



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1817

Bogotá, D. C., viernes, 26 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del Pez Bocachico y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2025

Honorable Representante

**ERIK ADRIÁN VELASCO BURBANO**

Presidente

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

Honorable Secretario

Camilo Ernesto Romero Galván

**Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 043 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del Pez Bocachico y se dictan otras disposiciones.**

Cordial saludo,

De conformidad con mi calidad de ponente del proyecto de ley de la referencia y acorde a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de Cámara, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 5ª de 1992, me permito presentar Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 043 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la protección,

*conservación, recuperación y repoblación del Pez Bocachico y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO  
Representante a la Cámara por el Huila  
Ponente

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2025 CÁMARA

##### 1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo integral para la protección, conservación y recuperación del Pez Bocachico especie endémica de las cuencas hidrográficas de los ríos Magdalena, Cauca, Sinú, Atrato y demás sistemas fluviales del territorio nacional, con el fin de garantizar su sostenibilidad ecológica, su valor económico y su importancia social para las comunidades que dependen de este recurso.

##### 2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley puesto a consideración de la honorable Comisión Quinta de la Cámara tiene por título, *por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del Pez Bocachico y se dictan otras disposiciones.* Es de autoría del honorable Representante *James Mosquera Torres.*

El Proyecto de Ley número 043 de 2025 fue radicado el día 22 de julio hogaño, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y me fue asignado el día 26 de agosto de 2025.

Con lo dicho, la presentación de la presente ponencia se hace en términos de la Ley 5ª y, por tanto, podrá el señor presidente ordenar que se incluya en el orden del día para efectos de su discusión y votación.

### 3. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY:

El Pez Bocachico, reconocido como una de las especies más representativas de la pesca continental en Colombia, ha sido históricamente fuente de alimento, sustento económico y parte fundamental de la identidad cultural de las comunidades ribereñas asentadas en las cuencas de los ríos Magdalena, Cauca, Atrato, Sinú y otros afluentes del país. Su papel en la dinámica de los ecosistemas acuáticos es igualmente relevante, dado que contribuye al equilibrio trófico, al transporte de nutrientes y al mantenimiento de la biodiversidad en los sistemas fluviales.

No obstante, en las últimas décadas la población del bocachico ha sufrido una drástica disminución, atribuida principalmente a:

- La sobrepesca sin control efectivo de vedas ni tallas mínimas.
- La contaminación de los cuerpos de agua por vertimientos industriales, mineros y agroquímicos.
- La alteración de los hábitats de reproducción y migración, ocasionada por represas, canalizaciones y deforestación de zonas ribereñas.
- La ausencia de políticas específicas de repoblamiento y restauración de hábitats.
- La escasa articulación institucional y participación comunitaria en la gestión pesquera.

Estos factores han generado un vacío normativo y de política pública que amenaza la sostenibilidad de la especie y compromete directamente la seguridad alimentaria y económica de miles de familias que dependen de la pesca artesanal del bocachico. Se estima que más del 60% de la pesca continental en Colombia corresponde a esta especie, lo que demuestra su valor estratégico para la economía nacional y regional.

Históricamente, la normatividad pesquera en Colombia, encabezada por la Ley 13 de 1990 y sus decretos reglamentarios, estableció parámetros generales de aprovechamiento sostenible, pero no contempló disposiciones específicas para la protección del bocachico. A ello se suma que, pese a los compromisos internacionales del país en materia de biodiversidad y pesca sostenible (Convenio de Diversidad Biológica – Ley 165 de 1994), no se han implementado mecanismos efectivos para frenar la acelerada reducción de sus poblaciones.

En ese contexto, el presente proyecto de ley se plantea como una respuesta legislativa necesaria y oportuna, que busca cerrar la brecha normativa

existente y establecer medidas específicas de protección, conservación y manejo sostenible de esta especie, en armonía con los compromisos internacionales de Colombia en materia de biodiversidad y con los principios de participación comunitaria y desarrollo sostenible.

### 4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

El bocachico es una de las especies más representativas y fundamentales de los ecosistemas acuáticos de Colombia. Su presencia en los ríos Magdalena, Cauca, Atrato, Sinú y otros afluentes no solo es crucial para el equilibrio ecológico de estos cuerpos de agua, sino que también desempeña un papel esencial en el sustento de comunidades que han habitado estas zonas por siglos. A lo largo de los años, este pez ha sido una fuente vital de proteína animal para miles de familias, especialmente en las comunidades ribereñas afrocolombianas, indígenas y campesinas. No solo es un recurso clave para la seguridad alimentaria, sino que también es la base de una actividad económica que ha sido sostenida por generaciones.<sup>1</sup>

No obstante, la situación del bocachico es crítica. A pesar de su importancia ecológica, económica y social, el bocachico se encuentra en un proceso acelerado de desplome poblacional, amenazado por diversos factores, muchos de los cuales han sido fomentados por la falta de políticas adecuadas de manejo, conservación y control. La falta de una regulación efectiva sobre la pesca, la sobreexplotación de la especie y el deterioro de sus hábitats por contaminación, actividades industriales y la destrucción de las cuencas hidrográficas son solo algunas de las principales amenazas que han puesto al bocachico en una situación de alto riesgo. Este declive no solo afecta la biodiversidad de los ríos colombianos, sino que también tiene graves consecuencias para las comunidades locales que dependen de este recurso para su supervivencia.<sup>2</sup>

#### Impacto ecológico y social de la desaparición del Bocachico

El bocachico, al ser una especie migratoria, cumple una función esencial en los ecosistemas acuáticos, regulando los ciclos de nutrientes y manteniendo el equilibrio de las comunidades biológicas que habitan los ríos y sus afluentes. Su desaparición desencadenaría un impacto directo en la estructura ecológica de estos ecosistemas, alterando la cadena alimentaria y afectando a otras especies acuáticas, como peces, insectos acuáticos y aves, que dependen de él como fuente de alimento.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Estudio sobre la importancia ecológica y económica del bocachico, realizado por el Ministerio de Ambiente de Colombia, 2022.

<sup>2</sup> Informe sobre el impacto de la sobrepesca en las poblaciones de bocachico, Universidad Nacional de Colombia, 2021.

<sup>3</sup> Investigaciones sobre los ciclos de nutrientes en los ecosistemas acuáticos del Magdalena, Cauca y Atrato,

La pérdida del bocachico también representaría una amenaza directa para las comunidades que dependen de la pesca de esta especie para su subsistencia. Más del 60% de la pesca continental de Colombia se concentra en esta especie, y su desaparición afectaría el sustento económico de miles de pescadores artesanales. Las familias de estas comunidades, que ya enfrentan vulnerabilidad económica, verían gravemente comprometida su seguridad alimentaria. Sin el bocachico, el desempleo aumentaría, generando un círculo vicioso de pobreza que afectaría tanto a los trabajadores directos como a los comerciantes y actores secundarios de la cadena de valor pesquero.<sup>4</sup>

El bocachico también tiene una importancia cultural inmensa. Es una especie que forma parte integral de la identidad de muchas comunidades ribereñas, cuyas tradiciones y costumbres han estado vinculadas a la pesca del bocachico durante generaciones. Su desaparición no solo sería una tragedia ecológica y económica, sino también un golpe directo al patrimonio cultural de estas comunidades, cuya relación con los ecosistemas acuáticos es fundamental para su forma de vida.<sup>5</sup>

### **El vacío normativo y las amenazas que enfrenta el bocachico**

Actualmente, el vacío legal en cuanto a la protección del bocachico ha sido uno de los principales factores que ha facilitado su declive. A pesar de que existen algunas disposiciones generales sobre la pesca, estas no han sido suficientes para garantizar la sostenibilidad de las especies acuáticas ni para proteger específicamente al bocachico. Las leyes existentes, como la Ley 13 de 1990 sobre pesca, no incluyen mecanismos específicos de protección para especies clave como el bocachico, ni establecen políticas claras de repoblamiento o de control de la pesca, lo que ha generado un desajuste entre las necesidades ecológicas de la especie y la explotación de la misma.<sup>6</sup>

A esto se suma la creciente contaminación de los cuerpos de agua a causa de actividades industriales, la minería artesanal, el uso indiscriminado de agroquímicos en las áreas agrícolas circundantes y la destrucción de las zonas de desove. Estos factores no solo afectan la calidad del agua, sino que también alteran los ecosistemas acuáticos donde el bocachico se reproduce y crece, reduciendo las tasas de supervivencia de los alevines y afectando negativamente su ciclo de vida.<sup>7</sup> Las represas y otras

infraestructuras hidráulicas también han generado un impacto negativo al interrumpir los corredores migratorios de la especie, impidiendo que puedan acceder a sus zonas de desove y crianza.<sup>8</sup>

El cambio climático también está afectando gravemente a la especie, al alterar el comportamiento de las lluvias y las temperaturas del agua, lo cual incide directamente en la reproducción y supervivencia del bocachico. La acidificación de los ríos debido a la actividad minera y la contaminación agrícola está alterando el pH del agua, lo que ha demostrado tener efectos adversos en los embriones de bocachico, reduciendo la tasa de eclosión y aumentando las malformaciones. Este fenómeno ha sido confirmado por investigaciones científicas recientes, que han mostrado una clara relación entre la acidificación de los ríos y la disminución de las poblaciones de bocachico.<sup>9</sup>

Es urgente y necesario crear un marco legal integral que proteja al bocachico y asegure su conservación a largo plazo. Este proyecto de ley propone una serie de medidas innovadoras y efectivas para la recuperación y protección del bocachico, las cuales no solo abordarán los problemas ecológicos, sino también las necesidades sociales y económicas de las comunidades locales. Entre las principales medidas que propone esta ley se encuentran:

- Establecimiento de vedas reproductivas durante los períodos críticos de desove para asegurar que las poblaciones tengan el tiempo y las condiciones necesarias para reproducirse.
- Definición de tallas mínimas de captura para garantizar que solo los ejemplares maduros sean capturados, permitiendo que las poblaciones se reproduzcan y mantengan su viabilidad ecológica.
- Protección de hábitats críticos como las zonas de desove y los corredores migratorios, mediante la creación de áreas de conservación y la restauración de los ecosistemas acuáticos.
- Repoblamiento de las poblaciones de bocachico en zonas donde las poblaciones han disminuido significativamente, utilizando técnicas avanzadas de reproducción artificial y bancos genéticos.
- Participación activa de las comunidades ribereñas en la gestión y conservación de la especie, a través de la creación de consejos comunitarios de pesca que promuevan el uso sostenible de los recursos acuáticos y garanticen la implementación efectiva de las políticas de conservación.

---

2019.

<sup>4</sup> Estudio de impacto económico de la pesca del bocachico en las comunidades ribereñas, Banco de la República, 2020.

<sup>5</sup> Estudios antropológicos sobre la relación cultural entre las comunidades y la pesca del bocachico, 2021.

<sup>6</sup> Ley 13 de 1990: Estatuto General de Pesca.

<sup>7</sup> Impacto de la contaminación acuática sobre las especies migratorias en los ríos colombianos, Fundación para la Conservación, 2018.

<sup>8</sup> Efectos de las represas sobre la migración del bocachico, Investigación sobre infraestructura hidráulica y fauna migratoria, 2020.

<sup>9</sup> Efectos de las represas sobre la migración del bocachico, Investigación sobre infraestructura hidráulica y fauna migratoria, 2020.

- Incentivos económicos y sociales para las comunidades, como alternativas al ecoturismo sostenible, que les permitan beneficiarse de la conservación del bocachico y otros recursos acuáticos, al mismo tiempo que se evita la sobrepesca.

- Establecimiento de sanciones estrictas y proporcionales para quienes infrinjan las regulaciones pesqueras y ambientales, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las leyes y desincentivar la explotación ilegal de la especie.

