



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1968

Bogotá, D. C., viernes, 15 de noviembre de 2024

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 151 DE 2024 CÁMARA**

por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se
dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 12 de 2024

Honorable Representantes Directivos de Cámara

JOSÉ OCTAVIO CARDONA

SANDRA MILENA RAMÍREZ

Honorable Secretario

CAMILO ERNESTO ROMERO

**Referencia: Informe de ponencia para primer
debate del Proyecto de Ley número 151 de 2024
Cámara.**

De conformidad con nuestra calidad de ponentes del proyecto de ley de la referencia, y acorde a designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de Cámara y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 151 de 2024 Cámara, por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

LEYZA MARLENY RINCON TRUJILLO
Representante a la cámara por el
Departamento del Huila
Pacto Histórico
Coordinadora Ponente

ERMES EVELIO PETE VIVAS
Representante a la Cámara por el
Departamento del Cauca
Pacto Histórico
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola (FNFH) se creó mediante la Ley 118 de 1994, con el objetivo de impulsar el desarrollo y la competitividad

del sector hortifrutícola en Colombia. La ley estableció la Cuota de Fomento Hortifrutícola, un tributo equivalente al 1% del valor de venta de frutas y hortalizas, como fuente de financiación del Fondo.

La creación del FNFH respondió a la necesidad de fortalecer el sector hortifrutícola colombiano, que en ese momento enfrentaba diversos desafíos, como la baja productividad, la falta de acceso a tecnología y mercados, y la alta dependencia de las importaciones. Objetivos: El FNFH se creó con el propósito de:

- Incentivar la producción de frutas y hortalizas.
- Mejorar la calidad y la competitividad de los productos hortifrutícolas colombianos.
- Promover la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector.
- Fortalecer la asociatividad y la organización de los productores.
- Ampliar los mercados para las frutas y hortalizas colombianas.

2. TRÁMITE LEGISLATIVO

Proyecto de Ley número 151 de 2023 Cámara, por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se dictan otras disposiciones, fue inicialmente radicado en la Cámara de Representantes por los autores honorable Senadora Isabel Cristina Zuleta López, honorable Senadora Sandra Ramírez Lobo, honorable Senador Jael Quiroga Carrillo, honorable Senadora Gloria Inés Flórez Schneider, honorable Senadora Clara Eugenia López Obregón, honorable Senadora Catalina del Socorro Pérez Pérez, honorable Senador Julio César Estrada Cordero, honorable Representante Ermes Evelio Pete Vivas, honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa, honorable Representante Norman David

Bañol Álvarez, honorable Representante *Susana Gómez Castaño*, honorable Representante *Mary Anne Andrea Perdomo*, honorable Representante *Leyla Marleny Rincón Trujillo*, honorable Representante *Gildardo Silva Molina*, honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón*, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López*, honorable Representante *Pedro José Suárez Vacca*, honorable Representante *Alirio Uribe Muñoz*, honorable Representante *Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo*, honorable Representante *Carmen Felisa Ramírez Boscán*.

Dicho proyecto aborda su trámite legislativo en la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes y se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 1424 de 2024.

La coordinadora ponente es la Representante *Leyla Rincón* y el Representante *Ermes Pete*.

3. NORMATIVIDAD

3.1 Marco legal internacional:

Para el desarrollo de esta ponencia, se analiza el marco internacional, y orientar el ajuste de esta ley al cumplimiento de los compromisos internacionales y las recomendaciones del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura¹.

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

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

- a) la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;*
- b) el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y*
- c) el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.*

De acuerdo con el Tratado en su artículo 13 - Distribución de beneficios en el sistema multilateral, las Partes Contratantes acuerdan que “los beneficios

que se deriven de la utilización, incluso comercial, de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en el marco del sistema multilateral se distribuyan de manera justa y equitativa mediante los siguientes mecanismos: el intercambio de información, el acceso a la tecnología y su transferencia, la creación de capacidad y la distribución de los beneficios derivados de la comercialización, teniendo en cuenta los sectores de actividad prioritaria del Plan de acción mundial progresivo, bajo la dirección del órgano rector”.

En este orden de ideas, esta ley obedece a los siguientes mecanismos del tratado:

d) Distribución de los beneficios monetarios y de otro tipo de la comercialización

i) Las Partes Contratantes acuerdan, en el marco del sistema multilateral, adoptar medidas con el fin de conseguir la distribución de los beneficios comerciales, por medio de la participación de los sectores público y privado en actividades determinadas con arreglo a lo dispuesto en este artículo, mediante asociaciones y colaboraciones, incluso con el sector privado, en los países en desarrollo y los países con economía en transición para la investigación y el fomento de la tecnología.

ii) Las Partes Contratantes acuerdan que el acuerdo modelo de transferencia de material al que se hace referencia en el artículo 12.4 deberá incluir el requisito de que un receptor que comercialice un producto que sea un recurso fitogenético para la alimentación y la agricultura y que incorpore material al que haya tenido acceso al amparo del sistema multilateral, deberá pagar al mecanismo a que se hace referencia en el artículo 19.3f una parte equitativa de los beneficios derivados de la comercialización de este producto, salvo cuando ese producto esté a disposición de otras personas, sin restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores, en cuyo caso deberá alentarse al receptor que lo comercialice a que efectúe dicho pago.

El órgano rector podrá decidir, si lo desea, establecer diferentes cuantías de pago para las diversas categorías de receptores que comercializan esos productos; también podrá decidir si es o no necesario eximir de tales pagos a los pequeños agricultores de los países en desarrollo y de los países con economía en transición. El órgano rector podrá ocasionalmente examinar la cuantía del pago con objeto de conseguir una distribución justa y equitativa de los beneficios y podrá también evaluar, en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del presente Tratado, si el requisito de un pago obligatorio que se estipula en el acuerdo de transferencia de material se aplicará también en aquellos casos en que los productos comercializados estén a disposición de otras personas, sin restricciones, para investigación y mejoramiento ulteriores.

Esta ponencia presenta ajustes de acuerdo con las recomendaciones de la FAO y los documentos de recomendación técnica asociada.

¹ Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO, 2009.

3.2 Antecedentes legislativos

El sector hortifrutícola colombiano ha tenido un papel fundamental en la economía del país, generando empleo, ingresos y contribuyendo a la seguridad alimentaria. El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola (FNFH) ha sido una herramienta clave para el desarrollo de este sector, creado mediante la Ley 931 de 1996 y reglamentado posteriormente por diversos instrumentos jurídicos.

Análisis por Instrumento:

- Ley 931 de 1996: Esta ley crea el FNFH como un parafiscal administrado por Asohofrucol, gremio representativo del sector hortifrutícola. La ley establece los objetivos del Fondo, que incluyen:
 - Fomentar la producción, transformación y comercialización de frutas y hortalizas.
 - Apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector.
 - Promover la asociatividad y organización de los productores.
 - Financiar proyectos de inversión en el sector.
- Decreto número 2375 de 1996: Este decreto reglamenta la estructura, funciones y funcionamiento del FNFH. Define la composición de la Junta Directiva del Fondo, sus responsabilidades y las funciones de su Unidad Administrativa y Técnica. El decreto también establece los mecanismos para la planeación, programación, ejecución y evaluación de los proyectos del FNFH.
- Resolución número 000015 de 2002: Esta resolución establece el Manual Operativo del FNFH, que detalla los procedimientos administrativos, financieros y técnicos del Fondo. El Manual Operativo es un instrumento fundamental para garantizar la transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión del FNFH.
- Ley 1766 de 2016: Esta ley modifica la Ley 931 de 1996 para actualizar las funciones del FNFH y fortalecer su autonomía financiera.

La ley amplía el objeto del Fondo para incluir a promoción de las exportaciones de frutas y hortalizas colombianas, y le otorga la facultad de cofinanciar proyectos con recursos de otras fuentes, como el sector privado y la cooperación internacional.

3.3 Jurisprudencia

Las Cortes han abordado en 3 oportunidades la legalidad del presente Fondo, su importancia en para el sector, el desarrollo agropecuario del país y su administración, dentro de las sentencias de especial relevancia encontramos

Consejo de Estado, Sentencia 2294 de 2003: Reconoce el carácter parafiscal del FNFH y su funcionamiento como un instrumento de política pública para el desarrollo del sector hortifrutícola.

Corte Constitucional, Sentencia C-789 de 2004: Declara la constitucionalidad de la Ley 931 de 1996 y del FNFH, afirmando su importancia para el desarrollo del sector agropecuario.

Consejo de Estado, Sentencia 2685 de 2014: Confirma la autonomía financiera del FNFH y su capacidad para administrar sus recursos de manera independiente.

3.4 Componentes técnicos

FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN Y RECAUDO DEL FNFH

En principio, es pertinente mencionar que la Ley '10'1 de 1993 establece principios y reglas generales aplicables al recaudo y administración de contribuciones parafiscales. En el Capítulo V de la mencionada ley, "Contribuciones Parafiscales Agropecuarias y Pesqueras, se relacionan las reglas relativas a la definición de tales contribuciones (artículo 29); a su régimen de administración y recaudo (artículo 30), a los propósitos generales que persiguen (artículo 31); a los fondos especiales constituidos para el efecto, así como los recursos que los integran (artículo 32); los presupuestos que deben elaborarse y ejecutarse respecto de tales fondos (artículo 33); a la obligación del Gobierno de vigilar que los particulares cumplan sus obligaciones de recaudo y pago de las contribuciones (artículo 34); y a la sujeción de todas las contribuciones parafiscales agropecuarias o pesqueras preexistentes a lo dispuesto en la Ley 101 de 1993 (artículo 35)¹. En consecuencia, la Ley 101 de 1993 constituye el marco general de aplicación, la cual es complementada para el subsector de frutas y hortalizas mediante la Ley 118 de 1994 y demás normas complementarias.

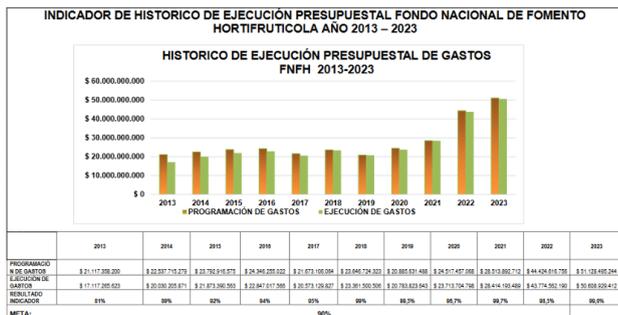
En consonancia con lo anterior, mediante la Ley 118 de 1994, modificada en algunos de sus apartes por la Ley 726 de 2001, se dispuso la creación del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola (FNFH), donde establece en el artículo 9° que el Ministerio de Agricultura contratará con la Asociación Hortifrutícola de Colombia (Asohofrucol), la administración del Fondo, debiéndose señalar lo relativo al manejo de los recursos del Fondo, los criterios de gerencia estratégica y administración por objetivos, la definición y establecimientos de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora, y los demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos.

En ese marco, se hace conducente mencionar la naturaleza jurídica de la Asociación Hortifrutícola de Colombia (Asohofrucol), la cual es una entidad gremial sin ánimo de lucro, de carácter privado, que en virtud de la administración del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola (FNFH), constituido por los recursos provenientes de la contribución parafiscal que grava al subsector, debe realizar la inversión del tributo dentro de los objetivos dispuestos en el artículo 15 de la Ley 118 de 1994, a saber: 'Promover la investigación, prestar asistencia técnica, transferir tecnología, capacitar, acopiar y difundir información, estimular la formación de empresas comercializadoras, canales de acopio y distribución, apoyar las exploraciones y propender

a la estabilización de precios de frutas y hortalizas, de manera que se consigan beneficios tanto para los productores como para los consumidores nacionales, y el desarrollo del Subsector.

Respecto a la función administrativa de recaudo, se menciona que Asohfrucol es el sujeto activo del tributo al ser nombrado la entidad a cargo de la administración de los recursos públicos parafiscales del subsector hortifrutícola. Asimismo, el recaudador es la figura creada por el artículo 5° de la Ley 118 de 1994 modificado por el artículo 2° de la Ley 726 de 2001, el cual es el sujeto encargado de efectuar la retención de la Cuota de Fomento Hortifrutícola respecto a las operaciones de compras de frutas y hortalizas, para su posterior traslado al Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, a saber, serán recaudadores de la Cuota de Fomento, las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que procesen o comercialicen frutas u hortalizas, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno.

