de comunicación al interior de la entidad.* ***3.*** *Realizar el procedimiento de evaluación de diagnóstico, empleando el instrumento de medición creado por el Ministerio de* ~~*la*~~ ***la*** *Igualdad y* ~~*la*~~ *Equidad o la entidad que haga sus veces.* ***4****. Llevar a cabo las evaluaciones de impacto e implementación de las capacitaciones y procesos de formación, bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, de forma anual.* " **5.** Remitir, máximo el 31 de diciembre de cada anualidad, un informe sobre los resultados de las evaluaciones de impacto e implementación al Ministerio de ~~*la*~~ ***la*** Igualdad y ~~*la*~~ Equidad o la entidad que haga sus veces. **6.** Garantizar el acceso a la información en cuanto a la implementación, desarrollo y evaluación de las capacitaciones y procesos de formación realizadas en las entidades señaladas en el artículo 2. Por lo anterior, cada uno de los sujetos obligados deberá publicar en su página web institucional los resultados de la evaluación de diagnóstico en formato de datos abiertos, así como los resultados de las evaluaciones de impacto e implementación. **Parágrafo 1.** Cada una de las entidades deberán expedir el respectivo manual de capacitación y procesos de formación interno de acuerdo con los lineamientos definidos por el Ministerio de ~~*la*~~ ***la*** Igualdad y ~~*la*~~ Equidad o la entidad que haga sus veces, y efectuar su publicación, de acuerdo con su rol en la ruta de atención y los funcionarios encargados. Las entidades del orden nacional y territorial deberán garantizar la participación ciudadana y organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los manuales de capacitación internos. **Parágrafo 2.** Las entidades públicas vinculadas a la ruta de atención a mujeres víctimas de violencias podrán integrar en sus manuales de capacitación y procesos de formación interno contenidos relacionados con las necesidades propias de sus funciones frente a las violencias contra las mujeres, con especial énfasis en el desarrollo de competencias y habilidades en la atención directa que brindan a las mujeres víctimas de violencias.	
Artículo 6. CUMPLIMIENTO. Las entidades, organismos, instituciones y corporaciones del Estado que atiendan mujeres en el país, deberán informar oportunamente a sus servidores públicos y/o	***"Artículo 6. CUMPLIMIENTO.*** *Las entidades, organismos, instituciones y corporaciones del Estado que atiendan mujeres en* ***todas sus diversidades en*** *el*	Se propone incluir la expresión mujeres en todas sus diversidades vy violencias basadas en el género para incluir las mujeres con experiencia de vida trans

contratistas de la implementación de las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres. Los funcionarios y funcionarias del área responsable de realizar la capacitación e implementar el proceso de formación, que no organicen y/o realicen las capacitaciones o no desarrollen los procesos de capacitación y formación sin justa causa comprobada, incurrirán en responsabilidad disciplinaria, conforme a los dispuesto en los artículos 47 y 67 de la Ley 1952 de 2019. La misma consecuencia, tendrán aquellos funcionarios o funcionarias que, sin justa causa comprobada, no asistan a las capacitaciones sobre enfoque de género y violencias contra las mujeres. **Parágrafo 1.** La presente obligación es de perentorio cumplimiento para los contratistas vinculados a las entidades públicas que tengan un rol en la atención y prevención de violencias contra las mujeres. Para su cumplimiento, estás entidades deberán incluir una cláusula clara y expresa respecto de la obligatoriedad de participar en las capacitaciones y procesos de	*país, deberán informar oportunamente,* a sus servidores públicos y/o contratistas de la implementación de las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres ***y violencias basadas en el género***. *Los funcionarios y funcionarias del área responsable de realizar la capacitación e implementar el proceso de formación, que no organicen y/o realicen las capacitaciones o no desarrollen los procesos de capacitación y formación sin justa causa comprobada, incurrirán en responsabilidad disciplinaria, conforme a los dispuesto en los artículos 47 y 67 de la Ley 1952 de 2019.* *La misma consecuencia, tendrán aquellos que, sin justa causa comprobada, no asistan a las capacitaciones* ***y procesos de formación en enfoque de género, violencias contra las mujeres en todas sus***	
formación contemplados en la presente ley. **Parágrafo 2.** La Procuraduría General de la Nación deberá hacer seguimiento al cumplimiento obligatorio de las capacitaciones y procesos de formación por parte de las entidades públicas.	***diversidades, y violencias basadas en el género.*** ***Parágrafo 1.*** *La presente obligación es de perentorio cumplimiento para los contratistas vinculados a las entidades públicas que tengan un rol en la atención y prevención de violencias contra las mujeres. Para su cumplimiento, estás entidades deberán incluir una cláusula clara y expresa respecto de la obligatoriedad de participar en las capacitaciones y procesos de formación contemplados en la presente ley.* ***Parágrafo 2.*** *La Procuraduría General de la Nación deberá hacer seguimiento al cumplimiento obligatorio de las capacitaciones y procesos de formación por parte de las entidades públicas."*	
Artículo 7. TRANSPARENCIA. Con el fin de garantizar el acceso a la información pública, las entidades coordinadoras del Sistema Integrado de	***"Artículo 7. TRANSPARENCIA.*** *Con el fin de garantizar el acceso a la información pública, las entidades*	Se ajusta el nombre del ministerio de igualdad y equidad y Se propone incluir la expresión mujeres en todas sus diversidades y violencias basadas en el género para incluir

Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), deberán publicar allí los datos del informe de sistematización y análisis de las evaluaciones de las capacitaciones y procesos de formación realizadas en el país en el año inmediatamente anterior, emitidos por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. **Parágrafo 1.** El informe elaborado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces, que contenga la sistematización y análisis de las evaluaciones de las capacitaciones y procesos de formación en enfoque de género y violencias contra las mujeres deberá presentarse en lenguaje claro e inclusivo, con información completa y de fondo sobre el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente ley, incluyendo el número de personas capacitadas en las entidades públicas. **Parágrafo 2.** Las entidades públicas que obtengan los mejores resultados de las evaluaciones de implementación e impacto serán reconocidas por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. De igual manera, el	*coordinadoras del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE) o quien haga sus veces, deberán publicar allí los datos del informe de sistematización y análisis de las evaluaciones de las capacitaciones y procesos de formación realizadas en el país en el año inmediatamente anterior, emitidos por el Ministerio de* ~~*la*~~ ***la*** *Igualdad y* ~~*la*~~ ***la*** *Equidad o la entidad que haga sus veces.* ***Parágrafo 1.*** *El informe elaborado por el Ministerio de* ~~*la*~~ ***la*** *Igualdad y* ~~*la*~~ ***la*** *Equidad o la entidad que haga sus veces, que contenga la sistematización y análisis de las evaluaciones de las capacitaciones y procesos de formación,* ***violencias contra las mujeres en todas sus diversidades, y violencias basadas en el género,*** *deberá presentarse en lenguaje claro e inclusivo, con información completa y*	las mujeres con experiencia de vida trans.
Congreso de la República, en sesión plenaria previamente definida tanto en Senado y Cámara de Representantes, deberá hacer un reconocimiento público de las entidades públicas con mejores resultados en las evaluaciones de impacto e implementación en el país.	*de fondo sobre el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente ley, incluyendo el número de personas capacitadas en las entidades públicas.* ***Parágrafo 2.*** *Las entidades públicas que obtengan los mejores resultados de las evaluaciones de implementación e impacto serán reconocidas por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o la entidad que haga sus veces. De igual manera, el Congreso de la República, en sesión plenaria previamente definida tanto en Senado y Cámara de Representantes, deberá hacer un reconocimiento público de las entidades públicas con mejores resultados en las evaluaciones de impacto e implementación en el país.*	
ARTÍCULO 8. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.		

En este sentido, emitimos un concepto favorable, sin perjuicio de las observaciones planteadas a lo largo de este escrito.

Desde el Ministerio, nos ponemos a su total disposición para coordinar cualquier espacio o actividad que considere adecuado para ahondar en el presente concepto.

Atentamente,

EFRAÍN ALBERTO BECERRA GÓMEZ
Oficina Jurídica
Jefe
ebecerra@minigualdad.gov.co

proyectó: Yinny Valencia - Viceministerio de las Mujeres
Revisó: Adriana Alquichides – Viceministerio de las Mujeres, Ingrid Soler / Carlos Gil – Oficina Jurídica

CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTERNET AL TEXTO DE PONENCIA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 83 DE 2023 SENADO, 210 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país.

Bogotá, 14 de mayo de 2025

Doctor
JULIÁN LÓPEZ TENORIO
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
utl.julian.lopez@camara.gov.co

Asunto Comentarios al texto de ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley 083 de 2023 Senado; 210/2024 Cámara *"Por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país"*.

Estimado Representante;

Le saludamos nuevamente en nombre de la **Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI)**, organización regional que trabaja por el desarrollo digital de América Latina, representando la perspectiva de la industria de Internet. ALAI promueve el desarrollo inclusivo de la economía digital mediante el fortalecimiento del Internet abierto y respalda políticas que favorezcan el respeto y ejercicio de los derechos humanos, el emprendimiento y la innovación.

Entre nuestros asociados se encuentran las principales empresas globales de Internet con presencia en América Latina, así como las principales empresas de Internet de la región.

Antes que nada, queremos agradecer especialmente por la apertura y disposición al diálogo que ha tenido durante el proceso de estudio de este proyecto de ley, lo cual ha permitido identificar importantes consensos sobre aspectos fundamentales de la iniciativa. Este ejercicio de escucha activa y colaboración refleja su talante democrático y su compromiso con una construcción normativa participativa y técnicamente sólida, lo cual reconocemos y celebramos.

Reconocemos los avances significativos que ha experimentado el proyecto de ley durante su trámite, lo cual lo perfila como una iniciativa modelo para la región, ofreciendo un referente en la construcción de marcos normativos que equilibren la protección de los usuarios y la garantía de derechos fundamentales en el entorno digital. No obstante, consideramos que aún persisten algunos aspectos susceptibles de mejora- algo natural en el proceso legislativo- que confiamos se podrán fortalecer para seguir enriqueciendo el texto del proyecto.