La implementación de esta ley traerá beneficios ecológicos, sociales y económicos a nivel local, regional y nacional. Desde el punto de vista ecológico, la protección del bocachico contribuirá a la restauración de los ecosistemas acuáticos, promoviendo la biodiversidad y garantizando la sostenibilidad de los ríos colombianos. Desde el punto de vista social y económico, la ley fortalecerá las economías locales, mejorando la seguridad alimentaria y generando empleos sostenibles en las comunidades ribereñas, a través de actividades como el ecoturismo, la pesca responsable y los programas de repoblamiento.

Este proyecto de ley es una iniciativa integral, que combina la protección de la biodiversidad con el desarrollo económico y social de las comunidades ribereñas. Garantizar la conservación del bocachico no solo es fundamental para la estabilidad ecológica del país, sino también para el bienestar de miles de familias colombianas que dependen de este recurso para su sustento y desarrollo.

## 5. ANTECEDENTES LEGALES Y CONSTITUCIONALES

El presente proyecto de ley encuentra sustento en la Constitución Política de 1991, particularmente en:

- **Artículo 8º:** Establece como deber del Estado y de todas las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

- **Artículo 79:** Reconoce el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y dispone que corresponde al Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, así como conservar las áreas de especial importancia ecológica.

- **Artículo 80:** Ordena al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación y restauración.

- **Artículo 95, numeral 8:** Impone a todos los ciudadanos el deber de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano.

- **Artículo 150, numerales 1 y 2:** Faculta al Congreso para interpretar, reformar y expedir leyes en todos los ámbitos de la legislación, dentro de los

cuales se encuentra la regulación de los recursos naturales y pesqueros.

En el plano legal, la iniciativa se articula con un conjunto de normas que han orientado la política pesquera y ambiental en Colombia:

- **Ley 13 de 1990 – Estatuto General de Pesca:** Regula la explotación de los recursos pesqueros y establece parámetros de sostenibilidad, tales como vedas, tallas mínimas y control del esfuerzo pesquero.

- **Decreto número 2256 de 1991:** Reglamenta la Ley 13 de 1990 en materia de ordenamiento pesquero, permisos y medidas técnicas para la conservación de los recursos hidrobiológicos.

- **Ley 99 de 1993:** Crea el Ministerio de Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), incorporando el principio de desarrollo sostenible y reconociendo la biodiversidad como patrimonio de la Nación.

- **Ley 165 de 1994:** Aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica, comprometiendo al Estado colombiano con la protección de especies, la conservación de ecosistemas y el uso sostenible de los recursos naturales.

- **Ley 1333 de 2009:** Establece el procedimiento sancionatorio ambiental, aplicable a la pesca ilegal, la destrucción de hábitats y demás infracciones contra la conservación.

- **Ley 70 de 1993:** Reconoce el carácter étnico-cultural de las comunidades negras y su rol en el uso, manejo y conservación de los recursos naturales.

- **Política Integral para el Desarrollo de la Pesca Sostenible en Colombia (2015):** Orienta la gestión pesquera hacia la sostenibilidad ambiental, social y económica, promoviendo la recuperación de hábitats críticos y la participación comunitaria.

Estos antecedentes muestran que, si bien el ordenamiento jurídico colombiano contiene disposiciones generales sobre la pesca y el medio ambiente, no existe hasta la fecha un marco legal específico que reconozca al **bocachico** como especie de especial protección ni que contemple medidas concretas de repoblamiento, restauración de hábitats y participación comunitaria en su conservación.

En consecuencia, la iniciativa legislativa que aquí se presenta responde a un mandato constitucional y legal, y busca llenar un vacío normativo para garantizar la sostenibilidad de esta especie, esencial tanto para el equilibrio ecológico como para la seguridad alimentaria y económica de miles de familias colombianas.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto original del proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en cámara	Justificación
<i>por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del Pez Bocachico y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del Pez Bocachico y se dictan otras disposiciones.</i>	Sin cambios, se mantiene igual
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto crear un marco legal para la adopción de medidas especiales orientadas a la protección, preservación, conservación, recuperación y manejo sostenible del Pez Bocachico ( <i>Prochilodus magdalenae</i> ), especie nativa de las cuencas fluviales de los ríos Magdalena, Cauca, Sinú y Atrato, así como del resto de los ríos del territorio nacional, con el fin de prevenir su extinción, fortalecer sus ciclos reproductivos, preservar su existencia y garantizar la gestión sostenible de los recursos hidrobiológicos, asegurando así su viabilidad ecológica, económica y social para las comunidades.	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto crear un marco legal para la adopción de medidas especiales orientadas a la protección, preservación, conservación, recuperación y manejo sostenible del Pez Bocachico ( <i>Prochilodus magdalenae</i> ), especie nativa de las cuencas fluviales de los ríos Magdalena, Cauca, Sinú y Atrato, así como del resto de los ríos del territorio nacional, con el fin de prevenir su extinción, fortalecer sus ciclos reproductivos, preservar su existencia y garantizar la gestión sostenible de los recursos hidrobiológicos, asegurando así su viabilidad ecológica, económica y social para las comunidades.	Sin cambios, se mantiene igual
<b>Artículo 2°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional, especialmente en las cuencas hidrográficas del Magdalena, Cauca, Atrato, San Jorge, Sinú y demás ecosistemas acuáticos donde habita el Pez Bocachico.	<b>Artículo 2°. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional, especialmente en las cuencas hidrográficas del Magdalena, Cauca, Atrato, San Jorge, Sinú y demás ecosistemas acuáticos donde habita el Pez Bocachico.	Sin cambios, se mantiene igual
<b>Artículo 3°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones: a) <b>Bocachico:</b> Especie de pez nativa ( <i>Prochilodus magdalenae</i> ) fundamental para el equilibrio ecológico y la seguridad alimentaria de las comunidades locales. b) <b>Hábitat crítico:</b> Áreas específicas de vital importancia para la supervivencia, reproducción y desarrollo de la especie. c) <b>Veda:</b> Prohibición temporal de captura durante los períodos reproductivos. d) <b>Talla mínima de captura:</b> Longitud mínima permitida para asegurar la madurez reproductiva. e) <b>Replamamiento:</b> Introducción controlada de ejemplares para restaurar y fortalecer las poblaciones silvestres. f) <b>Uso sostenible:</b> Aprovechamiento que no supera los límites biológicos naturales. g) <b>Principio de precaución:</b> Adopción de medidas preventivas ante la incertidumbre científica. h) <b>Participación comunitaria:</b> Involucramiento activo de las comunidades en la conservación y manejo. i) <b>Enfoque ecosistémico:</b> Estrategia integral que considera la interrelación de la especie con su entorno. j) <b>Equidad:</b> Distribución justa de beneficios y responsabilidades derivados de la conservación.	<b>Artículo 3°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones: a) <b>Bocachico:</b> Especie de pez nativa ( <i>Prochilodus magdalenae</i> ) fundamental para el equilibrio ecológico y la seguridad alimentaria de las comunidades locales. b) <b>Hábitat crítico:</b> Áreas específicas de vital importancia para la supervivencia, reproducción y desarrollo de la especie. c) <b>Veda:</b> Prohibición temporal de captura durante los períodos reproductivos. d) <b>Talla mínima de captura:</b> Longitud mínima permitida para asegurar la madurez reproductiva. e) <b>Replamamiento:</b> Introducción controlada de ejemplares para restaurar y fortalecer las poblaciones silvestres. f) <b>Uso sostenible:</b> Aprovechamiento que no supera los límites biológicos naturales. g) <b>Principio de precaución:</b> Adopción de medidas preventivas ante la incertidumbre científica. h) <b>Participación comunitaria:</b> Involucramiento activo de las comunidades en la conservación y manejo. i) <b>Enfoque ecosistémico:</b> Estrategia integral que considera la interrelación de la especie con su entorno. j) <b>Equidad:</b> Distribución justa de beneficios y responsabilidades derivados de la conservación.	Sin cambios, se mantiene igual

Texto original del proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en cámara	Justificación
<p><b>Artículo 4°. Declaratoria de especie de especial protección.</b> Declárase al Pez Bocachico como especie de especial protección e interés nacional, dada su importancia ecológica, cultural y socioeconómica para las comunidades ribereñas de Colombia.</p>	<p><b>Artículo 4°. Declaratoria de especie de especial protección.</b> Declárase al Pez Bocachico como especie de especial protección e interés nacional, dada su importancia ecológica, cultural y socioeconómica para las comunidades ribereñas de Colombia.</p>	<p>Sin cambios, se mantiene igual</p>
<p><b>Artículo 5°. Hábitats críticos.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las autoridades ambientales departamentales, identificará y delimitará los hábitats críticos del Bocachico, estableciendo planes especiales de manejo y conservación.</p>	<p><b>Artículo 5°. Hábitats críticos.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las autoridades ambientales departamentales, identificará y delimitará los hábitats críticos del Bocachico, estableciendo planes especiales de manejo y conservación.</p>	<p>Sin cambios, se mantiene igual</p>
<p><b>Artículo 6°. Plan nacional de conservación del bocachico.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Plan Nacional de Conservación del Bocachico, que contemplará:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Diagnóstico integral de la especie.</li> <li>b) Identificación y protección de hábitats críticos.</li> <li>c) Estrategias de protección y recuperación.</li> <li>d) Programas de educación y participación ciudadana.</li> <li>e) Mecanismos de financiación sostenible.</li> <li>f) Sistema de seguimiento y evaluación.</li> </ul> <p>Su implementación se realizará en coordinación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), universidades y organizaciones de pescadores artesanales.</p>	<p><b>Artículo 6°. Plan nacional de conservación del bocachico.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Plan Nacional de Conservación del Bocachico, que contemplará:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Diagnóstico integral de la especie.</li> <li>b) Identificación y protección de hábitats críticos.</li> <li>c) Estrategias de protección y recuperación.</li> <li>d) Programas de educación y participación ciudadana.</li> <li>e) Mecanismos de financiación sostenible.</li> <li>f) Sistema de seguimiento y evaluación.</li> </ul> <p>Su implementación se realizará en coordinación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), universidades y organizaciones de pescadores artesanales.</p>	<p>Sin cambios, se mantiene igual</p>
<p><b>Artículo 7°. Mesa interinstitucional y coordinación.</b> Créase la Mesa Interinstitucional del Bocachico como instancia de articulación técnica y administrativa, integrada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que ejercerá la coordinación.</li> <li>b) La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).</li> <li>c) Las Corporaciones Autónomas Regionales competentes.</li> <li>d) Representantes de las comunidades pesqueras artesanales.</li> <li>e) El sector académico y científico.</li> </ul> <p>La Mesa definirá lineamientos, promoverá programas, realizará seguimiento y propondrá medidas adicionales de protección y manejo sostenible.</p>	<p><b>Artículo 7°. Mesa interinstitucional y coordinación.</b> Créase la Mesa Interinstitucional del Bocachico como instancia de articulación técnica y administrativa, integrada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que ejercerá la coordinación.</li> <li>b) La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).</li> <li>c) Las Corporaciones Autónomas Regionales competentes.</li> <li>d) Representantes de las comunidades pesqueras artesanales.</li> <li>e) El sector académico y científico.</li> </ul> <p>La Mesa <u>Interinstitucional del Bocachico</u> definirá lineamientos, promoverá programas, realizará seguimiento y propondrá medidas adicionales de protección y manejo sostenible, <u>brindando articulación y consolidación de los programas de investigación ya existentes, evitando duplicidad institucional.</u></p>	<p>Se agrega: Interinstitucional del Bocachico y se adiciona: <i>brindando articulación y consolidación de los programas de investigación ya existentes, evitando duplicidad institucional,</i> aclarando que la Mesa no parte de cero, sino que potencia los programas en marcha, mejora la eficiencia institucional y responde a críticas sobre desconocimiento de avances existentes.</p>