Para comprender la dimensión e importancia del Fondo en cuestión, es importante abordar el presupuesto que ha tenido el Fondo en los últimos 5 años o vigencias, donde podemos detallar un incremento constante en su recaudo, como se puede observar en las siguientes imágenes:



Departamento	Vigencia 2019 (\$)	Vigencia 2020 (\$)	Vigencia 2021 (\$)	Vigencia 2022 (\$)	Vigencia 2023 (\$)
ANTIOQUIA	\$ 6.432.860.087	\$ 7.751.537.905	\$ 8.006.330.873	\$ 11.137.833.328	\$ 12.897.860.015
ARAUCA	\$ 3.874.790	\$ 10.735.216	\$ 18.780.774	\$ 30.884.302	\$ 25.726.245
ATLANTICO	\$ 2.867.980.776	\$ 2.608.727.683	\$ 2.625.506.203	\$ 3.250.632.706	\$ 3.628.697.809
BOGOTÁ D.C.	\$ 5.014.191.274	\$ 4.420.049.797	\$ 6.398.693.714	\$ 8.354.493.199	\$ 9.761.771.635
BOJARIÁ	\$ 488.141.195	\$ 373.519.500	\$ 428.014.985	\$ 654.820.001	\$ 687.725.348
BOYACÁ	\$ 814.247.815	\$ 332.082.655	\$ 504.448.524	\$ 595.827.198	\$ 747.299.859
CALDAS	\$ 362.723.191	\$ 618.175.326	\$ 889.022.033	\$ 952.129.690	\$ 2.578.378.292
CAQUETA	\$ 69.327.388	\$ 65.708.933	\$ 97.303.279	\$ 120.675.369	\$ 109.694.464
CASAVARE	\$ 101.588.664	\$ 107.789.316	\$ 107.816.274	\$ 188.667.195	\$ 172.840.370
CAUCA	\$ 252.992.703	\$ 204.989.191	\$ 217.582.812	\$ 243.443.488	\$ 238.159.600
CEESAR	\$ 65.627.084	\$ 50.548.542	\$ 68.965.670	\$ 90.258.555	\$ 124.991.841
CÓRDOBA	\$ 37.491.559	\$ 33.259.529	\$ 37.088.990	\$ 65.633.356	\$ 98.723.825
CUNDINAMARCA	\$ 1.553.048.535	\$ 1.602.081.780	\$ 2.003.491.501	\$ 2.409.220.380	\$ 2.925.488.460
LA GUAJIRA	\$ 19.365.640	\$ 8.469.250	\$ 11.543.429	\$ 13.807.869	\$ 24.578.981
HUILA	\$ 219.194.114	\$ 165.540.356	\$ 190.622.528	\$ 290.489.535	\$ 326.320.170
MAGDALENA	\$ 218.224.262	\$ 121.916.940	\$ 123.768.187	\$ 186.320.929	\$ 328.685.276
METÁ	\$ 68.243.930	\$ 58.863.786	\$ 94.523.140	\$ 139.828.990	\$ 193.545.217
NARIÑO	\$ 169.518.911	\$ 191.316.690	\$ 200.261.222	\$ 263.719.691	\$ 259.464.281
NORTE DE SANTANDER	\$ 250.089.253	\$ 278.834.993	\$ 328.990.198	\$ 384.697.684	\$ 498.948.621
PULIPEÑO	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 10.308.938
QUINDIÓ	\$ 340.247.514	\$ 633.928.700	\$ 918.555.180	\$ 988.911.023	\$ 1.122.908.279
RISARALDA	\$ 714.487.286	\$ 908.780.844	\$ 1.411.640.572	\$ 1.481.003.691	\$ 2.140.220.913
SANTANDER	\$ 81.259.207	\$ 49.324.955	\$ 38.425.475	\$ 47.413.197	\$ 111.143.862
SANTANDER	\$ 749.110.782	\$ 881.096.330	\$ 1.148.888.613	\$ 1.619.254.794	\$ 1.995.023.295
SUCRE	\$ 37.854.369	\$ 31.843.650	\$ 25.172.055	\$ 21.548.905	\$ 25.600.862
TOLIMA	\$ 207.332.454	\$ 203.025.892	\$ 229.677.713	\$ 355.637.912	\$ 524.355.862
VALLE DEL CAUCA	\$ 3.567.532.454	\$ 3.984.674.510	\$ 3.323.484.751	\$ 4.071.371.141	\$ 4.965.884.420
VAUPES	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 11.478.899
TOTAL RECAUDO ANUAL CFH (\$)	\$ 24.428.791.328	\$ 26.100.482.253	\$ 30.391.312.678	\$ 37.943.877.883	\$ 48.373.803.227

El FNFH en comparación con otros fondos agrícolas y forestales, se ubica en los 5 primeros por su asignación presupuestal, según la vigencia del año 2024 reportada por el Ministerio de Agricultura, pero muy a pesar de tener el manejo de tan altas

sumas de dinero, los productores, que son quienes hacen los debidos aportes, no ven reflejados en sus territorios los planes de acción que ejecuta el administrador de dicho Fondo.

FONDO	RECAUDADOR ACTUAL	UNIONINAMENTE	TOTAL	INGRESOS		RESERVA	CONTRAPRESTACION AL ADMINISTRADOR (VALORES)	CONTRAPRESTACION AL ADMINISTRADOR (PORCENTAJE)	ADMINISTRADOR DEL FONDO
				TOTAL	ING.				
ALCOGONERO	CONALCOGON	341.083	635.562	1.388.939	983.377	68.474	100%	CONALCOGON	
ARROZERO	FEDEARROZ	5.977.304	31.940.687	43.739.081	12.389.954	2.837.871	100%	FEDEARROZ	
CACAO	FEDECACAO	4.295.397	17.577.379	20.413.080	2.838.230	1.947.427	100%	FEDECACAO	
CAUCO	CONFEDERACION CALCHERA	277.030	525.101	2.937.291	1.912.091	80.868	100%	CONFEDERACION CALCHERA	
CEPELUSTA	FEDEUCE	179.541	7.395.231	12.384.057	5.589.838	648.376	100%	FEDEUCE	
FALCÓN SOTA	FEDEUCE	488.724	2.688.747	5.850.883	2.982.198	294.741	100%	FEDEUCE	
HOSFRUT	ASOFRUCOL	9.838.739	50.688.829	60.384.912	9.775.983	4.637.521	100%	ASOFRUCOL	
LEONIOSOS	FEDEUCE	771.961	2.588.480	3.281.667	179.307	382.307	100%	FEDEUCE	
PAJIBERO	FEDEPAJIBO	14.471.444	102.823.293	254.278.158	151.985.853	10.639.230	100%	FEDEPAJIBO	
PAJIBERO	FEDEPAJIBO	2.286.057	5.181.311	5.882.283	300.652	508.721	100%	FEDEPAJIBO	
PAJIBERO	FEDEPAJIBO	85.026	194.416	199.630	85.274	14.880	100%	FEDEPAJIBO	
PAPA	FEDEPAPA	3.162.377	14.721.828	26.292.689	11.670.061	1.101.390	100%	FEDEPAPA	
TOTAL		41.573.943	235.501.320	435.510.929	193.989.809				

Es evidente dicha situación cuando consultamos los programas ejecutados por el FNFH en la vigencia 2023, donde detallamos un especial énfasis de inversión en materia de: comercialización, centros de acopio e investigación, programas que su gran mayoría van dirigidos a intermediarios, agroindustrias y empresas del sector privado, explicando por qué los recursos nunca se ven aterrizados a quienes hoy son los contribuyentes del Fondo, los productores y confirmando con hechos la manifestación de su descontento con la administración en manos de un privado.

No de PROYECTOS	PROGRAMA	VALOR COFINANCIACION FNFH SOLICITADA 2023	VALOR FNFH EJECUTADO AÑO 2023	% AVANCE
12	PROGRAMA DESARROLLO TECNOLOGICO	\$ 36.784.950.624	\$ 36.652.225.746	100%
2	Investigación	\$ 546.442.426	\$ 546.442.426	100%
10	Transferencia de Tecnología - Asistencia técnica	\$ 36.238.508.198	\$ 36.105.783.320	100%
3	PROGRAMA DE MERCADO Y COMERCIALIZACION	\$ 698.332.092	\$ 690.858.215	99%
3	Comercialización, Canal de acopio y distribución.	\$ 698.332.092	\$ 690.858.215	99%
4	PROGRAMA AREA ECONOMICA	\$ 3.672.936.169	\$ 3.427.106.480	93%
4	Acopio y difusión de la información.	\$ 3.672.936.169	\$ 3.427.106.480	93%
19	TOTAL	\$ 41.154.218.885	\$ 40.770.190.411	99%

UNIDADES DE GESTIÓN	SOLICITUD AÑO 2023	EJECUCION AÑO 2023	% AVANCE
GASTOS ADMINISTRATIVOS Y DE FUNCIONAMIENTO	\$ 6.208.837.638	\$ 6.376.330.370	103%
GASTOS FUNCIONAMIENTO RECAUDO	\$ 3.763.438.721	\$ 3.462.408.601	92%
SUBTOTAL	\$ 9.972.276.359	\$ 9.838.738.971	99%

GRANTOTAL AÑO 2023	51.128.495.244	50.608.929.412	99%
--------------------	----------------	----------------	-----

Esta situación es contraria a lo expresado en el Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Particularmente, en lo referido a *adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los Derechos del agricultor*, en particular:

- a) la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;
- b) el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y
- c) el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

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

1. Democratiza y genera participación ciudadana en la toma de decisiones respecto de los planes y programas de inversión que adelante el FNFH, pues esto permite el acceso real y material de los recursos a las poblaciones que lo requieren y quienes son desde el principio los contribuyentes del Fondo, por ende, deberían ser los primeros beneficiarios, el primer eslabón en la cadena productiva.

2. Reintegrar un gremio que desde el inicio en la estructuración del Fondo se entendía como parte del gremio de frutas y hortalizas (banano) pues además de considerarse necesario pertenecer a dicho Fondo, su contribución ayudaría al fortalecimiento del agro en su propia producción y de otros gremios. Es necesario contribuir a los sectores hortifrutícolas emergentes de manera solidaria, puesto que por más de 30 años han estado exentos, y este recurso puede ayudar a impulsar cadenas productivas emergentes en zonas de conflicto, y con nuevos productos de exportación, como el arazá, agraz, uva caimaronera y otros frutos que requieren un apoyo intensivo y un aprendizaje de los líderes de comercialización internacional y los procesos de poscosecha, que ya tiene sistemáticamente desarrollado el sector bananero.

3. El cambio de administrador del Fondo, que por perspectiva de las organizaciones campesinas debe estar a cargo del mismo ministerio, quien además de contar con la capacidad organizacional, cuenta con el conocimiento, engranaje institucional para tener un panorama más amplio del agro colombiano, y que puede articular un sistema solidario, con representación gremial y territorial más amplia, apoyando además los datos de implementación de los tratados actuales vigentes con la FAO, que no eran parte de los compromisos de hace 30 años. Este cambio puede generar mejores mecanismos de integración de fondos internacionales, aumentando la inversión en cadenas productivas emergentes.

4. La inclusión de toda la cadena productiva en el aporte al Fondo ayuda a sopesar las cargas financieras que hoy están cargando exclusivamente el productor o campesino, dinero del cual el empresario está viéndose beneficiado por pertenecer a la cadena de producción y comercialización.

5. Dar enfoque territorial y claridad a los aportes específicos en un balance territorial y de acuerdo al sector productivo, buscando un esquema de beneficios directos al agricultor campesino, permitiendo consolidar la figura de Derechos del agricultor.

6. Es necesario establecer un ajuste a la ley, para equilibrar esta situación, y dar cumplimiento a los tratados internacionales con la FAO, en esta materia.

4. BIBLIOGRAFÍA

FAO, 2009. Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Procomercio, 2024. PRESENTACIÓN DEL BOLETÍN No. 19 – NOVEDADES PARA EXPORTADORES A LA UNIÓN EUROPEA Edición No. 19, Oficina Comercial en Bruselas.

5. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto fomentar la democratización y participación de los productores adscritos al Fondo de Fomento Hortofrutícola en las políticas, programas y actividades desarrolladas con los recursos provenientes del recaudo de la cuota de fomento, propiciando principios constitucionales como participación ciudadana, igualdad, equidad, productividad del agro y el campesinado como sujeto de especial derecho. Adicionalmente la presente ley busca entregar la administración del Fondo a un ente público, la inclusión de frutas que no se encontraban dentro de dicho Fondo (banano), la extensión de la cuota de fomento en toda la cadena productiva y comercial, además de dar un enfoque territorial al reporte de los ingresos y orígenes de la cuota de fomento, permitiendo establecer con mayor certeza los porcentajes de participación al Fondo.

6. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Si bien los productores de frutas y hortalizas tienen bajo el manto de los tratados de libre comercio una oportunidad gigantesca para conquistar mercados externos, llegar a ellos será imposible sin una preparación. A esto se suma a que deben ser competitivos para enfrentar la competencia que se les viene con los acuerdos comerciales.

Los problemas a enfrentar son las altas importaciones, el contrabando y el comercio ilegal de frutas y verduras.

De acuerdo con cifras de Asohfrucol, el rendimiento por hectárea es de 8,5 toneladas en promedio, cuando debería ser de 12. Se requiere aumento del fomento para todos los departamentos de Colombia y avanzar en nuevos productos asociados a la biodiversidad y el mercado europeo, con nuevos requerimientos sanitarios a partir de 2026 (p. ej. *La Unión Europea (EU) en la Adenda uno (1) de la notificación G/SPS/N/EU/290 (directiva (EU) 2019/523 de la Comisión Europea)*, determina condiciones para la exportación de productos específicos), implementación de servicios de transferencia de tecnología, asistencia técnica, capacitación del recurso humano y mejoramiento del estatus sanitario.

Dentro de los principales productos NME exportados por Colombia hacia la UE se destacan las frutas (bananos o plátanos frescos, aguacate Hass, gulupa, uchucas), el café y las flores frescas, con una participación del 25%, 15% y 4% respectivamente².

² PRESENTACIÓN DEL BOLETÍN No. 19 – NOVEDADES PARA EXPORTADORES A LA UNIÓN EUROPEA Edición No. 19, Oficina Comercial en Bruselas Procomercio, julio 2024.

Esta situación dista de las cifras de hace 30 años y se requiere un nuevo enfoque de gestión de acuerdos y verificación de actividades de sellos y el cumplimiento de los PAC (Política Agrícola Común para la UE). En este caso nuestro sector debe acogerse a esquemas de Ayuda Sectorial: Establece requisitos y ayudas para actividades de promoción, cosecha en verde, administración de fondos comunes, seguro de cosecha o inversiones. En la actualidad interviene en los programas escolares para suministro de frutas, hortalizas y lácteos.

El valor agregado y la producción hortofrutícola en sistema amigables con el medio ambiente y gestionar riesgos ante cambios climáticos. La cadena de Hass es un ejemplo de ello: Con la participación de importantes importadores de aguacate Hass, fue una gran oportunidad para resaltar la propuesta de valor y posicionamiento que diferencia al producto colombiano, por sus características organolépticas, su disponibilidad a lo largo del año, sus posibilidades de crecimiento y, especialmente, por su apuesta por la sostenibilidad en todas sus dimensiones. De acuerdo con la OCDE, para el 2030, se espera que el aguacate se convierta en la segunda fruta tropical más comerciada en el mundo, y el mercado europeo es ya el principal destino de nuestras exportaciones.