Comentarios específicos

- **Artículo 4. Derechos de los niños, niñas y adolescentes respecto de los entornos digitales sanos y seguros**

De conformidad con el numeral 1 del artículo 4, es deber del Gobierno Nacional:

> *"1. Adoptar las medidas a que haya lugar para que los niños, niñas y adolescentes no enfrenten tratos injustos, ciberagresión, ciberacoso, explotación y abusos sexuales, comercio ilegal, violencia de todo tipo o tratos inadecuados en línea ó en cualquier entorno digital".*

Aunque el fin es loable y responde al interés superior de niños, niñas y adolescentes, las medidas a adoptar por el Gobierno Nacional no deben sobrepasar las garantías constitucionales para garantizar que los niños no enfrenten tratos inadecuados, por ejemplo. Al respecto, también es relevante indicar que los tratos enlistados en el numeral resultan ambiguos, lo que podría llevar a la formulación de políticas que restrinjan la libertad de expresión en línea.

Por lo anterior, sugerimos respetuosamente la siguiente redacción alternativa del literal:

> "1. Adoptar las medidas proporcionales, necesarias y respetuosas de las garantías constitucionales con el fin de prevenir y proteger a los niños, niñas y adolescentes frente a acciones que vulneren sus derechos en entornos digitales."

- **Artículo 5. Responsabilidades del Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones en materia de garantizar entornos digitales sanos y seguros**

De conformidad con el numeral 5 del artículo 5, es deber del Ministerio TIC:

> *"5. Monitorear y rendir cuentas acerca de la efectividad de las políticas, programas y proyectos de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes, y establecer mecanismos para asegurar la seguridad, la protección y privacidad con el apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones".*

Sin embargo, es relevante indicar que la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) no tiene las competencias para establecer mecanismos para asegurar la seguridad, protección y privacidad de niños y niñas en Internet. las funciones que le atribuye a la entidad la Ley No. 1341 de 2009, cuyos artículos 19 y 22 disponen, respectivamente, que:

"La Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora".

(...)

"Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la ***provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora****: (...)" (negrilla fuera de texto).*

En virtud de lo anteriormente citado, es claro que la Comisión tiene como finalidad regular **exclusivamente** los servicios de telecomunicaciones, postales y televisión, lo cual supone que sus propuestas regulatorias deben estar únicamente enfocadas a los temas relacionados con dichas materias del sector de telecomunicaciones -considerados como servicios públicos-, dejando claro que no se encuentra facultada para establecer mecanismos respecto de la seguridad en entornos digitales.

- **Artículo 7. Comité Nacional de Tecnología, Niñez y Adolescencia**

Reiteramos amablemente el comentario anterior respecto de la inclusión de la CRC en el Comité Nacional de Tecnología, Niñez y Adolescencia ya que, como se indica anteriormente, la CRC tiene funciones restringidas a los servicios de telecomunicaciones, por lo que es ajena a las finalidades asociadas a la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en internet.

Agradecemos nuevamente la apertura brindada en este proceso, así como la disposición al diálogo constructivo. Reiteramos que los ajustes propuestos tienen como único propósito seguir fortaleciendo el texto, aportando mayor claridad, coherencia y viabilidad técnica. Valoramos profundamente la confianza depositada y la consideración de nuestras propuestas, y renovamos nuestro compromiso de seguir colaborando en la construcción de una regulación sólida, efectiva y equilibrada, que garantice la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, al tiempo que promueva la innovación y el desarrollo tecnológico.

Cordialmente,

PABLO NIETO D.
Gerente Regional de Políticas Públicas Zona Andina
Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI)
pablo@alai.lat

cc. Honorable Senadora Soledad Tamayo

CONTENIDO

Gaceta número 810 - Martes, 27 de mayo de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Proyecto de Ley número 059 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce el río Sumapaz, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones. 1

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 176 de 2024 Cámara, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones - Producción Tradicional de Panela. ... 8

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley número 362 de 2024 Cámara, 231 de 2024 Senado, por medio de la cual se adiciona la Ley 1209 de 2008 y se dictan otras disposiciones –Ley Stefanía Villamizar González. 9

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley número 455 de 2024 Cámara, 281 de 2024 Senado, por medio del cual se modifican las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas orientadas a garantizar una administración de justicia penal pronta y eficaz. 9

Carta de comentarios Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Proyecto de Ley número 347 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce al río Combeima, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones. 10

Cartas de comentarios Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Proyecto de Ley número 261 de 2024 Cámara, 94 de 2023 Senado, por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat y la construcción de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. 16

Carta de comentarios del Ministerio de Igualdad y Equidad al Proyecto de Ley número 193 de 2024 Cámara, por medio del cual se establece la capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género a los servidores públicos, particulares que desempeñen funciones públicas y contratistas de entidades públicas involucrados en la prevención y atención de estas violencias - Ley Atención Sin Revictimización. 21

Carta de Comentarios Asociación Latinoamericana de Internet al texto de ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley número 83 de 2023 Senado; 210 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país. 29

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025