Texto original del proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en cámara	Justificación
<p><b>Artículo 8°. Vedas y regulaciones de pesca.</b> Se establecen las siguientes medidas:</p> <p>a) Veda reproductiva entre abril y agosto de cada año.</p> <p>b) Talla mínima de captura: 25 centímetros de longitud total.</p> <p>c) Prohibición del uso de explosivos, sustancias tóxicas, trasmallos con malla inferior a 10 centímetros y artes que causen mortalidad masiva.</p> <p>d) Cuotas máximas de pesca determinadas por las autoridades competentes.</p>	<p><b>Artículo 8°. Vedas y regulaciones de pesca.</b> Se establecen las siguientes medidas:</p> <p>a) <del>Veda reproductiva entre abril y agosto de cada año.</del></p> <p>a) <u>Se establecerán vedas reproductivas diferenciadas por cuenca hidrográfica, determinadas anualmente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la AUNAP, en coordinación con la CAR y comunidades locales, con base en evidencia científica e hidrológica.</u></p> <p>b) Talla mínima de captura: 25 centímetros de longitud total. <u>Adicionalmente, la autoridad competente regulará el esfuerzo pesquero (número de artes, pescadores y permisos), garantizando la sostenibilidad de la población.</u></p> <p>c) Prohibición del uso de explosivos, sustancias tóxicas, trasmallos con malla inferior a 10 centímetros y artes que causen mortalidad masiva.</p> <p>d) Cuotas máximas de pesca determinadas por las autoridades competentes.</p>	<p>Se ajusta el literal (a) teniendo en cuenta que la veda fija nacional desconoce la variabilidad ecológica entre ríos (Magdalena, San Jorge, Atrato, Sinú). Estudios muestran que los períodos de subienda y desove varían por cuenca. La propuesta introduce flexibilidad científica y descentralización.</p> <p>Así mismo se realizada una adición al contenido del literal (b), teniendo en cuenta que la talla mínima por sí sola no asegura la sostenibilidad. Se requiere también control al esfuerzo pesquero y protección de zonas de alevinaje.</p>
	<p><b>Artículo 9°. Ordenación pesquera del bocachico.</b> Las medidas establecidas en la presente ley deberán incorporarse en los Planes de Ordenación y Manejo Pesquero (POMP) que formule y ejecute la AUNAP, en coordinación con la CAR, comunidades locales y el sector académico. Estos planes establecerán metas de recuperación poblacional, regulación del esfuerzo pesquero, zonificación de áreas de pesca y mecanismos de control adaptados a las particularidades de cada cuenca.</p>	<p><b>Artículo nuevo</b></p> <p>Permite articular esta ley con los instrumentos técnicos ya reconocidos en la Ley 13 de 1990 y el Decreto número 2256 de 1991. Garantiza que las medidas no queden aisladas, sino integradas a procesos de ordenación pesquera vigentes.</p>
<p><b>Artículo 9°. Áreas de protección especial.</b> Se declaran Áreas de Protección Especial del Bocachico:</p> <p>a) Ciénagas y humedales de reproducción.</p> <p>b) Corredores migratorios.</p> <p>c) Zonas de crianza y alevinaje.</p> <p>d) Otras que determine la autoridad ambiental competente.</p> <p>En estas áreas se prohíbe la pesca comercial y se restringirán actividades que pongan en riesgo el hábitat.</p>	<p><b>Artículo 10°. Áreas de protección especial.</b> Se declaran Áreas de Protección Especial del Bocachico:</p> <p>a) Ciénagas y humedales de reproducción.</p> <p>b) Corredores migratorios.</p> <p>c) Zonas de crianza y alevinaje.</p> <p>d) Otras que determine la autoridad ambiental competente.</p> <p>En estas áreas se prohíbe la pesca comercial y se restringirán actividades que pongan en riesgo el hábitat.</p>	<p>Se mantiene igual el texto, pero se cambia la numeración.</p>

Texto original del proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en cámara	Justificación
<p><b>Artículo 10. Programa nacional de repoblamiento y conservación.</b> Créase el Programa Nacional de Repoblamiento con los objetivos de:</p> <p>a) Fortalecer poblaciones naturales en ecosistemas degradados.</p> <p>b) Reintroducir la especie donde se haya extinguido localmente.</p> <p>c) Establecer bancos de germoplasma.</p> <p>d) Desarrollar protocolos de reproducción artificial.</p> <p>e) Restaurar hábitats críticos y promover el manejo integral de cuencas.</p>	<p><b>Artículo <del>10</del> 11-Programa nacional de repoblamiento y conservación.</b> Créase el Programa Nacional de Repoblamiento con los objetivos de:</p> <p>a) Fortalecer poblaciones naturales en ecosistemas degradados.</p> <p>b) Reintroducir la especie donde se haya extinguido localmente.</p> <p>c) Establecer bancos de germoplasma.</p> <p><del>d) Desarrollar protocolos de reproducción artificial.</del></p> <p><u>d) Fortalecer y financiar los protocolos de reproducción artificial ya existentes, priorizando su implementación en estaciones piscícolas y regiones con mayor reducción poblacional.</u></p> <p>e) Restaurar hábitats críticos y promover el manejo integral de cuencas.</p> <p><b><u>Parágrafo.</u></b> <u>El Programa Nacional de Repoblamiento priorizará la identificación de hábitats aptos y épocas idóneas para la liberación de alevinos, con base en información científica y participación comunitaria.</u></p>	<p>Se cambia la numeración.</p> <p>Se ajusta el literal (d); reconoce el trabajo previo de la AUNAP, universidades y piscicultores privados en reproducción inducida, evitando duplicidad normativa. El reto no es crear protocolos, sino financiarlos e implementarlos a escala.</p> <p>Se adiciona un nuevo párrafo con el cual se acatan las recomendaciones técnicas de orientar el repoblamiento a zonas y momentos óptimos, maximizando su efectividad.</p>
<p><b>Artículo 11. Investigación científica.</b> Se fomentará la investigación en:</p> <p>a) Biología reproductiva y ciclo de vida.</p> <p>b) Genética de poblaciones.</p> <p>c) Ecología trófica y relaciones ecosistémicas.</p> <p>d) Efectos del cambio climático y la contaminación.</p> <p>e) Técnicas de cultivo y reproducción.</p>	<p><b>Artículo <del>11</del> 12-Investigación científica.</b> Se fomentará la investigación en:</p> <p>a) Biología reproductiva y ciclo de vida.</p> <p>b) Genética de poblaciones.</p> <p>c) Ecología trófica y relaciones ecosistémicas.</p> <p>d) Efectos del cambio climático y la contaminación.</p> <p>e) Técnicas de cultivo y reproducción.</p> <p><u>f) Adaptación frente a la variabilidad climática y alteración de caudales, evaluando impactos de represas y cambios hidrológicos.</u></p>	<p>Se cambia la numeración.</p> <p>Se adiciona el literal (f), el cual refuerza la adaptación al cambio climático como obligación científica y de política pública.</p>
<p><b>Artículo 12. Participación comunitaria y educación ambiental.</b> Se reconoce el papel de las comunidades pesqueras en la conservación de la especie. Para ello se promoverán:</p> <p>a) Consejos comunitarios de pesca.</p> <p>b) Capacitación en pesca sostenible.</p> <p>c) Alternativas económicas compatibles con la conservación.</p> <p>d) Programas de monitoreo ciudadano.</p> <p>e) Contenidos educativos sobre el Bocachico, sus amenazas, pesca responsable y protección de ecosistemas.</p>	<p><b>Artículo <del>12</del> 13.—Participación comunitaria y educación ambiental.</b> Se reconoce el papel de las comunidades pesqueras en la conservación de la especie. Para ello se promoverán:</p> <p>a) Consejos comunitarios de pesca.</p> <p>b) Capacitación en pesca sostenible.</p> <p>c) Alternativas económicas compatibles con la conservación.</p> <p>d) Programas de monitoreo ciudadano.</p> <p>e) Contenidos educativos sobre el Bocachico, sus amenazas, pesca responsable y protección de ecosistemas.</p>	<p>Se mantiene igual el texto, pero se cambia la numeración.</p>

Texto original del proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en cámara	Justificación
<p><b>Artículo 13. <i>Financiación y asignación de recursos.</i></b> Para la implementación de la presente ley, se destinarán anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales serán apropiados en las partidas presupuestales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Estos recursos financiarán de manera prioritaria:</p> <p>a) La ejecución del Plan Nacional de Conservación del Bocachico.</p> <p>b) El desarrollo de programas de repoblamiento, restauración de hábitats y monitoreo ambiental.</p> <p>c) Las actividades de educación ambiental, investigación científica y fortalecimiento de capacidades comunitarias.</p> <p>d) La implementación de incentivos económicos, líneas de crédito y programas de apoyo a los pescadores artesanales y demás actores comprometidos con el aprovechamiento sostenible de la especie.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de asignación, ejecución y control de estos recursos, garantizando su utilización eficiente y transparente.</p>	<p><b>Artículo <del>13</del>. 14.—<i>Financiación y asignación de recursos.</i></b> Para la implementación de la presente ley, se destinarán anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales serán apropiados en las partidas presupuestales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Estos recursos financiarán de manera prioritaria:</p> <p>a) La ejecución del Plan Nacional de Conservación del Bocachico.</p> <p>b) El desarrollo de programas de repoblamiento, restauración de hábitats y monitoreo ambiental.</p> <p>c) Las actividades de educación ambiental, investigación científica y fortalecimiento de capacidades comunitarias.</p> <p>d) La implementación de incentivos económicos, líneas de crédito y programas de apoyo a los pescadores artesanales y demás actores comprometidos con el aprovechamiento sostenible de la especie.</p> <p><del>El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de asignación, ejecución y control de estos recursos, garantizando su utilización eficiente y transparente.</del></p> <p><u>El Gobierno nacional garantizará una financiación progresiva, incorporando además fuentes de cooperación internacional, recursos del Sistema General de Regalías y fondos ambientales. Estos recursos se ejecutarán bajo criterios de transparencia y priorización territorial.</u></p>	<p>Se cambia la numeración.</p> <p>Se ajusta el último párrafo, el cual queda: <i>El Gobierno nacional garantizará una financiación progresiva, incorporando además fuentes de cooperación internacional, recursos del Sistema General de Regalías y fondos ambientales. Estos recursos se ejecutarán bajo criterios de transparencia y priorización territorial.</i></p> <p>Lo anterior teniendo en cuenta que el problema principal no es el conocimiento técnico, sino la falta de financiación y coordinación, por cuanto se amplían las fuentes de recursos para asegurar viabilidad.</p>
<p><b>Artículo 14. <i>Monitoreo y seguimiento.</i></b> Se implementará un Sistema Nacional de Monitoreo que incluya:</p> <p>b) Evaluación de calidad de hábitats.</p> <p>c) Seguimiento de actividades pesqueras.</p> <p>d) Evaluación de medidas adoptadas.</p> <p>e) Alertas tempranas ante amenazas.</p>	<p><b>Artículo <del>14</del>. 15. <i>Monitoreo y seguimiento.</i></b> Se implementará un Sistema Nacional de Monitoreo que incluya:</p> <p>b) Evaluación de calidad de hábitats.</p> <p>c) Seguimiento de actividades pesqueras.</p> <p>d) Evaluación de medidas adoptadas.</p> <p>e) Alertas tempranas ante amenazas.</p> <p><u>f) Participación de comunidades ribereñas mediante programas de ciencia ciudadana, con apoyo tecnológico y validación de autoridades competentes.</u></p>	<p>Se cambia la numeración.</p> <p>Se agrega el literal (f), <i>Participación de comunidades ribereñas mediante programas de ciencia ciudadana, con apoyo tecnológico y validación de autoridades competentes</i>, con el cual se busca reforzar la participación ciudadana en vigilancia y control, generando legitimidad y sostenibilidad social.</p>
	<p><b>Artículo 16. <i>Régimen sancionatorio.</i></b> El incumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley, en particular en materia de vedas, tallas mínimas, repoblamiento ilegal o alteración de hábitats críticos, dará lugar a sanciones conforme a lo establecido en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya, sin perjuicio de las responsabilidades penales, fiscales y disciplinarias a que haya lugar.</p>	<p><b>Artículo nuevo</b></p> <p>Refuerza la obligatoriedad y el poder coercitivo de la norma, armonizándola con el régimen sancionatorio ambiental vigente.</p>