En Colombia hay sembradas en frutas y hortalizas alrededor de 940.000 hectáreas con una producción de 10,3 millones de toneladas, incluyendo plátano que se cultiva como hortaliza. Los cambios normativos en la UE desestimularán las importaciones de productos de ultramar. Pero las frutas colombianas poseen la característica de ser exóticas y se deben preparar ante los nuevos escenarios normativos: Las instituciones de la **Unión Europea** han alcanzado un acuerdo para poner un precio a la huella de dióxido de carbono de muchas de sus importaciones, a **partir de 2026** cuando las compañías deberán declarar cada año la cantidad de bienes importados en la UE en el año anterior y sus GEI incorporados. De esta forma, se generará un gravamen adicional. En este orden de ideas, el país se debe preparar ante nuevos retos que sus instituciones no han asimilado y solo se realizan con escaso presupuesto público, disponiendo otras fuentes de fomento.



Aguacate, mango, pitaya, piña y granadilla son solo algunas de las frutas que están posicionándose en el mercado mundial y le darán al país la oportunidad de suplir las necesidades del mercado europeo y americano. Adicionalmente, con valor agregado de

transformación, requiere que el sector hortofrutícola desarrolle nuevas estrategias: por ejemplo, las mezclas de cacao, proveniente de Caquetá y Cauca, con frutas como uchuva y cereza en el proceso de conchado, en donde el cacao es molido con piedras para luego fundirlo en moldes, con cientos de frutas tropicales, es parte del proceso de acompañamiento al sector campesino.

El aguacate Hass, limón Tahití, gulupa, uchuva y mango, son las frutas frescas que han impulsado el crecimiento en las exportaciones del sector. El aguacate Hass ha registrado un incremento del 28% en sus ventas externas, pasando de US\$85 millones en los primeros cuatro meses de 2023, a US\$109 millones en el mismo período de 2024.

Le sigue el limón Tahití, con un aumento del 57%, al pasar de US\$28 millones a US\$44 millones. La gulupa, las uchuvas y los mangos también han experimentado una variación positiva de 16%, 14% y 25%, respectivamente.

De acuerdo con Javier Díaz Molina, presidente de Analdex, “las características geográficas del país nos permiten tener cosechas durante todo el año, lo cual nos hace mucho más competitivos en el mercado global. Las exportaciones de frutas frescas, sin incluir banano, contribuyen considerablemente al sector no minero-energético ya que representan 2,9% en sus ventas externas totales”.

El dirigente gremial añadió que “es clave seguir trabajando en admisibilidades fitosanitarias en los principales mercados a nivel mundial, para que las frutas colombianas se posicionen con más fuerza en el exterior”.

Para Jorge Riaño, Gerente de Novacampo, es necesario un trabajo coordinado entre el sector público y privado, para enfrentar los retos que genera la exportación de las frutas frescas: “tanto el Estado como las empresas del agro colombiano deben buscar soluciones conjuntas a los desafíos del sector, y consolidar e incrementar el desarrollo positivo que han tenido las exportaciones. Tenemos la capacidad de conquistar los mercados más exigentes, siempre y cuando se realice de forma mancomunada entre estos actores ya mencionados”.

Las frutas colombianas han logrado llegar a más de 50 países alrededor del mundo, siendo reconocidas por su alta calidad, sabor y propiedades nutricionales. Los principales destinos de exportación de fruta fresca del país, durante los primeros cuatro meses del año son los Países Bajos, que tuvo una participación del 42% de las exportaciones totales del sector. Le siguen Estados Unidos (23%), Bélgica (7%), Reino Unido (5%) y España (4%).

Cabe destacar el aumento de las exportaciones a Bélgica, las cuales presentaron un crecimiento de 233% entre enero y abril de este año, pasando de US\$4 millones en 2023 a US\$15 millones en 2024.

Las ventas externas a Estados Unidos también han experimentado un comportamiento al alza del 73%, al pasar de US\$24 millones a US\$46 millones en el mismo período, según cifras del DANE.

Sin embargo, el sector tiene grandes retos climáticos y logísticos. Luz Adriana Villa, Gerente de Coltrópicos, empresa dedicada a la exportación, empaque y producción de fruta fresca como aguacate Hass, limón Tahití, mango y gulupa, considera que las tarifas de transporte interno y el costo de los puertos han tenido un aumento significativo, lo que a su vez afecta la competitividad de los productores.

“Es increíble que estemos exportando fruta y que el 17% sean los costos de manejo interno en el país. Son demasiado altos y esto nos resta competitividad. Esto sin contar que las tarifas en puertos han subido un 25%”, contó Villa.

USD FOB Millones					
Subpartida	Descripción	Enero - Junio			Part. % 2024
		2023	2024	Var 23/24	
Total general		650,2	965,3	48,5	100
0803901100	Bananas o plátanos frescos del tipo "cavendish valery"	358,6	612,4	70,7	63,4
0804400010	Aguacates (paltas), variedad Hass, frescos o secos	126,6	151,1	19,4	15,7
0803101000	Plátanos "plantains", frescos.	53,1	60,2	13,3	6,2
0805502200	Lima Tahití (limón Tahití) (citrus latifolia), frescas o secas.	42,1	63,7	51,3	6,6
0810901030	Gulupa (maracuyá morado) (<i>Passiflora edulis</i> varo <i>edulis</i>), frescas.	23,5	28,3	20,4	2,9
0810905000	Uchuvas (uvillas) (<i>Physalis peruviana</i>) frescas.	21,4	23,7	10,6	2,5
0804502000	Mangos y mangostanes frescos o secos.	6,5	7,3	13,3	0,8
0803901200	Bocadillo (manzanito, orito) (<i>Musa acuminata</i>), frescos.	4,2	4,5	6,4	0,5
0805100000	Naranjas frescas o secas.	3,8	3,7	-2,6	0,4
0810901010	Granadilla (<i>Passiflora ligularis</i>), frescas.	2,9	2,3	-19,6	0,2
Las demás		7,4	8,1	9,3	0,8

Respecto a los desafíos climáticos, Villa señaló que el invierno puede afectar considerablemente la calidad de la fruta: “un invierno fuerte representa un gran desafío para las fincas en la recolección de la fruta, ya que el exceso de agua afecta el calibre y, por ende, la calidad final en el destino”.

Jorge Riaño de Novacampo, por su parte, enfatizó en el impacto directo del cambio climático en las certificaciones, lo que genera considerables pérdidas para el sector: «el incremento en las exigencias de certificación, por parte de los mercados de destino, la eliminación de moléculas previamente permitidas y recomendadas, y el aumento de la resistencia a las enfermedades y plagas por el cambio climático, obligan a los productores a buscar soluciones cada vez más complejas. Esta situación, sumada a la ineficacia de métodos tradicionales de control, se traduce en grandes pérdidas en la producción”.

Los cinco principales departamentos productores de fruta fresca en Colombia son Antioquia, Cundinamarca, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.

La lista la lidera Antioquia, que ha experimentado un incremento del 60% en su exportación, durante los primeros cuatro meses del año, pasando de US\$45 millones en 2023 a US\$73 millones en 2024.

Cundinamarca registra un aumento del 42%, seguido de Santander con 48% y Valle del Cauca con un 74%. Sin embargo, Risaralda presenta una tendencia contraria, con una disminución del 17% en sus ventas externas durante el mismo período, pasando de US\$32 millones a US\$26 millones.

7. CONCERTACIÓN Y MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY

Para la realización de este proyecto se contó con un proceso de revisión bibliográfica, consultas a expertos gremiales de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá y Huila, quienes aportaron sus percepciones para modificar el proyecto original, adicionalmente a la labor realizada por los autores.

8. CONVENIENCIA

El presente proyecto de ley ha sido estudiado y analizado bajo la óptica productiva, sin embargo, ante la necesidad de transformar los fondos y la estructura, tras 30 años de operación, por recomendación de gremios productores, se señala que es menester que se legisle en la materia y que mediante esta iniciativa se llenen los vacíos legales que existen en la actualidad respecto del elemento objeto de estudio.

9. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

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

10. IMPACTO FISCAL

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

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

11. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° y elimínese el párrafo 3° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 4°. Los productores de frutas y hortalizas ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estarán obligados al pago de la cuota de Fomento Hortifrutícola.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. Cuando el producto sea exportado el pago de la cuota será vinculante para el productor, comercializador o tercero exportador dentro de la cadena de suministro.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. La cuota de Fomento Hortifrutícola se causará en las operaciones de venta que realicen los productores y comercializadores.</p> <p>Parágrafo 3°. Se suprime.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° y elimínese el párrafo 3° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 4°. Los productores de frutas y hortalizas ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estarán obligados al pago de la cuota de Fomento Hortifrutícola.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. Cuando el producto sea exportado el pago de la cuota será vinculante para el productor, comercializador o tercero exportador dentro de la cadena de suministro.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. La cuota de Fomento Hortifrutícola se causará en las operaciones de venta que realicen los productores y comercializadores o exportadores, según corresponda</p> <p>Parágrafo 3°. Se suprime.</p>	<p>Es necesario suprimir pasos para el control del proceso, o esto puede representar un problema en el seguimiento del producto, por reprocesos, dificultando el seguimiento.</p> <p>Por otra parte es necesario quitar exenciones: Hoy en día los productos emergentes de economías amazónicas y del interior, no consolidados están haciendo los mayores aportes a este Fondo: acai, gulupa, uchuva y granadilla hacen más aportes que la industria bananera. Llevan una exención de 30 años, es justa una contribución solidaria a los emergentes.</p>
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 7°. Créase el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola como una cuenta especial de manejo constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Hortifrutícola.</p> <p>La cuenta se llevará bajo el nombre de “Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola” con destino exclusivo a los objetivos previstos en la presente ley.</p>	<p>Sin cambios.</p>	
<p>Artículo 3°. Modificación al párrafo del artículo 8° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 8°. El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola deberá tener en cuenta en la distribución de sus inversiones, el origen de sus recursos por regiones y productos.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. No menos del ochenta por ciento (80%) de los recursos generados en una región serán destinados a programas que se desarrollen en ella, dichos programas de inversión deberán ser ampliamente socializados y siempre concertados con los productores del territorio, en espacios de diálogo y participación social que queden plenamente documentados y que den garantías a todos los sectores por igual independiente del producto que representan. Las organizaciones de productores podrán presentar las propuestas de inversión a partir de las cuales se construirá el consenso con los delegados del Ministerio de Agricultura, previamente a todas las organizaciones de productores hortofrutícolas del país les deberá llegar el informe anual del recaudo, especificando los municipios y los departamentos además de un diagnóstico de situación de cada producto y los apoyos que está recibiendo del orden nacional.</p>	<p>Artículo 3°. Modificación al párrafo del artículo 8° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 8°. El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola deberá tener en cuenta en la distribución de sus inversiones, el origen de sus recursos por regiones y productos.</p> <p>PARÁGRAFO. No menos del ochenta por ciento (80%) de los recursos generados en una región serán destinados a programas que se desarrollen en ella, dichos programas de inversión deberán ser ampliamente socializados y siempre concertados con los productores del territorio, en espacios de diálogo y participación social que queden plenamente documentados y que den garantías a todos los sectores por igual independiente del producto que representan. Las organizaciones de productores podrán presentar las propuestas de inversión a partir de las cuales se construirá el consenso con los delegados del Ministerio de Agricultura, previamente a todas las organizaciones de productores hortofrutícolas del país les deberá llegar el informe anual del recaudo, especificando los municipios y los departamentos además de un diagnóstico de situación de cada producto y los apoyos que está recibiendo del orden nacional. Particular apoyo se dará a los productos hortifrutícolas nativos emergentes, asociados a proyectos de conservación de bosque en pie.</p> <p><u>Parágrafo 2°. Mecanismo de concertación regional. Los capítulos regionales de dirección del Fondo tendrán la labor de</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <u>- concertar con los productores del territorio.</u> <u>- generar y consolidar espacios de diálogo y participación social.</u> <u>- documentar los espacios de discusión y</u> <u>- llevar secretaría de las actas de reunión, brindando garantías a los productores, comerciantes y exportadores de productos regionales y locales</u> 	<p>Es necesario establecer mecanismos de participación, de acuerdo con los mecanismos previstos en el tratado FAO.</p>

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
	<u>Parágrafo 2º: Los capítulos regionales de dirección del Fondo tendrán las labores de concertar con los productores del territorio; generar y consolidar espacios de diálogo y participación social; documentar los espacios de discusión y llevar secretaría de las actas de reunión, brindando garantías a los productores, comerciantes y exportadores de productos regionales y locales.</u>	
ARTÍCULO 4º. La administración del Fondo estará a cargo del Ministerio de Agricultura, quien para todos los efectos actuará en adelante como entidad administradora del Fondo.	Sin cambios.	
ARTÍCULO 5º. Modifíquese el artículo 5º de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así: ARTÍCULO 5º. Serán recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola, las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que procesen o comercialicen frutas u hortalizas, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional. Todas las operaciones comerciales de frutas u hortalizas deben quedar registradas ante el administrador del Fondo y este debe acreditar, mediante paz y salvo la respectiva operación, el paz y salvo será requisito para la exportación y en cualquier momento podrá ser requerido por las autoridades competentes en las centrales de abasto o grandes superficies. PARÁGRAFO 1º. Los recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola deberán trasladar dentro del siguiente mes calendario la cuota retenida en el anterior. PARÁGRAFO 2º. Los recaudadores tienen la obligación de reportar al Ministerio de Agricultura el detalle de los municipios, departamentos y las cantidades que se compraron. Dicho reporte servirá para determinar el valor aportado por municipio y departamento a título de Cuota de Fomento Hortifrutícola y con base en el mismo, concertar los programas de inversión.	Sin cambios.	
ARTÍCULO 6º. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación, no deroga ninguna ley salvo aquellas que tengan disposiciones en contrario.	Sin cambios.	

12. PROPOSICIÓN

Los suscritos Congresistas, en los términos señalados, rendimos ponencia favorable y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de Ley número 51 de 2024 Cámara, la cual *“tiene por objeto fomentar la democratización y participación de los productores adscritos al Fondo de Fomento Hortifrutícola en las políticas, programas y actividades desarrolladas con los recursos provenientes del recaudo de la cuota de fomento, propiciando principios constitucionales como participación ciudadana, igualdad, equidad, productividad del agro y el campesinado como sujeto de especial derecho.*


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


ERMES EVELIO PETE VIVAS
 Representante a la Cámara por el
 Departamento del Cauca
 Pacto Histórico
 Ponente

13. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2024 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

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

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 4º y elimínese el parágrafo 3º de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 4º. Los productores de frutas y hortalizas ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estarán obligados al pago de la Cuota de Fomento Hortifrutícola.

PARÁGRAFO 1º. Cuando el producto sea exportado el pago de la cuota será vinculante para el, comercializador o tercero exportador dentro de la cadena de suministro.

PARÁGRAFO 2°. La Cuota de Fomento Hortifrutícola se causará en las operaciones de venta que realicen los y comercializadores o exportadores, según corresponda.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 7°. Créase el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola como una cuenta especial de manejo constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Hortifrutícola.

La cuenta se llevará bajo el nombre de “Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola” con destino exclusivo a los objetivos previstos en la presente ley.

Artículo 3°. Modificación al parágrafo del artículo 8° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

ARTÍCULO 8°. El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola deberá tener en cuenta en la distribución de sus inversiones, el origen de sus recursos por regiones y productos.

PARÁGRAFO 1°. No menos del ochenta por ciento (80%) de los recursos generados en una región serán destinados a programas que se desarrollen en ella, dichos programas de inversión deberán ser ampliamente socializados y siempre concertados con los productores del territorio, en espacios de diálogo y participación social que queden plenamente documentados y que den garantías a todos los sectores por igual independiente del producto que representan. Las organizaciones de productores podrán presentar las propuestas de inversión a partir de las cuales se construirá el consenso con los delegados del Ministerio de Agricultura, previamente a todas las organizaciones de productores hortofrutícolas del país les deberá llegar el informe anual del recaudo, especificando los municipios y los departamentos además de un diagnóstico de situación de cada producto y los apoyos que está recibiendo del orden nacional. Particular apoyo se dará a los productos hortifrutícolas nativos emergentes, asociados a proyectos de conservación de bosque en pie.

PARÁGRAFO 2°. *Mecanismos de concertación regional:* Los capítulos regionales de dirección del Fondo tendrán la labor de

- concertar con los productores del territorio,
- generar y consolidar espacios de diálogo y participación social,
- documentar los espacios de discusión y
- llevar secretaría de las actas de reunión, brindando garantías a los productores, comerciantes y exportadores de productos regionales y locales

PARÁGRAFO 2°. Los capítulos regionales de dirección del Fondo tendrán las labores de concertar con los productores del territorio; generar y consolidar espacios de diálogo y participación social; documentar los espacios de discusión y llevar secretaría de las actas de reunión, brindando garantías a los productores, comerciantes y

exportadores de productos regionales y locales.

ARTÍCULO 4°. La administración del Fondo estará a cargo del Ministerio de Agricultura, quien para todos los efectos actuará en adelante como entidad administradora del Fondo.

ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 118 de 1994, el cual quedará así:

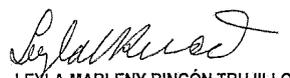
ARTÍCULO 5°. Serán recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola, las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que procesen o comercialicen frutas u hortalizas, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Todas las operaciones comerciales de frutas u hortalizas deben quedar registradas ante el administrador del Fondo y este debe acreditar, mediante paz y salvo la respectiva operación, el paz y salvo será requisito para la exportación y en cualquier momento podrá ser requerido por las autoridades competentes en las centrales de abasto o grandes superficies.

PARÁGRAFO 1°. Los recaudadores de la Cuota de Fomento Hortifrutícola deberán trasladar dentro del siguiente mes calendario la cuota retenida en el anterior.

PARÁGRAFO 2°. Los recaudadores tienen la obligación de reportar al Ministerio de Agricultura el detalle de los municipios, departamentos y las cantidades que se compraron. Dicho reporte servirá para determinar el valor aportado por municipio y departamento a título de Cuota de Fomento Hortifrutícola y con base en el mismo, concertar los programas de inversión.

ARTÍCULO 6°. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación, no deroga ninguna ley salvo aquellas que tengan disposiciones en contrario.


LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO
Representante a la cámara
Departamento del Huila
Pacto Histórico
Coordinadora Ponente


ERMES EVELIO PETE VIVAS
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca
Pacto Histórico
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 30 de 2024

Doctora

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes,

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 178 de 2024 Cámara, por medio de la cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

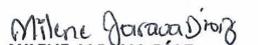
Respetada señora Presidente:

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 178 de 2024 Cámara, **por medio de la cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,


JHON FREDY NUÑEZ RAMOS
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


NESTOR LEONARDO RICO RICO
 Representante a la Cámara
 Ponente René Juan Guerrero ✓


MILENE JARAVA DÍAZ
 Representante a la Cámara
 Ponente


LEONARDO DE JESÚS GALLEGO A.
 Representante a la Cámara
 Ponente.

1. TRÁMITE

El Proyecto número 178 de 2024 Cámara de autoría del honorable Senador *Miguel Ángel Barreto Castillo*, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 13 de agosto de 2024.

En anterior proyecto fue asignado para el inicio de discusión a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, por considerarlo de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

Así pues, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, procedió a realizar la designación de los ponentes para primer debate correspondiendo la Coordinación al honorable Representante *Jhon Fredy Nuñez Ramos* y como ponentes a los honorables Representantes, *Milene Jarava Díaz*, *Leonardo de Jesús Gallego Arroyave*, *Néstor Leonardo Rico Rico*.

2. OBJETO

La iniciativa tiene como objeto la inclusión de la ciudad de Ibagué, en el Régimen Especial de Tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover su desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de su territorio, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y pobreza y generar nuevas oportunidades de empleo e inserción laboral.

3. CONTENIDO

La presente iniciativa cuenta con dos (2) artículos sin incluir la vigencia.

El artículo (1º) expone el objeto de la iniciativa, la cual consiste en incluir la ciudad de Ibagué, en el Régimen Especial de Tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover su desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de su territorio, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y pobreza y generar nuevas oportunidades de empleo e inserción laboral.

En el artículo (2º) el Régimen Especial de Tributación, aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE de la ciudad de Ibagué, dentro de los tres (3) a los siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

En el artículo (3º) enmarca la vigencia de la presente iniciativa.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El elevado y persistente cifra de desempleo, que ha tenido la ciudad de Ibagué ha sido una manifestación sistémica de la baja calidad del empleo y de la alta informalidad, los bajos ingresos laborales y la pobreza de la ciudad. Estos factores han contribuido a mantener tasas de desempleo relativamente altas en la región. A pesar de los esfuerzos por mejorar la situación, la ciudad enfrenta desafíos estructurales que requieren soluciones integrales y sostenibles para abordar el problema del desempleo.

Una de las soluciones que se han venido planteando es la de mejorar el entorno para los negocios y crear un ambiente favorable para las empresas, impulsar economías de aglomeración que aumenten el valor agregado y ampliar el tamaño del mercado, especialmente el externo.

Con esta iniciativa se insiste nuevamente para incluir a Ibagué dentro del Régimen Especial de Tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) creado por la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-022 (1955 de 2019), con el fin de promover el desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de esta región, y en especial de Ibagué que atraviesa por una situación crítica de desempleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y los altos niveles de pobreza.

El propósito original del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 es atraer inversión y la generación de empleo en los departamentos y ciudades que son ZESE, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Norte de Santander, La Guajira, Arauca y, con la presente propuesta legislativa se extendería a la ciudad de Ibagué. Con esta iniciativa se busca disminuir el desempleo, la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y los altos niveles de pobreza de los habitantes de la ciudad de Ibagué.

Los beneficiarios serán las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley o las sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente. Dentro de los beneficios se encuentran la tarifa general de renta 0% por los primeros cinco años y de 50% de tarifa general de renta durante los cinco años siguientes.

Aplica la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta, siempre y cuando se informe al agente retenedor en la respectiva factura. Dentro de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios está el de aumentar el quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio del número trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años gravables anteriores al año en que inicie la aplicación de la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta del Régimen Especial en Materia Tributaria (ZESE), que en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) empleos directos, y mantenerlo durante el período de vigencia de aplicación del régimen tributario. Para las sociedades que al momento de aplicar el Régimen Especial en Materia Tributaria tengan menos de dos (2) años de constituidas, corresponde el aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados desde su constitución que, en ningún caso, podrá ser inferior a dos (2) empleos directos.

Así mismo, la actividad económica principal de las sociedades que apliquen el régimen tributario especial consiste en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y/o comerciales.

Los requisitos para poder acceder al beneficio es demostrar el aumento del 15% del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario, desarrollar actividad económica dentro del territorio de la ZESE y demostrar que la mayor cantidad de ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud.

Igualmente, conforme a lo establecido en la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Mundial de la Vida”, el artículo 33 establece la necesidad de consolidar zonas de inversión especial para superar la pobreza, en las cuales se para potenciar el desarrollo de actividades económicas, sociales y ambientales que permitan la generación de empleo. En línea con esto, se mantiene la necesidad de definir zonas que por sus condiciones socioeconómicas requieran de políticas que incentiven la formalización de empresas, la creación de empleo y generen crecimiento económico que beneficie a sus ciudadanos.

Ibagué contribuye con el 40% del PIB del departamento del Tolima, convirtiéndose en eje

del desarrollo del departamento. La economía del departamento del Tolima se ha rezagado en los últimos años con respecto a otras regiones del país, como lo confirma el descenso en su contribución al PIB nacional, que pasó de 2,5 a 2,1 por ciento entre 2001 y 2013 y para el 2018 bajó al 1,9%, según cifras del DNP y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, porcentaje que se mantuvo durante los años 2020 y 2021 y para el 2023 sube al 2,1%.

Así mismo, la incidencia de la pobreza se mantiene por encima del promedio nacional. En el departamento del Tolima, y en especial en Ibagué, la fabricación de textiles - prendas de vestir y muebles, registraron tasas de crecimiento negativas en los últimos años, en tanto que otras como las de edición e impresión, y la fabricación de plástico desaparecieron. Como resultado de lo anterior, estos últimos, que son a su vez más intensivos en mano de obra, perdieron participación a favor de los primeros, más intensivos en capital, lo cual contribuye a explicar la reducción observada en el número de establecimientos y de ocupados en el departamento.

Gráfica 1. Pobreza monetaria Tolima vs. nacional



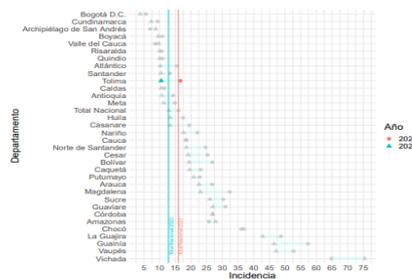
Fuente: Elaboración propia con datos del DANE.

Gráfica 2. Comparativo pobreza multidimensional Tolima y otros departamentos 2021, 2022. Fuente DANE.

Pobreza Multidimensional: Tolima

La figura compara la posición del departamento en el ranking nacional de pobreza multidimensional y el cambio entre 2021 y 2022

Figura 9: Incidencia de Pobreza Multidimensional por departamentos



Tolima ha sido uno de los departamentos con mayor rezago en el decrecimiento del indicador de pobreza monetaria, ya que en los últimos años presentó un estancamiento. De igual forma, el indicador creció un 2%, pasando de 29% en el 2017 a 31% en el 2018 el aumento de la pobreza monetaria. Además, fue el cuarto departamento con mayor crecimiento de pobreza monetaria en el 2018.

Esto quiere decir, que en el departamento del Tolima existe una población de aproximadamente 1'400.000 habitantes y 434.000 de sus habitantes son

pobres monetariamente, es decir, que no satisfacen sus necesidades básicas. Además, 333 mil, viven en la pobreza multidimensional, que tiene que ver con la carencia en las dimensiones de: educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y nivel de vida en general.

Gráfica 3. Pobreza monetaria extrema Tolima vs.



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE.

El Tolima ha sido uno de los departamentos con mayor aumento de la pobreza monetaria extrema, el indicador creció un 1,7%, pasando de 7,5% en el 2017 a 9,2% en el 2018, siendo el segundo departamento en el que más aumentó. Además, de 1,4 millones de habitantes que hay en el departamento, 128 mil viven en pobreza monetaria extrema.

En el departamento del Tolima, y en especial en Ibagué, la fabricación de textiles - prendas de vestir y muebles, registraron tasas de crecimiento negativas en los últimos años, en tanto que otras como las de edición e impresión, y la fabricación de plástico desaparecieron.

Como resultado de lo anterior, estos últimos, que son a su vez más intensivos en mano de obra, perdieron participación a favor de los primeros, más intensivos en capital, lo cual contribuye a explicar la reducción observada en el número de establecimientos y de ocupados en el departamento.

A esto hay que sumarle la disminución de la participación de la cosecha arrocera del departamento, la desaparición del cultivo de algodón y de las industrias de hilos e hilazas, sumado a las dificultades por las que atraviesan los cafeteros y agricultores del departamento, aunado a la grave crisis de despoblamiento del campo y abandono rural. Dentro de las variables que más inciden en la evolución de la calidad de vida de una sociedad, se encuentran aquellas relacionadas con el comportamiento del empleo y, en general, con la estructura del mercado laboral. Variables como el desempleo, la estructura de la ocupación, el grado de informalidad que predomine en la economía, entre otras, impactan positiva o negativamente sobre los niveles de pobreza, la distribución de la riqueza y sobre la estructura productiva de un departamento o una ciudad.