Texto original del proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en cámara	Justificación
<p><b>Artículo 16. Régimen de transición.</b> Los pescadores que desarrollen su actividad al momento de entrada en vigor de esta ley tendrán un plazo de seis (6) meses para adaptar sus prácticas, durante el cual recibirán acompañamiento técnico de las autoridades competentes.</p>	<p><b>Artículo <del>16.</del> 17.-Régimen de transición.</b> Los pescadores que desarrollen su actividad al momento de entrada en vigor de esta ley tendrán un plazo de seis (6) meses para adaptar sus prácticas, durante el cual recibirán acompañamiento técnico de las autoridades competentes.</p>	<p>Se mantiene igual el texto, pero se cambia la numeración.</p>
<p><b>Artículo 17. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo <del>17.</del> 18 Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se mantiene igual el texto, pero se cambia la numeración.</p>

**7. CONFLICTO DE INTERESES**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, “Reglamento del Congreso”. Me permito manifestar que, en mi calidad de congresista, no me encuentro incurso en ningún conflicto de interés respecto del presente proyecto de ley, el cual tiene un alcance general y está orientado exclusivamente a la protección, conservación y recuperación del Pez Bocachico como especie de interés nacional.

Este proyecto no comporte beneficio particular, directo ni actual para la suscrita, ni para personas con quienes exista vínculo de parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ni para mi cónyuge o compañero permanente, conforme a lo definido en los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019.

La iniciativa tiene una finalidad ambiental y social de carácter general, centrada en la protección de un recurso hidrobiológico vital para diversas comunidades ribereñas del país, y no genera privilegios, beneficios económicos, eliminaciones de obligaciones ni modificaciones de procesos disciplinarios, fiscales o judiciales que afecten a la suscrita congresista.

Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado que para configurar un conflicto de interés debe acreditarse que el beneficio sea directo, particular y actual, excluyendo aquellos que sean eventuales, hipotéticos o comunes a toda la población. En este caso, el proyecto responde al interés general de conservación ambiental y sostenibilidad de los recursos naturales, y no a intereses individuales.

Por lo tanto, se declara que no existe impedimento legal ni ético para la participación de la suscrita congresista en la discusión y votación del presente Proyecto de Ley, sin perjuicio de la obligación de identificar y reportar de manera autónoma cualquier causal adicional que pudiere surgir, conforme al artículo 291 de la Ley 5ª de 1992.

**8. IMPACTO FISCAL**

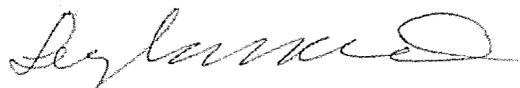
La implementación de la ley no genera una carga estructural permanente sobre las finanzas del Estado, dado que:

- Los recursos provendrán de apropiaciones ya previstas en los sectores de ambiente y agricultura, así como de regalías y cooperación internacional.
- No se crean nuevas entidades ni se establecen nóminas adicionales, sino que se fortalecen las funciones de entidades existentes (MinAmbiente, AUNAP, CAR).
- El impacto fiscal se traduce principalmente en reasignaciones presupuestales y en la optimización de programas ya en ejecución.

**9. PROPOSICIÓN**

Con base en las razones anteriormente expuestas rindo ponencia positiva y solicito a los miembros de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley número 043 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del Pez Bocachico y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO  
Ponente  
Cámara de representantes - Huila  
Pacto Histórico

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del Pez Bocachico y se dictan otras disposiciones.*

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

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear un marco legal para la adopción de medidas especiales orientadas a la protección, preservación, conservación, recuperación y manejo sostenible del Pez Bocachico (*Prochilodus magdalenae*), especie nativa de las cuencas fluviales de los ríos Magdalena, Cauca, Sinú y Atrato, así como del resto de los ríos del territorio nacional, con el fin de prevenir su extinción, fortalecer sus ciclos reproductivos, preservar su existencia y garantizar

la gestión sostenible de los recursos hidrobiológicos, asegurando así su viabilidad ecológica, económica y social para las comunidades.

**Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.*** La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional, especialmente en las cuencas hidrográficas del Magdalena, Cauca, Atrato, San Jorge, Sinú y demás ecosistemas acuáticos donde habita el Pez Bocachico.

**Artículo 3°. *Definiciones.*** Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

a) **Bocachico:** Especie de pez nativa (*Prochilodus magdalenae*) fundamental para el equilibrio ecológico y la seguridad alimentaria de las comunidades locales.

b) **Hábitat crítico:** Áreas específicas de vital importancia para la supervivencia, reproducción y desarrollo de la especie.

c) **Veda:** Prohibición temporal de captura durante los períodos reproductivos.

d) **Talla mínima de captura:** Longitud mínima permitida para asegurar la madurez reproductiva.

e) **Replamamiento:** Introducción controlada de ejemplares para restaurar y fortalecer las poblaciones silvestres.

f) **Uso sostenible:** Aprovechamiento que no supera los límites biológicos naturales.

g) **Principio de precaución:** Adopción de medidas preventivas ante la incertidumbre científica.

h) **Participación comunitaria:** Involucramiento activo de las comunidades en la conservación y manejo.

i) **Enfoque ecosistémico:** Estrategia integral que considera la interrelación de la especie con su entorno.

j) **Equidad:** Distribución justa de beneficios y responsabilidades derivados de la conservación.

**Artículo 4°. *Declaratoria de especie de especial protección.*** Declárase al Pez Bocachico como especie de especial protección e interés nacional, dada su importancia ecológica, cultural y socioeconómica para las comunidades ribereñas de Colombia.

**Artículo 5°. *Hábitats críticos.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las autoridades ambientales departamentales, identificará y delimitará los hábitats críticos del Bocachico, estableciendo planes especiales de manejo y conservación.

**Artículo 6°. *Plan nacional de conservación del bocachico.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Plan Nacional de Conservación del Bocachico, que contemplará:

a) Diagnóstico integral de la especie.

b) Identificación y protección de hábitats críticos.

c) Estrategias de protección y recuperación.

d) Programas de educación y participación ciudadana.

e) Mecanismos de financiación sostenible.

f) Sistema de seguimiento y evaluación.

Su implementación se realizará en coordinación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), universidades y organizaciones de pescadores artesanales.

**Artículo 7°. *Mesa interinstitucional y coordinación.*** Créase la Mesa Interinstitucional del Bocachico como instancia de articulación técnica y administrativa, integrada por:

a) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que ejercerá la coordinación.

b) La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

c) Las Corporaciones Autónomas Regionales competentes.

d) Representantes de las comunidades pesqueras artesanales.

e) El sector académico y científico.

La Mesa Interinstitucional del Bocachico definirá lineamientos, promoverá programas, realizará seguimiento y propondrá medidas adicionales de protección y manejo sostenible, brindando articulación y consolidación de los programas de investigación ya existentes, evitando duplicidad institucional.

**Artículo 8°. *Vedas y regulaciones de pesca.*** Se establecen las siguientes medidas:

a) Se establecerán vedas reproductivas diferenciadas por cuenca hidrográfica, determinadas anualmente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la AUNAP, en coordinación con la CAR y comunidades locales, con base en evidencia científica e hidrológica.

b) Talla mínima de captura: 25 centímetros de longitud total. Adicionalmente, la autoridad competente regulará el esfuerzo pesquero (número de artes, pescadores y permisos), garantizando la sostenibilidad de la población.

c) Prohibición del uso de explosivos, sustancias tóxicas, trasmallos con malla inferior a 10 centímetros y artes que causen mortalidad masiva.

d) Cuotas máximas de pesca determinadas por las autoridades competentes.

**Artículo 9°. *Ordenación pesquera del bocachico.*** Las medidas establecidas en la presente ley deberán incorporarse en los Planes de Ordenación y Manejo Pesquero (POMP) que formule y ejecute la AUNAP, en coordinación con la CAR, comunidades locales y el sector académico. Estos planes establecerán metas de recuperación poblacional, regulación del esfuerzo pesquero, zonificación de áreas de pesca y mecanismos de control adaptados a las particularidades de cada cuenca”.

**Artículo 10 Áreas de protección especial.** Se declaran Áreas de Protección Especial del Bocachico:

- a) Ciénagas y humedales de reproducción.
- b) Corredores migratorios.
- c) Zonas de crianza y alevinaje.
- d) Otras que determine la autoridad ambiental competente.

En estas áreas se prohíbe la pesca comercial y se restringirán actividades que pongan en riesgo el hábitat.

**Artículo 11. Programa nacional de repoblamiento y conservación.** Créase el Programa Nacional de Repoblamiento con los objetivos de:

- a) Fortalecer poblaciones naturales en ecosistemas degradados.
- b) Reintroducir la especie donde se haya extinguido localmente.
- c) Establecer bancos de germoplasma.
- d) Fortalecer y financiar los protocolos de reproducción artificial ya existentes, priorizando su implementación en estaciones piscícolas y regiones con mayor reducción poblacional.
- e) Restaurar hábitats críticos y promover el manejo integral de cuencas.

**Parágrafo.** El Programa Nacional de Repoblamiento priorizará la identificación de hábitats aptos y épocas idóneas para la liberación de alevinos, con base en información científica y participación comunitaria.

**Artículo 12. Investigación científica.** Se fomentará la investigación en:

- a) Biología reproductiva y ciclo de vida.
- b) Genética de poblaciones.
- c) Ecología trófica y relaciones ecosistémicas.
- d) Efectos del cambio climático y la contaminación.
- e) Técnicas de cultivo y reproducción.
- f) Adaptación frente a la variabilidad climática y alteración de caudales, evaluando impactos de represas y cambios hidrológicos.

**Artículo 13. Participación comunitaria y educación ambiental.** Se reconoce el papel de las comunidades pesqueras en la conservación de la especie. Para ello se promoverán:

- a) Consejos comunitarios de pesca.
- b) Capacitación en pesca sostenible.
- c) Alternativas económicas compatibles con la conservación.
- d) Programas de monitoreo ciudadano.

**Artículo 14. Financiación y asignación de recursos.** Para la implementación de la presente ley, se destinarán anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales serán apropiados en las partidas presupuestales del Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Estos recursos financiarán de manera prioritaria:

- a) La ejecución del Plan Nacional de Conservación del Bocachico.
- b) El desarrollo de programas de repoblamiento, restauración de hábitats y monitoreo ambiental.
- c) Las actividades de educación ambiental, investigación científica y fortalecimiento de capacidades comunitarias.
- d) La implementación de incentivos económicos, líneas de crédito y programas de apoyo a los pescadores artesanales y demás actores comprometidos con el aprovechamiento sostenible de la especie.