La Tasa de Ocupación en Ibagué, se encuentra en niveles muy por debajo de las 13 ciudades. Mientras que en la capital del departamento del Tolima la ocupación llega a 55.5%, para las trece principales ciudades el nivel de la demanda laboral llega a 59.7%. Sumado a lo anterior, cuando se compara el comportamiento de la ocupación en Ibagué

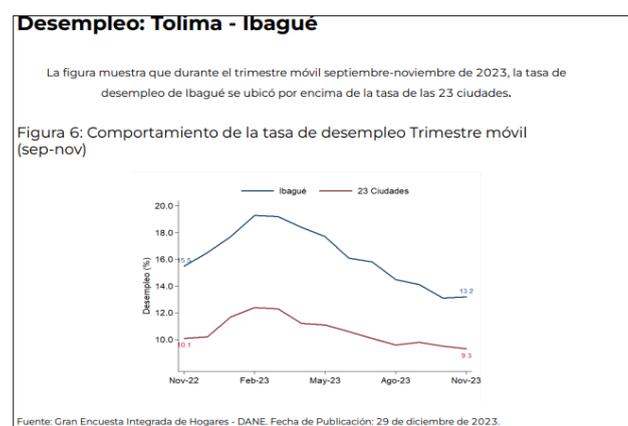
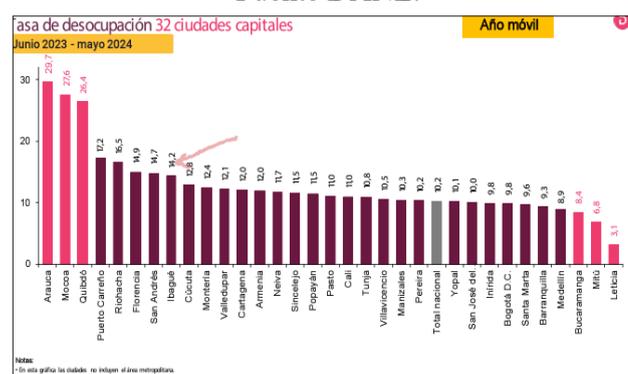
respecto al mismo trimestre del año anterior, la Tasa de Ocupación se ubicó en 51.8% para el año 2019, mientras que para el último trimestre del año 2018 era del 55,9%. Aquí se encuentra la causa inmediata del incremento del desempleo, mientras que la oferta laboral cayó un punto porcentual, la demanda laboral cayó en más de cuatro puntos porcentuales. El resultado, más ibaguereños desocupados, como se observa en el cuadro que se expone a continuación.

Para el mes de mayo de 2022, Ibagué tiene 4 puntos de más por encima de los porcentajes de la media nacional en materia de desempleo, pues la tasa de informalidad a nivel local es de 53.5%, mientras que en la informalidad a nivel nacional sería de 44.7%.

Así mismo, para este mismo período, Ibagué se sigue manteniendo entre las tres ciudades con más desempleo juvenil con un 24,7% ocupando la tercera posición, por debajo de Valledupar con una tasa del 25,1% en segundo lugar y, de primeras está Quibdó con un 26,2%

Ibagué se mantiene en el quinto lugar del desempleo, la capital del Tolima marcó una cifra del 14,2% en el informe entregado por el Dane, para el mes de mayo de 2024, con notables mejorías, pero el promedio móvil de 2022 fue del 18,1%. El panorama es preocupante toda vez que Ibagué ocupa una vez más el segundo puesto a nivel nacional con el índice de desempleo más alto, superado únicamente por Neiva. En Ibagué, la informalidad laboral cercana al 50%. A lo cual ahora debemos añadir tener el uno de los primeros lugares de desempleo juvenil en Colombia, con un 23,2% en el trimestre enero-marzo de 2023 en la franja de jóvenes de 14 a 28 años de edad, con notable disminución del promedio de 2023 que fue del 29,6%.

Gráfica 4: Desempleo Ibagué- Mayo de 2024. Fuente DANE.



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares - DANE. Fecha de Publicación: 29 de diciembre de 2023.

5. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no ordena gasto; pero, establece un beneficio tributario especial, lo que comprende un impacto fiscal y, en consecuencia, requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En tal sentido, esperamos que haya un apoyo gubernamental a la iniciativa.

6. LA INICIATIVA DEL CONGRESO

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (artículo 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de este, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que *“la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que este proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como este, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República”*. C-1707 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (artículo 154 inciso 2° CP), es decir, las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que *“en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”*.

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que *“en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”*.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de *“conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre*

materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye, además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:

En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del Proyecto de Ley número 26 de 1998 Senado – 207 de 1999 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación, sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario.

Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias” (Negrillas fuera del original).

En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían “adicionar nuevas materias o contenidos”; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.

“La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto”.

Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.

“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del Gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros”.

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el solo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Sentencia C-121 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas Hernández

En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.

“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del Gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo, sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.

Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que “(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia “La iniciativa gubernamental exclusiva no solo se manifiesta en el momento de

la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarios”.

Así la Corte ha concluido “que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad”.

“Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política”.¹

7. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los posibles beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de la iniciativa versa sobre la ampliación del ámbito de aplicación del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (Zona Económica y Social Especial - ZESE) para la ciudad de Ibagué, son generales y aplican de igual

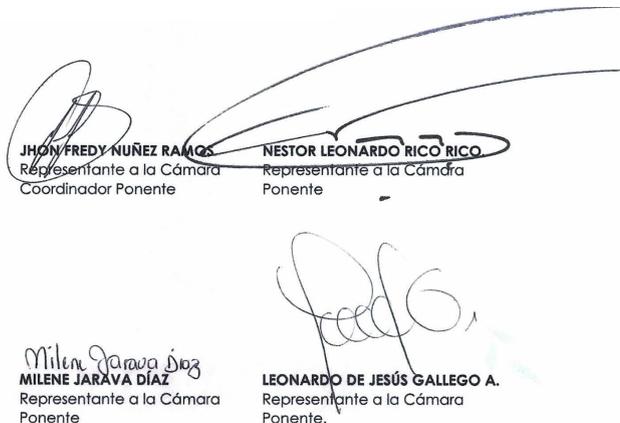
manera para todos los colombianos, no se configura causal para predicar un impedimento.

Por otro lado, al encontrar que los beneficiarios de la figura ZESE pertenecen al sectores específicos de la economía y que se aplica a un ámbito particular del territorio nacional, si el Congresista o algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley desarrollan dichas actividades en la ciudad de Ibagué o es autoridad civil o policial o ejerce funciones en dicha ciudad, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se deduce su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población por igual y sus efectos regirán para el futuro.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

8. PROPOSICION

En los términos, rendimos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de representantes, dar Primer Debate al Proyecto de Ley número 178 de 2024 Cámara, por medio de la cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.



JHON FREDY NUÑEZ RAMOS
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

NESTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Ponente

Milene Jarava Díaz
MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara
Ponente

LEONARDO DE JESÚS GALLEGO A.
Representante a la Cámara
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la inclusión de la ciudad de Ibagué en el Régimen Especial de Tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover su desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de su territorio, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y pobreza, y generar nuevas oportunidades de empleo e inserción laboral.

¹ Sentencia C-066/18 M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

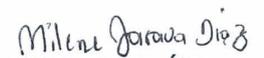
Artículo 2º. Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE de la ciudad de Ibagué dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

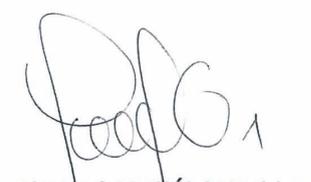
Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


JHON FREDY NUÑEZ RAMOS
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


NÉSTOR LEONARDO RICO RICO.
 Representante a la Cámara
 Ponente


MILENE JARAVA DÍAZ
 Representante a la Cámara
 Ponente


LEONARDO DE JESÚS GALLEGO A.
 Representante a la Cámara
 Ponente.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 (ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 7 de noviembre de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de No.178 de 2024 Cámara, "POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE A LA CIUDAD DE IBAGUÉ EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrito por los Honorables Representantes JHON FREDY NUÑEZ RAMOS, LEONARDO DE JESÚS GALLEGO ARROYAVE, NÉSTOR LEONARDO RICO RICO, MILENE JARAVA DÍAZ, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
 PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE
 LEY NÚMERO 196 DE 2024 CÁMARA**

por medio del cual se reconoce al río Orinoco, su Cuenca y Afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de noviembre de 2024

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

CAMILO ERNESTO ROMERO GLAVÁN

Secretario

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

Referencia: Presentación del Informe de Ponencia para Primer Debate - Proyecto de Ley número 196 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce al río Orinoco, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

Respetados Presidente y Secretario.

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia **Positiva** para Primer Debate ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 196 de 2024 Cámara, *por medio del cual se reconoce al río Orinoco, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
 Ponente - Representante a la Cámara-Meta
 Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
 DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 196
 DE 2024 CÁMARA**

por medio del cual se reconoce al río Orinoco, Su Cuenca y Afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

Respetados Presidente y Secretario.

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad a lo dispuesto en la Constitución y la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia **Positiva** para Primer Debate ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 196 de 2024 Cámara, *por medio del cual se reconoce al río Orinoco, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.*

Contenido

1. Objeto.
2. Trámite del acto legislativo.
3. Del Análisis del Impacto Fiscal de la Norma.
4. Conflictos de Interés.
5. Contenido del Proyecto.

6. Exposición de motivos del PL 196 de 2024 Cámara.
7. Consideraciones de los ponentes.
8. Proposición.

1. Objeto

Este proyecto de ley tiene como objeto reconocer al río Orinoco, su cuenca y sus afluentes, como un sujeto de derechos, para hacerle frente a las problemáticas ambientales del río que se han derivado principalmente por causa de la exploración y explotación de hidrocarburos y la minería ilegal que usa mercurio para la recuperación de oro del lecho del río, minería legal en la cuenca alta en playas, playones, áreas de inundación y la deforestación, para ello, garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, las comunidades étnicas y el campesinado que habitan en la zona de influencia.

2. Trámite legislativo

El proyecto de ley, de autoría de las organizaciones sociales y el movimiento Agroecológico, fue presentado por los senadores *Carlos Alberto Benavides Mora* y *Yuly Esmeralda Hernández Silva* y los representantes: *Gabriel Ernesto Parrado Durán*, *Jorge Andrés Cancimance López*, *Erick Velasco Burbano*, *Ermes Evelio Pete Vivas*, *Leyla Marleny Rincón Trujillo*, *Carmen Felisa Ramírez Boscán*, *Olga Beatriz González Correa*, *Eduard Sarmiento Hidalgo*, *Norman David Bañol Álvarez*, *Etna Támara Argote Calderón*, *William Ferney Aljure Martínez*, *Karen Astrith Manrique Olarte*, *David Alejandro Toro Ramírez*, *Gabriel Becerra Yáñez*, *Pedro José Suarez Vacca* y *Heráclito Landínez Suárez*.

Dicho proyecto de ley fue radicado el 18 de agosto del 2024 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1186 de 2024.

El 8 de octubre de 2024 fui designado como ponente para el primer debate, así, y en desarrollo de la designación hecha por la Comisión, se trabajó de manera coordinada con las organizaciones sociales, con el fin de estructurar esta ponencia.

En tal sentido, y de conformidad a lo dispuesto por los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, se reúnen los requisitos para proceder a rendir ponencia sobre el mismo.

3. Del Análisis del Impacto Fiscal de la Norma

El artículo 7º, de la Ley 819, de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley no ordena gasto público

4. Conflictos de Interés

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992. No obstante, cada congresista estará obligado a evaluar su situación personal sobre eventuales conflictos de interés que puedan existir el estudio de este proyecto de ley.

5. Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de 9 artículos.

Los artículos 1º y 2º hacen referencia al objeto y reconocimiento, aspectos que sirven de base conceptual para la estructuración del articulado. El artículo 3º y párrafos, sobre los representantes legales, su vigencia, designación y procedimiento de elección de estos. Artículos 4º, 5º y párrafos, sobre la Comisión de Guardianes del río Orinoco, la cual deberá estar compuesta por autoridades ambientales allí establecidas las cuales desarrollan un Plan de Protección del río Orinoco, su cuenca y afluentes. Artículo 6º, sobre los mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes del río Orinoco. Artículo 7º, establece el acompañamiento permanente por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo para el cumplimiento y ejecución del presente proyecto. Artículo 8º, las asignaciones presupuestales a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y artículo 9º, vigencia.

6. Exposición de motivos del Proyecto de Ley número 196 de 2024 Cámara

1. Justificación de la iniciativa

1.1. Contexto geográfico y socioeconómico del río Orinoco

El río Orinoco nace en Venezuela, en el Estado Amazonas, y a partir de la confluencia con el río Guaviare forma frontera con Colombia hasta la confluencia con el río Meta, el segundo tramo de **la cuenca Media del río Orinoco, de unos 290 km**, en que fluye hacia el norte junto a la frontera colombo - venezolana, flanqueado a ambos lados por los afloramientos graníticos más occidentales del Escudo Guayanés, que impiden el desarrollo de una llanura de inundación.

Llega hasta los rápidos de Atures, cerca de la confluencia con el río Meta en Puerto Carreño por lo cual a nivel internacional es principalmente asociado al territorio colombiano, su cuenca en Colombia abarca los departamentos de **Arauca, Casanare, Vichada, Meta** y parcialmente los departamentos

de Guaviare, Guainía, Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander, Vaupés y Santander.

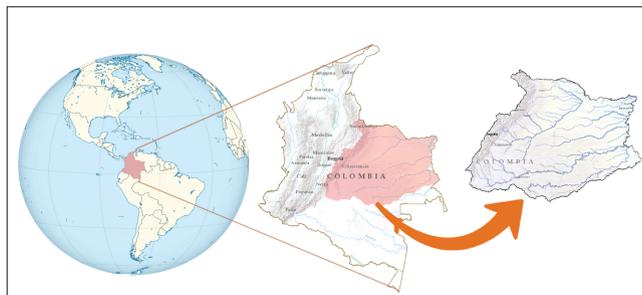


Imagen 1 –Ubicación de la cuenca hidrográfica del río Orinoco en contexto continental, nacional y regional, Fuente: Sistema de apoyo a la toma de decisiones de la macrocuenca de la Orinoquía Colombiana <https://orinoquia.sima-dss.net/cuenca>

El río Orinoco es uno de los ríos más importantes de América del Sur, nace y discurre mayormente por Venezuela y una parte por Colombia. Es el cuarto río sudamericano más largo —2800 km, si se considera el sistema Orinoco-Guaviare y 2140 km solo con un caudal promedio de unos 33 000 m³/s. Es el tercer río más caudaloso del mundo, después del Amazonas y del Congo. Su cuenca tiene una superficie de 1.032.524 km², de los cuales 388.101 (37,6%) están en Colombia, cubriendo un 34% del territorio nacional colombiano.