El Gobierno nacional garantizará una financiación progresiva, incorporando además fuentes de cooperación internacional, recursos del Sistema General de Regalías y fondos ambientales. Estos recursos se ejecutarán bajo criterios de transparencia y priorización territorial.

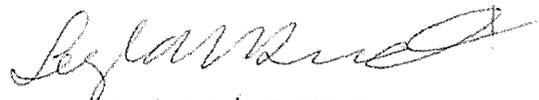
**Artículo 15. Monitoreo y seguimiento.** Se implementará un Sistema Nacional de Monitoreo que incluya:

- b) Evaluación de calidad de hábitats.
- c) Seguimiento de actividades pesqueras.
- d) Evaluación de medidas adoptadas.
- e) Alertas tempranas ante amenazas.
- f) Participación de comunidades ribereñas mediante programas de ciencia ciudadana, con apoyo tecnológico y validación de autoridades competentes.

**Artículo 16. Régimen sancionatorio.** El incumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley, en particular en materia de vedas, tallas mínimas, repoblamiento ilegal o alteración de hábitats críticos, dará lugar a sanciones conforme a lo establecido en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya, sin perjuicio de las responsabilidades penales, fiscales y disciplinarias a que haya lugar.

**Artículo 17. Régimen de transición.** Los pescadores que desarrollen su actividad al momento de entrada en vigor de esta ley tendrán un plazo de seis (6) meses para adaptar sus prácticas, durante el cual recibirán acompañamiento técnico de las autoridades competentes.

**Artículo 18. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



LEYLA MÁRLENY RINCÓN TRUJILLO  
Ponente  
Cámara de representantes - Huila  
Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2025 CÁMARA**

*por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - volteo de tierras.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2025.

Presidente

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: **Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 252 de 2025 Cámara**, por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - volteo de tierras.

Respetada Presidenta:

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, en atención a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, presento de forma muy respetuosa el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **del Proyecto de Ley número 252 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - volteo de tierras.**

Cordialmente,



**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**

Representante a la Cámara por

Cundinamarca

Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2025 CÁMARA**

*por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - volteo de tierras.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente ley tiene por objeto establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para prevenir, sancionar el volteo de tierras o

alteración fraudulenta del ordenamiento territorial. Esta conducta se entiende como una modalidad de corrupción consistente en la modificación ilícita, arbitraria o especulativa del uso del suelo, incluida la incorporación irregular de suelo rural a uso urbano o zonas francas, realizada por servidores públicos o por particulares que ejerzan funciones públicas, en posible connivencia con terceros.

Es por esto que este proyecto de ley crea un nuevo tipo penal para sancionar la alteración ilícita de las normas de ordenamiento territorial, así como la omisión dolosa de los controles que permitan o faciliten estas conductas. Asimismo, establece un régimen de sanciones disciplinarias para castigar a los funcionarios públicos que abusen de sus funciones o se asocien con particulares para obtener provecho económico mediante decisiones u omisiones contrarias al ordenamiento territorial, e incorpora medidas administrativas para garantizar un seguimiento a las modificaciones del uso de tierras en el país, garantizando controles por parte de los organismos de control y de la ciudadanía.

Las disposiciones previstas en esta ley se aplican en todo el territorio nacional, son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del nivel nacional y territorial, y cobijan tanto a servidores públicos como a particulares que presten servicios públicos o participen en actividades relacionadas con la planeación y gestión del suelo. Con esto, se busca proteger la integridad del desarrollo urbano y rural, salvaguardar el interés público en la planificación territorial y prevenir los impactos negativos que estas conductas generan sobre el medio ambiente, el derecho humano a la alimentación, el patrimonio colectivo y la confianza ciudadana en las instituciones.

**II. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY**

Actualmente, no existe en la legislación penal colombiana un tipo penal específico que describa y sancione integralmente el volteo de tierras. Las autoridades y la Fiscalía General de la Nación se ven obligadas a acomodar estas conductas en delitos existentes como prevaricato, cohecho, concierto para delinquir, enriquecimiento ilícito o delitos ambientales, figuras que resultan a veces insuficientes para reflejar toda la complejidad y gravedad del fenómeno.

De igual manera, en el plano disciplinario, si bien se sanciona la violación del ordenamiento urbanístico bajo faltas genéricas, no hay una tipificación expresa que visibilice esta práctica y su reproche particular. Por tanto, se evidencia un vacío normativo que esta ley pretende solucionar, dotando al Estado de herramientas más claras para perseguir penal y disciplinariamente a los responsables de esta modalidad de corrupción.

La tipificación explícita del volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial como delito y falta disciplinaria fortalecerá la prevención (al disuadir a potenciales infractores),

facilitará la investigación y sanción (al delimitar claramente la conducta punible) y contribuirá a la reparación del daño causado.

En conclusión, este proyecto de ley es necesario para salvaguardar el ordenamiento territorial (que debe responder a criterios técnicos, ambientales, alimentarios y de interés general) frente a sus beneficios económicos por intereses particulares. La ciudadanía y el pueblo colombiano exigen que se restaure la confianza en las instituciones sobre la manera de organizar su territorio en beneficio de la gente, que se frene la especulación corrupta con la tierra y que se proteja el patrimonio ambiental y el desarrollo sostenible de las ciudades y el campo.

Esta iniciativa legislativa responde a las voces de miles de ciudadanos que han denunciado este fenómeno en detrimento de sus municipios y departamentos, atacando de manera frontal una de las modalidades de corrupción que el propio Ministerio Público ha calificado como “la gallina de los huevos de oro” de algunos funcionarios deshonestos.

### **III. APROXIMACIONES CONCEPTUALES DE LA MODALIDAD DE CORRUPCIÓN DENOMINADA “VOLTEO DE TIERRAS”**

Meza Cuesta (2019) describe el volteo de tierras como una nueva modalidad sofisticada de corrupción territorial: la modificación injustificada de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para clasificar suelos agrícolas o ambientales como urbanos y obtener un desproporcionado beneficio económico que se traduzca en ingresos inmediatos o plusvalías extraordinarias a favor de unos pocos. El artículo examina sus causas, manifestaciones y consecuencias en Cundinamarca —región que, por su proximidad a Bogotá, concentra la presión inmobiliaria más alta del país—, demostrando que la respuesta estatal ha sido insuficiente por falta de herramientas normativas.

Posterior a la firma de los acuerdos de paz en el 2016, con la disminución de los problemas de seguridad ocasionados por el conflicto armado, se empezaron a evidenciar con más frecuencia los casos de corrupción que por mucho tiempo permanecieron escondidos en las sombras del conflicto armado, tan es así que las nuevas preocupaciones de la agenda nacional se volvieron la pobreza y la corrupción.

La mayoría de casos evidenciados se han presentado en municipios cercanos al distrito capital, entre ellos Mosquera, Funza, Madrid, Chía, Cajicá, Zipaquirá entre otros, pero esta problemática se ha extendido por todo el país.

Para entender la naturaleza de esta nueva modalidad llamada “volteo de tierras”, se debe entender principalmente a sus características principales, que responden a lo siguiente: (i) causas estructurales de la problemática, (ii) efectos legales, urbanísticos y ambientales, (iii) características del fenómeno, (iv) actores implicados y (v) un análisis normativo que explique la ilegalidad de la modalidad.

#### **I. Causas estructurales de la problemática**

El fenómeno se origina, en primer lugar, en la autonomía municipal robustecida por la Constitución de 1991 y la Ley 388 de 1997. Dicho marco confirió a los alcaldes la competencia para revisar los POT, pero no garantizó capacidades técnicas ni controles interadministrativos que evitaran su captura por intereses privados. El resultado es una asimetría: la facultad normativa existe, pero los mecanismos de control son insuficientes, especialmente en municipios de cuarta a sexta categoría que no cuentan con las herramientas técnicas para plantas de personal reducidas.

En segundo lugar, la ausencia de modelo de integración regional, que responda a organizar el territorio alrededor del agua y la protección ambiental del territorio, en especial en la Sabana de Bogotá, lo cual ha impedido que la planeación del suelo se gobierne con criterios regionales; cada municipio decide su desarrollo sin valorar externalidades sobre la movilidad, el ambiente y los servicios públicos de la capital y de sus vecinos. Esta fragmentación institucional, documentada por Bustamante (2014) y recogida por Meza Cuesta, refuerza la competencia fiscal entre municipios —más licencias de construcción significan más ingresos por impuestos y participaciones— y fomenta un retroceso en materia de ordenamiento territorial.

Finalmente, la presión del mercado inmobiliario completa el triángulo causal. El agotamiento de suelo urbanizable en Bogotá y la demanda insatisfecha de vivienda empujan a empresas constructoras a comprar predios rurales colindantes a precios agrícolas para luego “voltearlos” y venderlos con un margen que, según investigaciones citadas por el autor, puede multiplicar varias veces el valor inicial.

#### **II. Efectos legales, urbanísticos y ambientales**

Desde la óptica jurídica, el volteo infringe los artículos 15-22 de la Ley 388 de 1997, que obligan la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria, así como el artículo 1° de la Ley 810 de 2003, que tipifica como infracción urbanística parcelar o construir contra las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan. A ello se suma la Ley 902 de 2004, que exige estudios técnicos rigurosos y participación ciudadana para cualquier revisión excepcional. La práctica erosiona, pues, la jerarquía normativa y mina la confianza en la planeación como instrumento de gestión pública.

En el frente urbanístico, los proyectos derivados de cambios ilegítimos tienden a carecer de soporte y cobertura en redes viales, transporte público o equipamientos, servicios públicos domiciliarios, trasladando los costos de expansión a los presupuestos municipales debido que por lo general las zonas de sesión o plusvalía no alcanza a cubrir

estas falencias. Empíricamente —destaca Meza Cuesta— los municipios de Mosquera, Funza y Chía ya enfrentan congestión crónica y déficit de agua potable debido a urbanizaciones aprobadas sin la infraestructura correspondiente.

El impacto ambiental es igualmente, severo. El Ideam clasifica a Bogotá-Cundinamarca como zona de alta vulnerabilidad climática; sin embargo, las áreas de recarga hídrica y los suelos de vocación agrícola han sido los más afectados por el “volteo”, ocasionando una pérdida de biodiversidad y riesgo de desabastecimiento. El IGAC calculó en 2015 que el 63 % de la Sabana estaba ya comprometida para usos urbanos o en espera de valorización, porcentaje que se ha incrementado desde entonces.

### III. Características del fenómeno

A diferencia de la corrupción administrativa clásica, la modalidad denominada “volteo de tierras” combina procedimientos aparentemente legales con vacíos de control ocasionados por un flojo control político por parte de los concejos municipales y las asambleas departamentales y la falta de herramientas normativas por partes de los entes de control en especial la Fiscalía General de la Nación. Acá se suele operar de la siguiente manera; primero mediante la compra de terrenos con vocación rural o de protección ambiental por intermediarios o particulares, segundo, la radicación de proyectos de acuerdo de ajuste parcial del POT que se aprueban en pocos meses, tercero, reclasificación del suelo y cuarto reventa a un precio urbano. Todo el proceso se legitima con estudios ambientales o de movilidad elaborados *ad hoc* y con audiencias públicas de bajo perfil. Las ganancias terminan financiando campañas políticas o se lavan en fideicomisos inmobiliarios.

### IV. Actores implicados

Se identifica una red integrada por gobernadores, alcaldes y concejales (que responden a estructuras políticas que pueden integrar congresistas y diputados) —quienes inician y aprueban las revisiones—, curadores urbanos que certifican la viabilidad técnica, empresas constructoras que financian estudios y campañas, y particulares con información privilegiada. Los entes de control (Fiscalía, Procuraduría), al no poseer herramientas normativas, se demoran y, cuando investigan, las plusvalías se han capitalizado, los suelos se han urbanizado y las responsabilidades se diluyen entre firmas temporales, documentos validados y testafierros.