En total estamos considerando un gran valle, que en su parte plana tiene un promedio de 500 km de ancho, flanqueado por montañas que, al noroccidente, en los Andes, el Ritacuba Blanco o Alto de Ritacuba con 5.380 metros en la sierra nevada del Cocuy y al suroriente, en la Guayana, llegan a los 2.875 metros (Monte Roraima).



Imagen 2 - De Guiana_shield_map-fr.svg: Sémhur (talk)Cuenca_del_Orinoco.png: Fev (talk) derivative work: Milenioscuro - Este archivo deriva de:Guiana shield map-fr.svgCuenca del Orinoco.png, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=43496067>

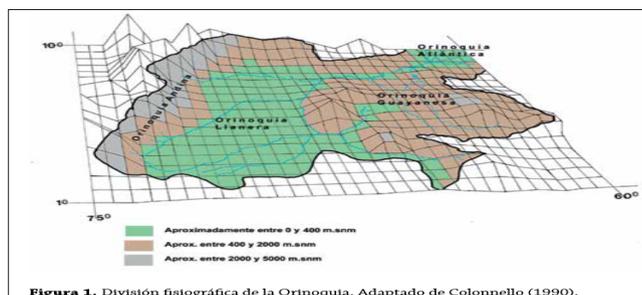


Figura 1. División fisiográfica de la Orinoquía. Adaptado de Colonnello (1990).

Imagen 3 - Fuente: Lasso, C. A., A. Rial, G. Colonnello, A. Machado-Allison y F. Trujillo (Editores). 2014. XI. Humedales de la Orinoquía

(Colombia- Venezuela). Serie Editorial Recursos Hidrobiológicos y Pesqueros Continentales de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH). Bogotá, D. C., Colombia. 303 pp.

Una peculiaridad del sistema fluvial del Orinoco es el canal o río Casiquiare, que comienza como un brazo del Orinoco, y que encuentra su camino hacia el río Negro, un afluente del Amazonas, formando así un canal natural entre las cuencas del Orinoco y del Amazonas.



Imagen 4 – Canal del Casiquiare. Fuente: <https://mapoftheday.quickworld.com/posts/the-casiquiare>

En territorio colombiano:

El río Guaviare (1550 km), por la izquierda, llegando desde el este de Colombia y que tiene como principal afluente al largo río Inírida (1300 km);

El río Vichada (580 km), por la izquierda, llegando desde el este de Colombia;

El río Tomo (560 km), por la izquierda, llegando desde el este de Colombia;

El río Meta (1050 km), por la izquierda, llegando desde el este de Colombia;

En territorio fronterizo:

El río Cinaruco (480 km).

El río Capanaparo (650 km), por la izquierda, llegando desde Colombia.

El río Arauca (1050 km), por la izquierda, llegando desde Colombia.

La Cordillera de los Andes y su prolongación venezolana, conocida como Cordillera de la Costa, forman un anfiteatro gigantesco, de casi 2.000 kilómetros de longitud, que enmarcan la Planicie Orinoquense hacia el norte y occidente. Las vertientes que drenan sus aguas hacia tributarios del río Orinoco conforman un cinturón que podemos denominar Andino Orinoquense.

Como esas montañas fuerzan a las masas húmedas de los llanos hacia las partes altas, producen lluvias orográficas que regresan a las llanuras en forma de innumerables ríos, algunos de ellos gigantescos, tales como el Guaviare, Meta, Casanare, Arauca y Apure. Por ello, aunque este cinturón representa menos del 6% de la Orinoquía, tiene una enorme importancia para la totalidad del sistema hidrográfico.

El encuentro del Guaviare con el alto Orinoco es el encuentro de dos ríos prácticamente iguales en cuanto a caudal. Ya en ese punto el Orinoco ha recorrido 890 km de su curso mientras que el Guaviare tiene 1.350, km de longitud. Siempre se tiene la duda de si el Guaviare no es verdaderamente el alto Orinoco, como fue planteado por Humboldt en su Viaje a las Regiones Equinocciales del Nuevo Continente. Sin embargo, como lo resuelve el mismo científico, el rumbo y el tipo de las aguas oscuras que prevalecen en el medio Orinoco son las mismas del curso que viene del Macizo de las Guayanas, lo cual indica que ese es el verdadero Orinoco.

La Subregión Andino Orinoquense se inicia, al sur, en La Cuchilla Los Picachos, que la separa de la subregión Andino Amazónica. Más al norte se encuentra el Macizo de Sumapaz que complementa con sus aguas la formación de los dos grandes ríos que constituyen el Guaviare: el Guayabero y el Ariari.

Entre el Sumapaz, Chingaza y la Sierra Nevada del Cocuy, las nacientes de los ríos que fluyen hacia el Meta se encuentran a muy poca distancia de las grandes ciudades del Altiplano Cundiboyacense y de los núcleos económicos que, como Bogotá, toman aguas de los afluentes superiores y transforman en energía, varios de sus caudales. Un río de historia tan importante como el Teatinos, donde se dio la Batalla de Boyacá, pertenece a la cuenca del Meta y se encuentra a pocos kilómetros de Tunja.

En el medio Orinoco el caudal del río se aumenta básicamente por los grandes ríos que le caen por su orilla izquierda. La mayoría de ellos nacen en los Andes y tienen aguas barrientas. Casi todos son navegables por embarcaciones medianas de entre 50 y 300 toneladas. Además del Guaviare están, el Vichada, con 700 km de longitud; el Meta, con 1.000 km; el Arauca, con 1.000 km y el Apure, con 1.110 km. Algunos de los afluentes de estos ríos llegan a ser gigantescos, tal es el caso del Inírida (afluente del Guaviare), el Casanare (afluente del Meta).

La planicie entre el Meta y el Apure, conocida como llano bajo o llano de inundación, se caracteriza por el gradiente casi nulo de sus ríos y la gran precipitación que reciben durante el periodo de las lluvias. Esas grandes masas de agua se encuentran con las del Orinoco y se forma un represamiento de ellas, desbordando los cauces e inundando centenares de miles de km². Las aguas de los ríos y caños se juntan en una intrincada red de canales y lagunas, conocidas en la región con el nombre de esteros. El llano de inundación cumple un importantísimo papel ecológico para la biota, al mismo tiempo que es la gran válvula de seguridad que evita el desbordamiento masivo del cauce principal del río. Si, en nombre del progreso, se desecan los esteros del Lipa, Ele, Arauca, Cinaruco, Capanaparo y Apure, el nivel del río Orinoco ascenderá varios metros durante el “invierno”, arrasando las ciudades ribereñas del bajo Orinoco.

Los grandes mantos de agua, temporales y permanentes, que se forman entre el Meta y el Apure son, además, santuarios para la fauna Orinoquense

de todo tipo y refugio para las aves migratorias. Esas lagunas son lugares para el desove de los peces, fuente de alimentación para los saurios y quelonios, áreas de pastoreo para los chigüiros y manatíes, orillas de anidación protegida para las aves y los saurios, áreas de caza y reproducción para las anacondas y las boas, y zonas de caza para los “tigres” (jaguares), tigrillos, leones (pumas) y demás gatos de las selvas y sabanas.

En la Sierra Nevada del Cocuy se forman grandes heleros y lagunas glaciares que proveen de agua a numerosos caudales que descienden de sus cumbres. Los ríos Casanare, Ele y Arauca tienen sus principales cuencas de captación entre esas cumbres, lo cual les garantiza un buen caudal durante todo el año porque la sequía se compensa con los deshielos.

1.2. Situación actual del río Orinoco

La cuenca del Orinoco es la fuente de provisión y abastecimiento constante de agua potable para poblaciones humanas, agua dulce para riego de suelos agrícolas y generación hidroeléctrica, con un sistema artificial (embalse del río Chuza), ubicado en la cuenca alta del río Meta y que abastece hasta el 80% del consumo de la región capital colombiana. En la laguna de Tota nace el río Upía y en los páramos aledaños, el río Cusiana (Morales *et al.* 2007).

Teniendo en cuenta que el agua posee importancia estratégica en la integración de los sistemas naturales, y en el desarrollo económico, social y cultural del departamento, se plantean acciones integrales tanto para la administración eficiente del recurso, como para la protección y conservación de las cuencas, microcuencas y ecosistemas estratégicos (como nacimientos de agua, recarga de acuíferos, lagunas, sistemas lénticos y humedales) y también para la recuperación de la capacidad de regulación de los sistemas hídricos y restauración de ecosistemas intervenidos y/o degradados, a fin de recuperar y garantizar la sostenibilidad de la oferta natural y el abastecimiento del recurso agua a los asentamientos y los sectores productivos.²

Un problema radica en el avance desmedido de la frontera agrícola, que ha desconocido las áreas de ronda y protección de los ríos que lo conforman, las áreas de selva han sido deforestadas para la plantación de cultivos de coca, palma, arroz, sorgo, soya, maíz, plátano y yuca, además de otras zonas que han sido deforestadas para la siembra de pastos y la ganadería extensiva.

Este río en su nacimiento en Colombia (Guaviare – Inírida) se encuentra en el arco de deforestación del norte del Amazonas, área de alta conflictividad por la presencia de grupos armados al margen de la ley, víctimas del desplazamiento forzado, colonos en busca de acceso a la propiedad de la tierra, asociado a una escasa o nula presencia del estado, que desarrollan actividades de apropiación de tierras, crianza de ganado vacuno, cultivo de hoja de coca, minería ilegal y el desplazamiento de los pueblos

² Estructuración del Plan Estratégico de la Macrocuenca del Orinoco (PEMO) – Fase III Convenio 15-097 (357 MADS) Instituto Humboldt – MADS.

indígenas que ocupan ancestralmente esos territorios que históricamente han servido como protectores ambientales y quienes desarrollan buenas prácticas de preservación de los recursos naturales.

1.2.1. Minería e hidrocarburos.

La región Orinoquía es una de las más extensas y ricas en recursos naturales de Colombia. Sin embargo, la explotación petrolera ha generado controversia y debate en los últimos años debido a los impactos ambientales y sociales que ha generado en la zona. Los antecedentes históricos de la explotación petrolera en la región Orinoquía se remontan a finales del siglo XIX, cuando se descubrieron los primeros yacimientos de petróleo en Venezuela. A principios del siglo XX, la empresa estadounidense Standard Oil comenzó a explorar la región colombiana y descubrió importantes reservas de crudo en la zona de Tauramena, en el departamento de Casanare.

En la década de los años 40, la explotación petrolera en la región Orinoquía comenzó a expandirse rápidamente; grandes compañías petroleras como Texaco, Gulf Oil y Shell iniciaron operaciones en la zona, y se construyeron oleoductos para transportar el petróleo desde los yacimientos hasta los puertos del Caribe.

La explotación petrolera en la región Orinoquía ha tenido un gran impacto en la economía colombiana. Durante décadas, el petróleo ha sido una de las principales fuentes de ingresos del país, y ha permitido financiar importantes proyectos de infraestructura y desarrollo social. Sin embargo, también ha generado controversias y conflictos sociales y ambientales: la extracción y producción de petróleo generan grandes cantidades de aguas de producción, residuos tóxicos que pueden terminar en las fuentes de agua y el río, generando la muerte de la fauna y flora acuática y afectando la salud de las personas que dependen del agua en la región.

Otro problema ambiental causado por la explotación petrolera es la deforestación, la construcción de infraestructuras como carreteras y poliductos, y la tala de árboles para abrir espacio para las redes y servidumbres para la exploración y producción de petróleo, han provocado la degradación de los bosques y la pérdida de hábitats de fauna y flora.

Además, la explotación petrolera también genera la emisión de gases de efecto invernadero, contaminación del aire, por la quema y liberación de gases, que afectan la calidad del aire en la región y contribuyen al cambio climático.³

Así mismo, se han multiplicado las dragas y los entables que cavan en los playones y selvas de la

³ Extraído de la presentación titulada “Exploración Petrolera en la Orinoquía” <https://colombiaverde.com.co/geografia/regiones-naturales/explotacion-petrolera-en-la-region-orinoquia/> https://docs.google.com/presentation/d/1LtAkAGNy0MiAfQZYGhtE2fqlkknWeDSK7kmCG0E_pm8/htmlpresent

región para extraer oro, tantalio y coltán, dentro del proceso de la minería ilegal, son empleados químicos como el cianuro y el mercurio para la separación del oro de las piedras y/o sedimentación, en un proceso que se denomina amalgamar, este proceso de extracción incluye maquinarias que se ubican al interior de balsas flotantes construidas en madera y techos de paja, que durante día y noche se desplazan por las aguas del río Inírida, socavando y extrayendo su suelo en la búsqueda de oro aluvial, y mediante este proceso de extracción arrasa con animales y plantas, auspiciado bajo el amparo de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Armados Organizados Residuales (GAO-r) que realizan extracciones a lo largo de los 1.300 kilómetros de cuenca, debido a que la explotación de yacimientos mineros es una de sus principales fuentes de ingreso económico para su funcionamiento. Estas bandas se aprovechan de las limitaciones de acceso terrestre, fluvial y aéreo que existen para llegar hacia esos territorios remotos en la geografía colombiana.⁴

La minería que se realiza en la selva y en los cauces de los ríos es ilegal, además de eso viola la cosmovisión de los pueblos indígenas orinoquenses asentados a lo largo de estos como lo son los **Curripaco, Sikuni y Puinave; Sikuni, Nukak, Jiw o Guayabero, Betoy, Hitnu, Makaguán, Sikuni, U'wa - Tunebo, Kuiba Mjasivware Amorua, Tsirapu,** además de **Achagua, Piapoco y Sáliba, Nasa, Embera, Pijao Amoruas Kuiba**, y **Chiricoa**, quienes de acuerdo con el Censo Nacional Poblacional del DANE (2018) se estimó una población indígena de 5.720 familias con 29.660 individuos, localizados en resguardos y reservas cuya superficie es de 3'177.228 ha; la mayor densidad poblacional se localiza en las sabanas de Meta, Vichada y Arauca.⁵

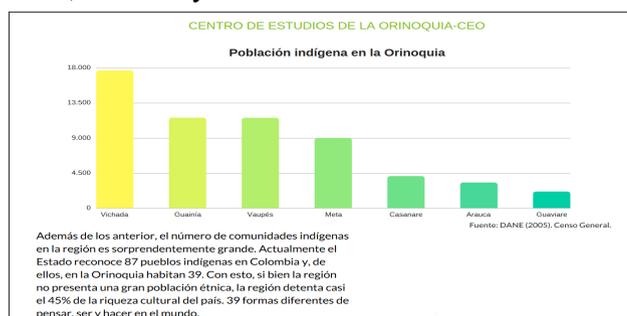


Imagen 5 – Población indígena en la Orinoquía 2005, Fuente. *En la Orinoquía no solo está el llanero*, Uniandes Centro de Estudios de la Orinoquía (CEO).