### V. Análisis normativo que explica la ilegalidad

Aunque el Código Penal sanciona el cohecho (artículo 405), la celebración de contratos sin requisitos (artículo 410) y el interés indebido en la celebración de contratos (artículo 409), ninguno de estos tipos captura la especificidad territorial y ambiental del “volteo de tierras”. La Ley 1454 de 2011 impone principios de coordinación supramunicipal, mas su incumplimiento solo acarrea faltas disciplinarias. La dispersión normativa provoca lagunas probatorias y sanciones desproporcionadas respecto del daño

colectivo generado, y la falta de la existencia del tipo penal específico retrasa la oportunidad de que la fiscalía active su estructura investigativa.

Conclusión: necesidad de un tipo penal autónomo

El volteo de tierras combina tres dimensiones criminales: apropiación patrimonial (el salto de valor del suelo), lesión de intereses colectivos (ambiente, seguridad alimentaria) y afectación de la función pública de la planeación. Crear un tipo penal específico permitiría:

1. Describir la conducta con elementos objetivos (alterar POT sin estudios) y subjetivos (ánimo de lucro) que faciliten la prueba judicial;
2. Incluir a todos los partícipes, públicos y privados, imponiendo inhabilidades, penas y multas equivalentes a la plusvalía ilegal y enriquecimiento ilícito;
3. Ordenar medidas restauradoras, tales como reversión del uso del suelo, compensaciones ambientales y destinación de los predios a vivienda social regulada;
4. Disuadir la práctica, elevando las penas y clarificando que el POT es un bien jurídico tutelado.

Sin un tipo penal claro y específico, la pena dependerá de figuras genéricas difíciles de aplicar y de procesos disciplinarios que suelen prescribir. Un tipo autónomo convertiría la planeación y ordenación territorial en un ámbito de protección penal directa, acorde con la centralidad que la Constitución confiere al derecho al ambiente sano, al desarrollo sostenible y a la función social y ecológica de la propiedad y a un plan de desarrollo que busca ordenar el territorio alrededor del agua y el medio ambiente.

## IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL VIGENTE REFORZADO POR EL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa se apoya en normatividad colombiana vigente, y a la vez busca reforzar y fortalecer un sólido marco normativo en materia de ordenamiento territorial, lucha anticorrupción y protección del interés general:

- Constitución política de Colombia: La Constitución Política de 1991 establece principios claros que el volteo de tierras vulnera directamente. El artículo 82 superior dispone que “es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público, con prevalencia del interés general sobre el particular”, y faculta a las autoridades para participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Este principio se ve lesionado cuando particulares se apropian indebidamente de enormes ganancias por cambios de uso del suelo obtenidos de forma irregular. Así mismo, el artículo 80 constitucional impone al Estado la obligación de “planificar el manejo de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, previniendo y controlando el deterioro ambiental, y de sancionar a los infractores y exigir la reparación de los daños causados al ambiente”. Estas obligaciones

fundamentales respaldan la tipificación de conductas que atentan gravemente contra el medio ambiente – como la urbanización ilegal de áreas protegidas– y la adopción de medidas restaurativas frente al daño ecológico producido.

De igual forma, el artículo 209 de la Carta establece que “la función administrativa se ejerce con apego a los principios de moralidad, imparcialidad, eficacia, eficiencia, transparencia y publicidad”, todos los cuales son vulnerados por funcionarios involucrados en el volteo de tierras al anteponer sus intereses particulares, actuar de manera opaca y desviar la finalidad pública de la planificación. Finalmente, cabe recordar que el artículo 58 de la Constitución consagra la función social y ecológica de la propiedad y establece que “el interés privado deberá ceder al interés público o social”, justificando la intervención del Estado para impedir usos del suelo que desconozcan dicha función en perjuicio de la colectividad y del ambiente. En síntesis, en la Constitución prevalece el interés común en el ordenamiento territorial y faculta al legislador para establecer sanciones y medidas a quienes quebranten ese orden en beneficio propio.

- Legislación en ordenamiento territorial y desarrollo urbano: La Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial) desarrolla los mandatos de la Constitución política de Colombia anteriormente mencionados, estableciendo los procedimientos formales y requisitos técnicos para incorporar nuevos suelos al perímetro urbano o expandir las ciudades. Esta ley exige que cualquier modificación de los POT se sustente en rigurosos estudios técnicos, evaluaciones ambientales y procesos de participación ciudadana, generalmente a través de instrumentos como planes de ordenamiento territorial, planes parciales, planes de expansión o macroproyectos regionales. Solo así se asegura una planificación urbana seria y ordenada acorde al interés general. El volteo de tierras, sin embargo, elude deliberadamente todos estos requisitos: incorpora suelo rural al uso urbano sin soporte técnico válido, sin análisis de capacidad de infraestructura, sin consideraciones ambientales y sin perseguir fines públicos legítimos. De esta manera, contraría abiertamente las disposiciones de la Ley 388.

Adicionalmente, la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones) refuerza la articulación entre la Nación y las entidades territoriales en la planificación del territorio, promoviendo la integración regional y la coordinación institucional. El espíritu de dicha ley es asegurar que el desarrollo territorial se aborde de forma armónica entre los distintos municipios y departamentos. El volteo de tierras opera justamente a contravía de ese propósito, ya que decisiones locales amañadas terminan generando externalidades negativas en ámbitos regionales (p. ej., presión sobre servicios de ciudades vecinas, afectación de ecosistemas compartidos, Áreas

de Protección para la Producción de Alimentos y desarrollo territorial alrededor del agua y el medio ambiente), lo cual hace más necesarias acciones legislativas y normativas que desalienten estas prácticas y fortalezcan la coordinación regional en la protección del ordenamiento territorial.

- Normativa urbanística y ambiental específica: Existen otras disposiciones legales relevantes cuyo cumplimiento estricto se busca reafirmar con este proyecto. Por ejemplo, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 obliga a que los POT protejan el medio ambiente, los recursos hídricos y la seguridad frente a riesgos; el artículo 1º de la Ley 810 de 2003 tipifica como infracción urbanística el parcelar o construir en contra de lo previsto en los POT; y la Ley 902 de 2004 exige que toda revisión excepcional de un POT cuente con estudios técnicos serios y se someta a participación democrática. Todas estas normas apuntan a un ordenamiento legal y técnicamente fundamentado. El volteo de tierras infringe estas disposiciones al introducir cambios sin sustento y con desvío de poder, motivo por el cual diversas autoridades judiciales han reaccionado anulando actos administrativos fraudulentos.

En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado y tribunales administrativos ha llegado a declarar la nulidad de acuerdos municipales de modificación de POT o de licencias urbanísticas cuando se comprueba que se expidieron contraviniendo la ley o con fines ilícitos, reafirmando así la supremacía del Estado de derecho sobre las decisiones amañadas de autoridades locales. En el campo disciplinario, la Procuraduría General de la Nación ha reiterado que el cambio irregular del uso del suelo atenta contra la moralidad administrativa y el patrimonio público (en la medida en que genera enriquecimiento indebido y perjuicios colectivos), y con base en ello ha imputado y sancionado a varios alcaldes, concejales y otros funcionarios comprometidos en estos hechos. A nivel penal, la Fiscalía General de la Nación ha catalogado el volteo de tierras como un “nuevo fenómeno de la corrupción” y ha adelantado procesos en distintas regiones, si bien hasta ahora ha debido encuadrar las conductas en tipos penales tradicionales que no fueron diseñados específicamente para esta problemática. Todos estos esfuerzos legales y jurisprudenciales demuestran la gravedad del volteo de tierras y la necesidad de dotar a las autoridades de herramientas más eficaces para enfrentarlo.

En conclusión, el proyecto de ley aquí propuesto se fundamenta plenamente en el marco constitucional y legal vigente, reforzando y fortaleciendo sus postulados. Le da desarrollo específico al mandato de proteger el interés común en la gestión del suelo, cierra lagunas en los regímenes penal y disciplinario, y complementa la legislación urbanística existente con disposiciones orientadas a prevenir, sancionar y remediar esta forma de corrupción territorial. Asimismo, responde a los compromisos internacionales de Colombia en la lucha anticorrupción –como la Convención

de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción—que obligan al país a tipificar y perseguir todas las formas de corrupción de servidores públicos. En suma, la presente ley se construye sobre sólidos fundamentos jurídicos, atendiendo un imperativo nacional e internacional de combatir la corrupción urbanística, garantizar el orden legal en el uso del suelo, proteger el medio ambiente, un ordenamiento territorial alrededor del agua y del medio ambiente y los derechos colectivos frente a estas conductas indebidas.

#### **V. ARTICULACIÓN Y COMPATIBILIDAD CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026, “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”**

El proyecto de ley va en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Comenzando con la política de ordenamiento del territorio alrededor del agua la cual coloca el ciclo hidrológico como eje vinculante de la planificación y actualiza la gestión integral del recurso hídrico en cuatro dimensiones: (i) oferta; con énfasis en la protección de páramos y humedales, la conectividad ecosistémica y la protección de cuencas y acuíferos a escala supramunicipal y regional, con reducción de conflictos de uso y prioridad a suelos de protección en alto riesgo no mitigable; (ii) demanda; articulada con políticas de asentamientos, decisiones urbanas y de hábitat, asegurando sistemas de abastecimiento y la consolidación de distritos de riego; (iii) disponibilidad; mediante estrategias de descontaminación, uso eficiente y prevención del estrés hídrico y el desabastecimiento asociado a la variabilidad climática; y (iv) gobernanza; para fortalecer la participación social, la transparencia y el acceso a la información, y para desarrollar e implementar las determinantes del ordenamiento asociadas al ciclo del agua con jerarquías y coordinación interinstitucional claras. El PND, además, ordena incorporar la gestión del riesgo de desastres por inundaciones y sequías en los instrumentos territoriales; fortalecer la política de riesgo y cambio climático en agua y saneamiento; adoptar SUDS (Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible) y SBN (Soluciones Basadas en la Naturaleza) para el manejo de aguas lluvias y escorrentías; y formular una estrategia nacional de adaptación de asentamientos y reasentamientos, incluyendo instrumentos metodológicos, normativos y financieros para evitar nuevos asentamientos en suelos de protección y garantizar continuidad del abastecimiento.

En la implementación y jerarquización de determinantes, el PND dispone reconocer la prevalencia de las determinantes ambientales (en especial las vinculadas con áreas protegidas y gestión integral del recurso hídrico) y de la protección del suelo rural como garantía del derecho a la alimentación; fija criterios de simplificación, coordinación y actualización en los POT (Planes

de Ordenamiento Territorial); y ordena incluir la zonificación de los POMCA (Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas) con estudios básicos y de detalle de riesgo, de acuerdo con la capacidad administrativa local. Para el caso de la Sabana de Bogotá, impone al Ministerio de Ambiente la expedición, en plazo perentorio, de lineamientos de ordenamiento ambiental regional y un estatuto de zonificación en razón de su interés ecológico nacional y su destinación agropecuaria y forestal (artículo 61 de la Ley 99 de 1993). Los lineamientos y zonificaciones que se expidan tendrán carácter de determinantes para POT departamentales, municipales y planes metropolitanos, y para la actuación pública y privada. En coherencia con la soberanía y seguridad alimentaria, el PND ordena reglamentar la protección del suelo rural como determinante, regular bordes urbanos para controlar suburbanización y expansión, y proteger la UAF (Unidad Agrícola Familiar), junto con mecanismos para cerrar la frontera agrícola, conservar suelos de alto valor agrológico y resolver conflictos entre sectores agropecuario y ambiental.

La gobernanza territorial alrededor del agua se robustece mediante los consejos territoriales del agua, concebidos para implementar programas territoriales de ordenamiento y gobernanza del ciclo del agua con enfoque de derechos y justicia ambiental, resolver conflictos socioambientales y gestionar la adaptación climática con priorización de proyectos en Amazonia, La Mojana, Ciénaga Grande-Sierra Nevada, Páramos, Sabana de Bogotá, entre otros territorios. De igual forma, se ordena fortalecer capacidades territoriales y la gobernanza ambiental a través del SINA (Sistema Nacional Ambiental) para armonizar e implementar instrumentos de planificación ambiental, y se prevé concurrencia de fuentes (incluidos Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Fondo Adaptación) para financiar reasentamientos y medidas estructurales. Con ello, la política pública asegura que el ciclo del agua, las determinantes ambientales y los suelos rurales productivos operen como restricciones efectivas y como prioridades de inversión en los POT.

Este andamiaje del PND se articula normativamente con el Proyecto de Ley de Volteo de Tierras (PL), que define el “volteo de tierras” como la alteración fraudulenta de los instrumentos de ordenamiento (POT, planes parciales, normas urbanísticas o ambientales) para reclasificar suelo rural, de protección o no urbanizable como urbano o de expansión urbana, con ánimo especulativo; impone deberes de control, transparencia y denuncia a gobernadores, alcaldes y corporaciones públicas territoriales; y crea el RENAMUS (Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo)—administrado por el Ministerio de Vivienda, con apoyo técnico del IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) y coordinación del DNP (Departamento Nacional de Planeación)— para registrar, centralizar y dar trazabilidad a toda modificación aprobada en los

instrumentos de ordenamiento, especialmente las que cambian la clasificación del suelo. El RENAMUS, de carácter público y de libre consulta, obliga a reportes semestrales y habilita el control fiscal, disciplinario y penal, tipificando como falta la omisión de publicación.

En clave sancionatoria e integridad pública, el PL agrava el reproche a conductas que vulneren el ordenamiento alrededor del agua y la base productiva rural: incorpora un Capítulo “Delitos contra el Ordenamiento Territorial” en el Código Penal (Ley 599 de 2000) y crea el delito de alteración fraudulenta del ordenamiento territorial (volteo de tierras), con penas de prisión, multa e inhabilitación; contempla agravantes cuando el daño recae sobre suelos de especial protección (páramos, reservas, zonas de alto riesgo no mitigable, APPA –Áreas de Protección para la Producción de Alimentos–, entre otras) o cuando media abuso de cargo de elección; y configura como falta disciplinaria gravísima la conducta de servidores que la ejecuten, faciliten u omitan impedirlo. De este modo, la prevalencia de determinantes ambientales, la protección del suelo rural y la garantía del derecho a la alimentación que ordena el PND encuentran en el PL los dientes penales y disciplinarios y el sistema de trazabilidad (RENAMUS) para impedir y sancionar el “volteo”, resguardando los POMCA, los bordes urbanos y la UAF frente a presiones especulativas.

## VI. IMPACTO ECONÓMICO, AMBIENTAL, INSTITUCIONAL Y SOCIAL DEL FENÓMENO

El volteo de tierras trae consecuencias negativas de amplio alcance nacional y territorial, que justifican una intervención normativa enérgica:

- **Impacto económico:** Genera enriquecimiento ilícito para unos pocos mediante la especulación del suelo, mientras el erario público deja de percibir recursos. En muchos casos se omite el cobro de la participación en plusvalía –el mecanismo mediante el cual una parte del aumento del valor del terreno por decisiones de ordenamiento debe retornar a la sociedad–, produciendo millonarios detrimentos patrimoniales para los municipios. Además, al habilitarse desarrollos en suelos no previstos, los gobiernos locales enfrentan costos imprevistos: deben extender redes viales, de servicios públicos y equipamientos sin contar con suficientes contrapartidas, pues las cargas urbanísticas legales (cesiones, impuestos, plusvalías) no alcanzan a cubrir esas necesidades. Esto afecta la sostenibilidad fiscal y profundiza las inequidades en la distribución de los costos y beneficios del desarrollo urbano.

- **Impacto ambiental:** Implica la urbanización de áreas no aptas o ambientalmente protegidas, con la consiguiente pérdida de ecosistemas y recursos naturales. Investigaciones han documentado casos de deforestación de zonas de reserva, afectación de cuencas hídricas y pérdida de biodiversidad debido a estos cambios ilegales en el uso del suelo. La región de Bogotá-Cundinamarca ha sido especialmente

golpeada: el Ideam la clasifica como zona de alta vulnerabilidad climática, y el IGAC advirtió ya en 2015 que 63% de la Sabana de Bogotá se encontraba comprometida para usos urbanos o en espera de valorización, porcentaje que ha seguido en aumento. Esta situación genera riesgos de desabastecimiento de agua y agrava los efectos del cambio climático a nivel regional. El volteo de tierras, al desconocer los estudios de impacto ambiental, se traduce en un deterioro del entorno y compromete la sostenibilidad ecológica del territorio.

- **Impacto institucional:** Esta práctica socava la gobernanza territorial y la legalidad. En primer lugar, representa una violación a los principios de la función pública (moralidad, transparencia, eficacia) y a la planificación participativa consagrada en la ley, lo que erosiona la legitimidad de las autoridades locales. En segundo lugar, expone y fomenta la corrupción administrativa: evidencia la captura de las funciones normativas de alcaldes y concejos por intereses privados, así como la debilidad de los controles políticos y técnicos para impedir esas desviaciones. El volteo de tierras también pone en aprietos a los entes de control como la Fiscalía, Procuraduría, autoridades ambientales, que hasta ahora han carecido de herramientas jurídicas específicas para reaccionar con celeridad, viendo cómo las decisiones amañadas se consolidan antes de poder ser anuladas. En síntesis, esta modalidad corrupta debilita el Estado de Derecho en el ordenamiento territorial y merma la confianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de velar por un desarrollo ordenado y equitativo.

- **Impacto social:** Al desfigurarse el ordenamiento territorial en favor de intereses particulares y no alrededor del agua y el medio ambiente, se compromete la calidad de vida y la seguridad de las comunidades. Proyectos urbanísticos autorizados irregularmente suelen carecer de la infraestructura básica y espacios públicos adecuados, generando asentamientos con déficit de movilidad, servicios públicos y equipamientos colectivos. Además, se permite la urbanización en zonas de alto riesgo (inundable, inestable, etc.) sin las debidas medidas de mitigación, poniendo en peligro a la población residente. El crecimiento urbano desordenado trae consigo congestión, sobrecarga de sistemas de transporte y una expansión caótica de las ciudades, profundizando la segregación socio-espacial. Por otro lado, el volteo de tierras perpetúa la injusticia social, pues unos cuantos obtienen grandes beneficios económicos con información y decisiones privilegiadas, mientras el resto de la ciudadanía afronta los costos: pérdida de patrimonio ambiental, deterioro urbano y menos recursos públicos para inversión social. En casos extremos, los desarrollos edificados al amparo de la ilegalidad han llevado a tragedias humanas que evidencian las funestas consecuencias de ignorar las normas de seguridad y planificación urbana. En suma, esta práctica compromete seriamente el

bienestar colectivo y el derecho a un entorno seguro y sostenible.

Dada esta multiplicidad de afectaciones económicas, ecológicas, institucionales y sociales, resulta imperativo adoptar una ley integral contra el volteo de tierras. Sólo una respuesta legislativa robusta, con sanciones ejemplares y mecanismos de prevención, podrá frenar esta modalidad de corrupción antes de que siga causando daños irreparables al país.

## VII. INFORMES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

### Informe de rendición de cuentas 2017: 1.3. ABUSO DEL SUELO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

La regulación de los usos del suelo es una de las obligaciones constitucionales que expresa con más claridad la autonomía administrativa reconocida a los municipios y distritos colombianos, los cuales, en desarrollo de la misma, adoptan los planes de ordenamiento territorial y otros instrumentos que regulan los usos y aprovechamiento del territorio. Esta función resulta neurálgica, toda vez que de ella se desprende tanto el desarrollo armónico del territorio como la gobernanza y el bienestar de los habitantes. Sin embargo, estos procesos no han sido ajenos a la corrupción que se expresa en la toma de decisiones en contravía de las normas jurídicas o para procurar el enriquecimiento o interés indebido de particulares, a costa de los intereses públicos.

La Procuraduría en el informe establece que ha abordado esta problemática desde una visión integral, de la que quiere destacar las siguientes acciones, pero específicamente sobre “volteo de tierras” manifiesta lo siguiente: 22 procesos disciplinarios por “volteo” de tierras e irregularidades en los procesos de revisión y modificación de los planes de ordenamiento territorial en los municipios de:

- Cajicá (4)
- Tabio, Chía y Yopal (2)
- Mosquera, Armenia, Madrid, Facatativá, Funza, San Cayetano, La Mesa, Nemocón, Tenjo, Tocancipá, El Rosal y Montería (1).

Informe rendición de cuentas 2019: Ordenamiento territorial

Esta Procuraduría implementó una línea disciplinaria especializada para la vigilancia y control de la gestión que en materia de ordenamiento territorial adelantan las entidades territoriales, como consecuencia de sus actuaciones preventivas en materia de medio ambiente, quejas e informes de servidores públicos en los que se daban cuenta de graves hechos de corrupción como y, entre otros, el denominado “volteo de tierras” o los “carteles de los POT” que pusieron en riesgo el desarrollo del país, las arcas territoriales y los derechos de los ciudadanos. En efecto, las denuncias y quejas presentadas dejaban entrever no solo irregularidades en la adopción, modificación o revisión de los planes de ordenamiento territorial (POT), sino también

posibles incrementos en los valores de terrenos con el cambio de la clasificación de su naturaleza y vocación de rural a urbana; actos de corrupción de funcionarios (coimas, cohecho, o favorecimientos indebidos a particulares); presuntas afectaciones al medio ambiente por no respetar zonas protegidas tales como humedales, reservas, etc., e incluso hasta lesionar el derecho a la seguridad alimentaria, pues municipios con vocación agrícola pasaron a ser industriales, permitiendo la urbanización de suelos agrológicos de clases 1, 2 y 3 sin el cumplimiento de los requisitos legales. Así las cosas, por estas presuntas irregularidades, la Procuraduría adelanta 60 procesos en los departamentos de Cundinamarca (15 procesos), La Guajira (13), Santander (5), Risaralda (2), Meta, Córdoba, Valle del Cauca, Atlántico, Cesar, Putumayo, Quindío, entre otros. El 83% de estos procesos se encuentran en investigación disciplinaria y el 15% en etapa de juzgamiento, vinculándose a alcaldes, concejales, funcionarios de las alcaldías y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Informe solicitado por el Representante Eduard Sarmiento:

La Procuraduría Delegada para la Gestión y Gobernanza Territorial y la Dirección de Apoyo Estratégico, de Análisis de Datos e Información (DAE) respondieron la siguiente información solicitada por el Representante Eduard Sarmiento Hidalgo.

De conformidad con la información consultada en la base de datos del Sistema de Información Misional (SIM), por parte del Grupo de Gestión y Analítica de Datos (DAE) el número total de investigaciones disciplinarias y de control que la Procuraduría General de la Nación ha abierto a nivel nacional, por presuntos hechos de volteo de tierras o alteración indebida del ordenamiento territorial desde el año 2015 hasta la fecha, discriminados por año de apertura.