Por otro lado, estudios de la Organización Mundial de la Salud (OMS), informan que “la exposición y consumo de este metal puede ser tóxica, provocar graves trastornos neurológicos y causar alteraciones

⁴ Jemmy Katherin Burbano Pérez - Centro de estudios de la Orinoquía. Minería ilegal en Guainía. Un daño irreversible al río Orinoco: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/d83e1670-222d-42ac-a2e2-7ff4cb936b48/content>

⁵ La Orinoquía de Colombia. Encuentro de culturas. Extraído sitio web: <https://www.imeditores.com/banocc/orinoquia/cap6.htm>

en fetos y niños en sus primeros años de vida”. El verdadero peligro de esta contaminación es que el mercurio al llegar a las aguas y entrar en contacto con (los microorganismos en suelo y agua) las bacterias allí presentes lo transforman en *metilmercurio*, que es la forma más tóxica de este elemento, ocasionando una contaminación directa en la cadena alimenticia de los pobladores para quienes su mayor fuente de proteína proviene de la pesca.

1.2.2. Deforestación

En Colombia las principales causas de la deforestación son la expansión de la frontera agropecuaria, especialmente para ganadería extensiva, siembra de cultivos ilícitos, tala ilegal, minería e infraestructura, incendios forestales y presión por el crecimiento poblacional.

La tala ilegal se presenta como la segunda causa de deforestación en el país. Las operaciones ilegales en el sector forestal tienen lugar cuando se extrae, transporta, elabora, compra o vende madera, infringiendo leyes nacionales (FAO, 2006) y constituyen un problema creciente que amenaza la subsistencia de varias especies, particularmente de aquellas con un alto valor comercial en los mercados nacionales e internacionales.

El modelo legal y cultural de acceso a la tierra promovido por nuestro marco legal, de alguna manera motivó la transformación y alteración de la composición natural de nuestro territorio desencadenando impactos negativos en la cuenca del Orinoco, sumado a la sangre vertida en sus cauces producto de los conflictos por el acceso y dominio de la tierra, caracterizando los hechos positivos propios de dueños la deforestación y posterior implantación de actividades agrícolas o ganaderas.

Al respecto la normatividad de la materia señala:

LEY 200 DE 1936, Artículo 1°. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

DECRETO NÚMERO 59 DE 1938, Artículo 4°. La enumeración de hechos positivos propios de dueño que trae el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 no es taxativa, sino por vía de ejemplo y, en consecuencia, toda otra forma de explotación económica que se manifieste por medio de hechos positivos propios de dueño tiene los mismos efectos jurídicos, que atribuyen el artículo 1° y demás disposiciones de la Ley 200 de 1936, a las plantaciones o sementeras y a la ocupación con ganados.

Antes de los acuerdos de Paz, la hoja de coca era lo que hacía principalmente circular la economía del país, pero después de la firma de los acuerdos la economía de la región realizó un giro hacia la ganadería extensiva, destacándose el departamento del Meta como uno de los principales polos de deforestación con expectativas de titulación vía reforma rural integral.

Entre 2005 y 2010 la transformación de bosques a pastos se mantuvo como el primer factor de deforestación en la Orinoquía; el 30.3% del área de la región presenta tierras intensamente transformadas, localizadas principalmente en el piedemonte llanero de los departamentos de Meta y Casanare. Estas tierras se han convertido principalmente en tierras con pastos introducidos o naturalizados, dedicados al pastoreo semi-intensivo y extensivo de ganado bovino, como también, en forma creciente, a actividades agrícolas con cultivos de arroz, maíz, palma africana y frutales. Es la región donde más se redujo la deforestación en términos porcentuales entre los dos periodos (65.3%). En 2017, se deforestaron en el Meta (36.748).



Imagen 8 – dinámica de deforestación 2013 – 2020, Fuente: IDEAM 2020-2021.



Imagen 10 – Núcleos de la deforestación 2020, IDEAM.

Los departamentos más afectados por este flagelo fueron Caquetá, donde la deforestación entre enero y marzo de 2024, comparada con el mismo periodo del 2022, aumentó en 3464 hectáreas; Meta, donde el incremento fue de 2437 y Guaviare, que presentó un aumento de 1004 hectáreas. El Ministerio asegura que los Parques Nacionales Naturales La Macarena, Tinigua y Chiribiquete y los resguardos Yaguará II y Nukak, al igual que en el primer trimestre de 2022, siguen siendo las áreas protegidas más deforestadas en los primeros tres meses de 2024.⁶

1.2.3. BIODIVERSIDAD

La cuenca del Orinoco presenta una alta biodiversidad biológica por la diversidad de los ecosistemas que ocupa, desde los costeros, sabanas, selvas y transición con la selva del Amazonas, así como el Piedemonte, los Tepuyes, la Alta Montaña, los Páramos y Glaciares.

⁶ Mongabay – Periodismo ambiental independiente en América latina. Colombia disminuyó la deforestación en 2023 pero va en aumento en el 2024. Sitio web: <https://es.mongabay.com/2024/04/colombia-disminuyo-deforestacion-2023-aumento-en-2024/>

FLORA: La mayor diversidad de especies endémicas corresponde a los Tepuyes de la Guayana, mientras que en los Andes y en el Corredor Orinoco se concentran la mayoría de las plantas amenazadas. El 35% de las especies de la región son endémicas de Colombia y cerca de 75 especies amenazadas en Colombia habitan en esta cuenca. El uso de este recurso tiene diversos fines. Al menos 75 especies son empleadas en ambos países, principalmente en el Amazonas, los Andes y el delta del Orinoco. Los procesos ecológicos vitales se llevan a cabo en los bosques de transición del Amazonas, los Andes y los llanos inundables y se refieren a la captación de carbono, el refugio de fauna y el conjunto de beneficios que proveen los humedales. Se han registrado 105 especies de escarabajos coprófagos para la Orinoquía colombiana, 25 de ellas son nuevos registros según el listado de especies de Colombia, aportando el 35% de las especies de todo el país.

INSECTOS: La riqueza de especies de hormigas es alta en el piedemonte y la R.N.N. Nukak y muy bajo en las sabanas inundables. En la Reserva de la Macarena (subregión Piedemonte) y R.N.N. Nukak la riqueza de especies es de 95 y 158 especies, respectivamente. La riqueza preliminar de mariposas en la región Orinoquía asciende a 158 especies, considerando solo los registros de la colección del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia. Al menos cinco escarabajos coprófagos son endémicos de la cuenca y aunque más de 350 especies de mariposas son endémicas de Colombia aún no se conoce cuántas de ellas son exclusivas de la cuenca del Orinoco.

PECES: se conocen cerca de un millar de especies de peces en la cuenca del río Orinoco, ampliamente distribuidos y ocupando una gran diversidad de ambientes acuáticos que incluyen cauces principales de ríos de aguas blancas, claras y negras, caños, madre viejas, lagos y lagunas de rebalse, sabanas y bosques inundados, y biotopos frágiles y especiales como los morichales. La Orinoquía colombiana es la segunda región con mayor riqueza de peces en Colombia (658 especies); es decir, que cerca del 46% de las 1.435 especies dulceacuícolas de Colombia se distribuyen en esta área, de este total, 56 son especies endémicas. Para Colombia 12 especies tienen algún grado de amenaza: una en peligro crítico, siete en peligro, tres vulnerables y una casi amenazada. En las zonas más remotas tienen una gran importancia alimentaria por ser en algunos casos la única fuente disponible y segura de ingesta proteica.

ANFIBIOS Y REPTILES: En la cuenca del Orinoco se han registrado 266 especies de anfibios y 290 de reptiles. En los Llanos con 135 especies poseen la mayor riqueza. En los Andes la riqueza es media siendo mayor en el sector de Colombia (104 sp.) Las especies de anfibios amenazados ascienden a 266 según la UICN (2010), Los reptiles amenazados habitan principalmente en las regiones de los Llanos, Guayana y Guaviare – Vichada y ascienden a 290, especies según la UICN.

AVES: La información de diversos autores muestra que la mayor riqueza ocurre en el piedemonte sur, el área de transición entre el Orinoco y el Amazonas, el Escudo Guayanés – tepuyes y el cauce del río Orinoco. La mayor cantidad de especies endémicas habita en la subregión de los Tepuyes seguida de las regiones de piedemonte, en esta última se concentra, además, la mayoría de las 56 especies de aves amenazadas que habitan en la cuenca.

MAMÍFEROS: La mayor riqueza de masto fauna habita en la zona de la Guayana (239 sp.), seguida de las regiones de piedemonte (208 sp.), llanos (183 sp.) y delta (127 sp.). La subregión de los Tepuyes, la Macarena y la zona transicional Orinoco – Amazonas registran una baja riqueza, asociado al bajo nivel de esfuerzo de muestreo en estas zonas. De las 318 especies de mamíferos reportadas en la cuenca del Orinoco, 314 se encuentran en alguna categoría de amenaza según la IUCN (2010). Las cuatro especies más explotadas son *Leopardus pardalis*, *Leopardus wiedii*, *Panthera onca* y *Tapirus terrestris*, con cinco de los seis tipos de usos considerados.

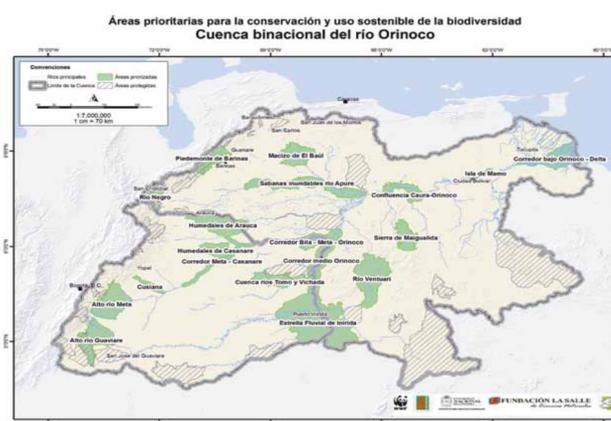


Imagen 11 – Áreas prioritarias para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, cuenca binacional del río Orinoco Fuente: Obra completa: Lasso, C. A., J. S. Usma, F. Trujillo y A. Rial (Editores). 2010.

2. Marco Normativo

- Declaración Internacional de los Derechos de los Animales. 1978.
- Carta Mundial de la Naturaleza. 1982.
- Carta de la Tierra. 2000.
- Declaración Universal de los Derechos del MadreTierra. 2010.
- Resoluciones “Armonía con la Naturaleza de la Asamblea General de la ONU N°64/1964 de 2009, N°65/1645 de 2010, N°66/204 de 2011 y No.70/208 de 2015.
- Recomendaciones del Informe del Secretario General de la ONU 2011: “Considerar la posibilidad de formular una declaración en que se reconozca el valor intrínseco de la naturaleza y de su capacidad regeneradora en el contexto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible junio de 2012”.

- Tamaqua Borough. Ordenanza número 612 del 19 de septiembre de 2006. Primera localidad en USA en reconocer como “personas” ecosistemas y comunidades naturales y otorgarles derechos civiles. Se reconocen derechos de las comunidades naturales y ecosistemas al agua, existir, florecer y reproducirse esto incluye ríos, acuíferos, humedales, arroyos los cuales tienen derecho a fluir libremente y a estar libres de contaminación (ej. Blaine Township Ordinance 2006).
- Ordenanza Municipal de Spokane (2009). Otorga derechos específicos a los ríos como el de libre flujo y contar con calidad de sus aguas necesaria para la sobrevivencia de especies animales, vegetales y consumo humano; los acuíferos tienen derecho a la recarga sostenible, el flujo y la calidad de sus aguas.
- SALVAGUARDAS SOCIALES Y AMBIENTALES PARA REDD+ EN COLOMBIA Salvaguardas para REDD+ o ‘Salvaguardas de Cancún’. XVI Conferencia de las Partes (COP16), realizada en Cancún, en el año 2010.
- Ecosistema del río Colorado (2017). Deep Green Resistance vs. Estado de Colorado. Presentada ante el Tribunal Distrito Federal para el reconocimiento de la persona del río Colorado. Retirada por el demandante tras advertencia de sanciones de la Oficina del fiscal general de Colorado. Se consideró un caso ilegal y frívolo.

2.1. Constitucionales

Para precisar los aspectos legales relacionados con la gestión ambiental en Colombia es necesario hacer una síntesis de la legislación ambiental, mencionando entidades encargadas de expedir licencias e imponer sanciones. También se deben identificar las actividades que se requieren para ejecutar los proyectos y determinar las consecuencias y efectos legales que originan.