Año inicio investigación	Número
2015	0
2016	0
2017	0
2018	2
2019	14
2020	3
2021	4
2022	6
2023	8
2024	7
2024	2
<b>TOTAL:</b>	<b>46</b>

**Fuente:** Procuraduría General de la Nación.

## VIII. IMPACTO FISCAL

Respecto al impacto fiscal que podría tener la presente iniciativa legislativa, es preciso indicar

que, de acuerdo con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y el artículo 334 de la Constitución Política, todo proyecto de ley que genere un impacto fiscal debe estar acompañado de una estimación de ese impacto y debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En el caso concreto de este proyecto de ley, luego de un cuidadoso análisis se concluye que su implementación no generaría un impacto fiscal adverso, por cuanto no plantea la creación o aumento de obligaciones específicas de gasto público para el Estado ni tampoco la reducción de sus ingresos.

Por el contrario, el proyecto de ley no generaría impacto fiscal porque no implica la creación de nuevas instituciones, cargos o estructuras administrativas que demanden recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación. Sus medidas se ejecutan a través de las competencias ya asignadas a entidades existentes como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General, la Contraloría y demás entidades o instancias que tienen que ver con temas de ordenamiento territorial, utilizando la infraestructura física y administrativa ya existente.

Además, la aplicación de sanciones penales, disciplinarias y administrativas previstas en el proyecto de ley busca proteger el patrimonio público; por el contrario, la imposición de multas por este tipo de conductas podría significar un rubro presupuestal adicional para el patrimonio del Estado colombiano. Es por esto que se concluye que no solo se evita un gasto adicional, sino que se incentiva la recuperación de recursos públicos y el fortalecimiento de la planeación territorial sin afectar las finanzas estatales.

## IX. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

1. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
2. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
3. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
4. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
5. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían del congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo a la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo a las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían del congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos (...)

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a un nuevo régimen sancionatorio para el delito de volteo de tierras; lo que sí se puede determinar es que el beneficio es para el fortalecimiento de la estructura organizativa del Estado.

En el presente Proyecto de ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan investigaciones por beneficiarse por la alteración fraudulenta a favor propio o de terceros.

Se recuerda que 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 al congresista de identificar causales adicionales.

#### X. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se proponen modificaciones al articulado del Proyecto de Acto Legislativo inicialmente radicado.

#### XI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los honorables representantes que integran la Comisión Primera de esta Cámara dar Primer Debate al **Proyecto de Ley número 252 de 2025 Cámara**, por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - volteo de tierras; conforme al texto propuesto.

De los honorables Congresistas,



**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Representante a la Cámara  
por Cundinamarca  
PACTO HISTÓRICO

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - volteo de tierras.*

**El Congreso de Colombia:**

#### DECRETA

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para prevenir, sancionar y reparar el volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial. Las disposiciones de esta ley se aplicarán en todo el territorio nacional, vinculan a todas las autoridades del nivel nacional y territorial, y cobijan tanto a los servidores públicos como a los particulares que prestan servicios públicos.

**Artículo 2º. Definición de volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial a cualquier acción u omisión dolosa mediante la cual se altere, modifique o ajuste ilegalmente la normativa de uso del suelo vigente incluyendo Planes de Ordenamiento Territorial

(POT), esquemas o planes básicos, planes parciales, normas urbanísticas o ambientales aplicables y demás instrumentos de planificación con el fin de reclasificar suelo rural, de protección o no urbanizable en suelo urbano o de expansión urbana, o para introducir cualquier cambio en la zonificación y usos del suelo, en contravención de los requisitos legales y realidades propias del territorio. Así mismo, la incorporación irregular de áreas rurales al perímetro urbano sin cumplir los procedimientos, estudios técnicos o autorizaciones ambientales exigidas por la ley, realizada con el ánimo de obtener un beneficio económico especulativo propio o a favor de terceros. Esta definición aplicará a las normas penal y disciplinaria en lo pertinente, y servirá de criterio interpretativo para las autoridades administrativas y judiciales en la materia.

**Artículo 3º. Obligaciones de las autoridades territoriales.** Los gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales y distritales y demás autoridades con competencias en ordenamiento territorial tienen la obligación de respetar y hacer cumplir estrictamente las normas urbanísticas y ambientales vigentes, absteniéndose de promover o aprobar modificaciones al uso del suelo que no estén plenamente justificadas en estudios técnicos o las realidades propias del territorio, ni debidamente tramitadas conforme a la ley y demás normatividad vigente. En desarrollo de esta obligación:

**a) Deber de control:** Las autoridades territoriales deberán establecer mecanismos internos de vigilancia para detectar y evitar cualquier actuación administrativa orientada al volteo de tierras. Esto incluye la revisión rigurosa de proyectos de acuerdo que pretendan modificar los POT o autorizar expansiones urbanas, garantizando que cuenten con los soportes exigidos y que no respondan a intereses particulares contrarios al interés general.

**b) Denuncia obligatoria:** Todo servidor público que en ejercicio de sus funciones advierta indicios de modificaciones irregulares del ordenamiento territorial o presiones para realizarlas, deberá poner los hechos en conocimiento de los organismos de control competentes (Procuraduría, Fiscalía, Contraloría u otros según el caso). La omisión deliberada de este deber de denuncia constituirá falta disciplinaria gravísima.

**c) Transparencia en decisiones territoriales:** Las iniciativas de ajuste o revisión de los POT, planes parciales u otros instrumentos de planificación territorial deberán publicarse ampliamente antes de su adopción, garantizando el acceso a la información por parte de la ciudadanía (incluyendo estudios técnicos, mapas y motivaciones). Ninguna decisión que implique cambios en la clasificación de un suelo podrá someterse a aprobación sin haber surtido los procesos de divulgación y participación establecidos en la ley.

**Artículo 4º. Creación del registro nacional de modificaciones del uso del suelo (RENAMUS).**

Créase el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo (RENAMUS) como un sistema público, único a nivel nacional, administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, con el apoyo técnico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El RENAMUS tendrá por objeto registrar, centralizar y dar trazabilidad a todas las modificaciones aprobadas en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios y departamentos del país, especialmente aquellas que impliquen cambios en la clasificación del suelo (de rural a urbano o de protección a otros usos).

En particular, en el RENAMUS se publicará la siguiente información:

a) Cada acuerdo municipal o acto administrativo que apruebe la incorporación de nuevos suelos urbanos o cualquier modificación de usos del suelo, indicando su ubicación, extensión, justificación técnica, actos administrativos relacionados y actores intervinientes.

b) Las resoluciones de curadores urbanos y licencias urbanísticas expedidas que tengan por fundamento un cambio normativo territorial reciente, para verificar su correspondencia con la normativa superior.

c) Las alertas o reportes ciudadanos sobre posibles casos de volteo de tierras o alteración fraudulenta del ordenamiento territorial con los debidos soportes, para efectos de control posterior.

d) Las sentencias, fallos o actos que anulen decisiones de ordenamiento territorial por haberse obtenido fraudulentamente, así como las sanciones penales o disciplinarias impuestas en aplicación de la presente ley, de modo que queden registradas las zonas afectadas y los actores implicados.

El RENAMUS tendrá carácter público y de libre consulta, accesible de manera virtual, garantizando la transparencia. Las autoridades territoriales deberán reportar semestralmente al RENAMUS las modificaciones normativas en materia de uso del suelo que hayan tramitado o adoptado. La información del Registro servirá de insumo para que organismos de control fiscal, disciplinario y penal prioricen sus investigaciones, y para que la ciudadanía ejerza veeduría sobre el ordenamiento territorial. La no publicación de la información en el RENAMUS será causal de falta disciplinaria.

**Artículo 5º.** Sustitúyase el Título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” por “De los delitos contra los recursos naturales, el medio ambiente y el ordenamiento territorial” y adiciónese el Capítulo V-A “Delitos contra el Ordenamiento Territorial” y los artículos 337B y 337C, del Libro II, PARTE ESPECIAL DE LOS DELITOS EN GENERAL de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**TÍTULO XI**

**DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES, EL MEDIO AMBIENTE Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**CAPÍTULO V-A.**

**DELITOS CONTRA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**Artículo 337B. Alteración fraudulenta del ordenamiento territorial (volteo de tierras).** El servidor público, o el particular que ejerza funciones públicas, que con ánimo de lucro propio o de un tercero y por acción u omisión dolosa modifique, adultere, ajuste o eluda las normas urbanísticas o los instrumentos de ordenamiento territorial, o que incorpore suelo rural al perímetro urbano o de expansión sin cumplir los requisitos legales, técnicos o ambientales exigidos, ocasionando con ello un aumento artificial en el valor del terreno o un provecho económico indebido, incurrirá en prisión de setenta y dos (72) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de quinientos (500) a mil (1000) salarios mínimos legales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años.

**Parágrafo 1º.** La misma pena privativa de la libertad, multa e inhabilitación se impondrá al particular que, en calidad de determinador, partícipe o cómplice, induzca, colabore o se asocie con el servidor público en la realización de la conducta aquí descrita.

**Parágrafo 2º.** Para efectos de este artículo, se entiende por omisión dolosa la actuación del servidor público que se abstiene deliberadamente de ejercer los controles, la supervisión o la denuncia que le corresponden por su cargo, con el propósito de facilitar, encubrir o no impedir la modificación fraudulenta del uso del suelo en beneficio de intereses especulativos.

**Artículo 337C. Circunstancias de agravación.** Si la conducta descrita en el artículo anterior causare un daño grave al medio ambiente o al patrimonio ecológico, o si recayese sobre suelos de especial protección (tales como áreas de reserva natural, zonas de parque, áreas arqueológicas, zonas de alto riesgo no mitigable, Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), entre otras), la pena de prisión prevista se aumentará de una tercera parte hasta la mitad. Igual agravante y aumento punitivo aplicará si el agente cometió la conducta abusando de un cargo de elección popular o de particular confianza pública, tal como alcalde, gobernador, concejal, diputado u otro, para influir en la alteración ilícita del ordenamiento territorial, o si se comprobara la existencia de una asociación para delinquir o concierto para delinquir de varias personas orientado a la comisión de volteo de tierras. Estas circunstancias agravantes deberán ser expresamente consideradas por el juez al individualizar la pena dentro de los límites señalados.

**Artículo 6°. Régimen disciplinario: Falta gravísima por alteración fraudulenta del ordenamiento territorial (volteo de tierras).** Será falta gravísima la siguiente: el que realice, autorice, promueva, facilite u omita impedir, en provecho propio o de un tercero, la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, entendiéndose por tal la definición de volteo de tierras prevista en la ley penal. En consecuencia, incurrirá en falta gravísima el servidor público que, por acción u omisión dolosa, participe en decisiones administrativas que constituyan volteo de tierras o que deje de cumplir sus deberes de control para permitir dichas actuaciones.

La sanción aplicable a esta falta gravísima, conforme al Código Disciplinario, será la de destitución e inhabilidad general hasta por veinte (20) años para ejercer funciones públicas, sin perjuicio de otras sanciones accesorias previstas en la ley. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar por los mismos hechos.

**Artículo 7°. Reglamentaciones.** El Gobierno nacional, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados desde la promulgación de esta ley, expedirá las reglamentaciones que sean necesarias para su adecuada ejecución, incluyendo la actualización de los manuales disciplinarios respectivos, así como lineamientos para las autoridades locales en la implementación de las medidas de prevención aquí establecidas.

**Artículo 8°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga o modifica todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

  
**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
 Representante a la Cámara  
 por Cundinamarca  
 PACTO HISTÓRICO

## CONTENIDO

Gaceta número 1817 - viernes, 26 de septiembre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto al proyecto de ley número 043 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la protección, conservación, recuperación y repoblación del Pez Bocachico y se dictan otras disposiciones. ....	1
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto al proyecto de ley número 252 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial - volteo de tierras. ....	13