La normatividad básica en materia ambiental tiene fundamento en la misma Constitución Nacional, en sus artículos 79 y 80 que se mencionan a continuación.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. (...)

Título VIII de la Ley 99 de 1993. Crea y reglamenta la licencia ambiental, como mecanismo,

por medio del cual, los entes ambientales podrán ejercer control preventivo, con respecto de las consecuencias que puedan tener los proyectos planteados frente a los recursos naturales. A continuación, se incluyen los principales artículos, cuyo contenido se relaciona con la presente investigación.

Artículo 49. De la obligatoriedad de la licencia ambiental (modificado por el artículo 49 Decreto número 266 de 2000). “Artículo 49. *Licencia ambiental.* Requerirán Licencia ambiental para su ejecución los proyectos, obras o actividades, que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje, de conformidad con el artículo siguiente”.

Artículo 50. *De la licencia ambiental.* Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Título X de la Ley 99 de 1993. Este título es muy útil para esta investigación porque su articulado le da relevancia a la voz de la población que podrá verse afectada con los proyectos que se aprueben y se ejecuten en el territorio nacional. En consecuencia, establece las formas como la comunidad puede participar. A continuación, los principales artículos que reglamentan el tema.

Artículo 69. *Del derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales.* Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

2.2. Desarrollo jurisprudencial y doctrinario de los ecosistemas como sujetos de derecho

2.2.1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Mediante Sentencia T-622 de 2016 la Corte Constitucional reconoció al río Atrato como sujeto de derechos con miras a garantizar su conservación y protección. Esta sentencia tiene una connotación histórica ya que ordenó la construcción de diferentes planes de acción para resolver la crisis humanitaria, social y ambiental de ese ecosistema.

El fundamento de esta decisión reside en el principio constitucional de precaución y prevención en el derecho ambiental. Por un lado el principio de prevención “busca que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones” y

por otro lado, el principio de precaución “responde a la incertidumbre técnica y científica que muchas veces se cierne sobre las cuestiones ambientales, por la inconmensurabilidad de algunos factores contaminantes, por la falta de sistemas adecuados de medición o por el desvanecimiento del daño en el tiempo”.

A partir de la decisión de la Corte Constitucional en Colombia se dio apertura al reconocimiento de varios ecosistemas como sujetos de derecho superando una visión individual del humano como sujeto de derecho para ver a la naturaleza como una entidad que en sí misma tiene derechos desde una perspectiva ecocéntrica. De acuerdo con los fundamentos de la misma Sentencia T-622 de 2016, la premisa parte de que “la tierra no pertenece al hombre y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie (...) la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y, por tanto, de ninguna manera es dueña de la biodiversidad ni de los recursos naturales”.

En otras decisiones judiciales a partir del 2016 se declaró sujetos de derechos a los Ríos Cauca, Magdalena, Quindío, Combeima, Cócora y Coello. Solo en el 2019 se ordenó la protección de cuatro de los seis ecosistemas mencionados. En el caso del río Cauca el Tribunal Superior de Medellín lo reconoció junto con su cuenca y afluentes como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo de Empresas Públicas de Medellín (EPM) y el Estado, posteriormente el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín le ordenó la Presidencia de la República de Colombia, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General informar las gestiones encaminadas al cumplimiento del fallo.

En octubre de 2019 el Juzgado 1 Penal de Conocimiento de Neiva declaró el Río Magdalena como sujeto de derechos de protección ordenando tomar medidas de protección de intervención. Esta decisión obedece a una acción de tutela donde se señala el daño ambiental que produce el proyecto Hidroeléctrico El Quimbo en el río Magdalena con el vertimiento de aguas servidas. Debido a lo anterior, el juez constitucional sostuvo nuevamente la jurisprudencia que enfatiza en la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos “se da protección al medio ambiente como un derecho constitucional ligado a la vida, salud e integridad física y cultural; de igual forma como un deber exigiendo a la autoridad y particulares acciones protectoras”.

Igual relevancia tiene la sentencia de octubre de 2019 del Tribunal Administrativo de Boyacá mediante la cual se reconoció al Páramo de Pisba como sujeto de derechos precisando que su protección y reconocimiento “es axiológicamente superior en el contexto de los fines de nuestro Estado en el marco de las disposiciones del bloque

de constitucionalidad, en tanto, tiene estrecha relación con la pervivencia de la naturaleza y de la humanidad como especie”.

Otras decisiones relevantes sobre el reconocimiento de ecosistemas como sujetos de derecho son las siguientes:

Sentencia C-632/11 “...Conforme con ello, el ordenamiento jurídico, al constituir los medios de defensa y garantía de los derechos, ha previsto la reparación a favor de las personas que puedan resultar afectadas en sus patrimonios derechos (a través del resarcimiento propio las acciones civiles-individuales y colectivas-), la compensación o restauración para garantizar y asegurar los derechos de la naturaleza, concretamente, en relación con los derechos a mantener y regenerar sus ciclos vitales (...)

De la misma forma, diferentes instancias judiciales han declarado que ciertos elementos de la naturaleza son sujetos de derecho: río Atrato (Corte Constitucional, Sentencia T 622 de 2016); Oso Chucho (Corte Suprema de Justicia), Amazonas colombiano (Corte Suprema de Justicia, STC 4360 de 2018); Páramo de Pisba (Tribunal Administrativo de Boyacá); ríos Combeima, Cocora y Coello (Tribunal Administrativo del Tolima); río Cauca (Tribunal Superior de Medellín); río Pance, (Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad); río Otún (Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad); río la Plata (Juzgado Único Civil Municipal de la Plata - Huila); río Magdalena (Juzgado Primero Penal de Neiva).

Sentencia T-445/22 Corte Constitucional.

Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21731.pdf>

Sentencia SU121/22 Corte Constitucional.

Sentencia T-009/13 Corte Constitucional.

2.2.2. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Adicional a lo referido anteriormente, es fundamental poner de presente como fundamento normativo de este proyecto de ley la Sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia. En esta Sentencia el alto tribunal, con base en la jurisprudencia constitucional ya referida, reconoce a la Amazonía colombiana como entidad sujeta de derechos, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran.

En el año 2011, el doctor Isaac Vargas Morales, en calidad de personero de Ibagué impetro una acción popular, ante el Tribunal Administrativo del Tolima, contra el Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda, Anglo Gold Ashanti Colombia, Continental Gold Oro Bermuda, buscando se ampararan los derechos colectivos de la subregión y se declarara la extinción todos los títulos mineros otorgados sobre las cuencas de los ríos Comberima, Coello y Cocora, mediante

sentencia de fecha 30 de mayo del 2019, con ponencia del H.M. José Andrés Rojas Villa, declaró las tres cuencas como sujetos de derecho.

También, se ordenó la realización de un estudio integral por parte de la Universidad del Tolima, sobre el impacto ambiental y en la salud de los residentes en las cuencas de los ríos Combeima, Cócora y Coello, como consecuencia del ejercicio de exploración y explotación minera. En dicho estudio se delimitará el área necesaria para la protección del recurso hídrico, las medidas de mitigación para su protección y las acciones que se deberán realizar para recuperar el equilibrio de todo el ecosistema.

2.2.3. Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes de Villavicencio

Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes de Villavicencio Meta veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022) mediante Auto número 006 Aclaración, Corrección o Adición de la Sentencia de la Acción de Tutela número 50 001 31 18 001 2021 00100 00 ordena, “SEGUNDO: DECLARAR al ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA (AMEM) en lo que comprende cuatro (4) Parques Nacionales Naturales (Sumapaz, Cordillera de los Picachos, Sierra de La Macarena y Tinigua) como entidad, sujeto de derechos titular de la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del estado mediante las entidades accionadas”.

2.2.4. Juzgado Único Civil Municipal la Plata-Huila

Reconoce al río La Plata como sujeto de derechos.

2.2.5. Tribunal Superior de Medellín, Sala Cuarta Civil de Decisión.

Radicado 05001 01 03 004 2019 0007101 Sentencia número 38 del 17 de junio de 2019 reconoce al río Cauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos.

2.2.6. Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de seguridad de Cali

Acción de Tutela N.U.R.: 2019-00043-00 N.I.:179299 Sentencia de Tutela número 31 del 12 de julio de 2019, reconoce el río Pance, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos.

2.2.7. Juzgado Cuarto de ejecución de penas y medidas de seguridad de Pereira

Sentencia de Tutela 046/2019 del 11 de septiembre de 2019 reconoce el río Otún, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos.

2.2.8. Juzgado Primero penal del Circuito con funciones de conocimiento de Neiva

Radicado número 41001-3109-001-2019-00066-00 Sentencia de Tutela de Primera Instancia número 071 del 24 de octubre de 2019, reconoce al río Magdalena, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos.

2.2.9. Tribunal Administrativo del Quindío, Armenia Sala Cuarta de Decisión M. P. Rigoberto Reyes Gómez

Radicado número 63001-2333-000-2019-00024-00 del 5 de diciembre del año 2019 declara al río Quindío, desde su nacimiento, su cuenca, afluentes y hasta su desembocadura como sujeto de derechos.

2.2.10. Juzgado Primero Penal del Circuito con funciones de conocimiento de Neiva

Radicado número 41001-3109-2021-000039-00 Sentencia de Tutela Primera Instancia número 37 del 20 de mayo del año 2021 reconoce al río Fortalecillas como una entidad sujeta de derechos.

7. Consideraciones de los ponentes

El río Orinoco, representa una de las cuencas hidrográficas más significativas de Sudamérica. La cuenca del Orinoco cuenta con una biodiversidad impresionante, destacando en flora, fauna y especies acuáticas. La variedad de ecosistemas, desde páramos hasta bosques tropicales, sostiene una alta concentración de especies endémicas. Sin embargo, estas áreas son particularmente sensibles a la actividad humana, que incluye la actividad minera, la explotación petrolera en la región, entre otros, que han sido fuentes de ingresos económicos significativos para Colombia. No obstante, también generan altos niveles de contaminación y degradación ambiental.

La falta de regulación efectiva y la limitada presencia del Estado dificultan la conservación del ecosistema, y la vulnerabilidad de la cuenca ante estos cambios amenaza no solo a la biodiversidad, sino también al abastecimiento de agua potable y a la calidad de vida de las poblaciones humanas, por consiguiente, la implementación de una ley que equilibre la protección del medio ambiente con las necesidades de desarrollo de las comunidades locales, la restauración de ecosistemas, la recuperación de zonas deforestadas y el fortalecimiento de las medidas de conservación, especialmente en áreas protegidas, son elementos clave para mitigar los daños actuales y asegurar la disponibilidad de recursos hídricos y la biodiversidad a largo plazo.

8. Proposición

Conforme a lo considerado en el presente informe y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia **positiva**, y solicito a la Honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes aprobar el presente proyecto de ley, por las consideraciones antes expuestas.

Atentamente,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara -Meta
Pacto Histórico

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 196 DE 2024 CÁMARA**

por medio del cual se reconoce al río Orinoco, Su Cuenca y Afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer al río Orinoco, 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 el campesinado que habitan en la zona de influencia.

Artículo 2º. Reconocimiento. Reconózcase al río Orinoco, 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 3º. 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 Orinoco, elegirán tres (3) representantes legales, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos reconocidos en la presente ley.

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

Parágrafo 2º. El Representante Legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 3º. El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona del río Orinoco, 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 Orinoco.

Artículo 4º. Comisión de guardianes del río Orinoco. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los Representantes Legales del río Orinoco, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del río Orinoco, la cual estará conformada obligatoriamente por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena), la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA), Corporación Autónoma Regional

del Guavio (Corpoguavio), Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor), Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá), Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) y Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), como máximas autoridades ambientales de los departamentos, delegados de las gobernaciones de Meta, Arauca, Casanare, Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander, 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 1º. Los Representantes Legales del río Orinoco, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Cormacarena, Corporinoquia, CDA, Corpoguavio, Corpochivor, Corpoboyacá, CAS y Corponor, 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 2º. La Comisión de Guardianes del río Orinoco deberá estar presidida por los Representantes legales del mismo.

Artículo 5º. Plan de protección. La Comisión de Guardianes del río Orinoco, conformada por los Representantes Legales y el equipo designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del río Orinoco, 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 Orinoco, y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del río Orinoco, su cuenca y sus afluentes.

La Comisión de Guardianes del río Orinoco deberá revisar el Plan de Protección mínimo cada tres (3) años.

Parágrafo 1°. El Plan de Protección será aprobado por las autoridades ambientales Cormacarena, Corporinoquia, CDA, Corpoguavio, Corpochivor, Corpoboyacá, CAS y Corponor, deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.

Artículo 6°. Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes del río Orinoco. Con el fin de conservar y proteger al río Orinoco, sus cuencas y afluentes; tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección elaborado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Comisión de Guardianes del río Orinoco, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión que será de forma democrática y participativa.

Parágrafo. La Comisión de Guardianes del río Orinoco presentará un informe semestral a la Corporaciones ambientales sobre las actividades y labores realizadas, mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado. La Corporaciones autónomas regionales ambientales de manera articulada realizarán la respectiva socialización.

Artículo 7°. Acompañamiento permanente. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Cormacarena,

Corporinoquia, CDA, Corpoguavio, Corpochivor, Corpoboyacá, CAS y Corponor, a la Comisión de Guardianes del río Orinoco y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

Artículo 8°. Asignaciones presupuestales. Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a los departamentos de Meta, Arauca, Casanare, Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander; a Cormacarena, Corporinoquia, CDA, Corpoguavio, Corpochivor, Corpoboyacá, CAS y Corponor, 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 Orinoco. Lo anterior, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y guardando relación con el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara -Meta
Pacto Histórico

CONTENIDO

Gaceta número 1968 - Viernes, 15 de noviembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 151 de 2024 Cámara, por la cual se modifica la Ley 118 de 1994 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia Positiva y texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley número 178 de 2024 Cámara, por medio de la cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.....	10
Informe de ponencia positiva y texto propuesto para primer debate Proyecto de Ley número 196 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce al río Orinoco, su Cuenca y Afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones	17