



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXIV - N° 2295

Bogotá, D. C., miércoles, 3 de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se reconoce la cuenca del río Patía, como sujeto de derechos, se establecen medidas para detener su destrucción, protegerla, recuperarla, restaurarla y conservarla y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., a 3 de septiembre de 2025

Señor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
 Secretario General
 Cámara de Representantes
 Ciudad,

Referencia: Radicación de **Proyecto de Ley número 303 de 2025 Cámara**, *por medio del cual se reconoce la cuenca del río Patía, como sujeto de derechos, se establecen medidas para detener su destrucción, protegerla, recuperarla, restaurarla y conservarla y se dictan otras disposiciones.*

Señor Secretario:

De conformidad con el artículo 139 de la Ley 5^a de 1992, presentó ante su despacho, el **Proyecto de Ley número 303 de 2025 Cámara**, *por medio del cual se reconoce la cuenca del río Patía, como sujeto de derechos, se establecen medidas para detener su destrucción, protegerla, recuperarla, restaurarla y conservarla y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
 Representante a la Cámara
 Circunscripción Especial de Paz

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
 Secretario General
 Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se reconoce la cuenca del río Patía, como sujeto de derechos, se establecen medidas para detener su destrucción, protegerla, recuperarla, restaurarla y conservarla y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer la cuenca del río Patía como sujeto de derechos, con el fin de establecer medidas a cargo del Estado Colombiano para detener su destrucción, protegerla, recuperarla, restaurarla y conservarla, en articulación con las comunidades étnicas y la población campesina que habitan en la zona de influencia.

Artículo 2º. Reconocimiento. Reconózcase la cuenca del río Patía como sujeto de derechos de especial protección, para detener su destrucción, protegerla, recuperarla, restaurarla, conservarla y mantener su equilibrio ambiental con cargo al Estado en articulación con las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia. En consecuencia, el río Patía, su cuenca y sus afluentes será representado ante las autoridades competentes para que en su nombre se defiendan y custodien sus derechos a existir, a mantener sus ecosistemas, a ser resguardado de la contaminación y de la explotación indebida.

Artículo 3º. Comisión de Protectores de la cuenca del río Patía. Crease la Comisión de Protectores de la cuenca del río Patía, conformada por los siguientes:

- a) El Ministro-a del medio ambiente o su delegado.
- b) Ministerio de agricultura o su delegado
- c) Los Gobernadores del Cauca y de Nariño o sus delegados.
- d) Los directores de las Corporaciones ambientales o sus delegados
- e) Un representante de los alcaldes de los municipios de Cauca y otro por los alcaldes de Nariño.
- f) Los rectores de las universidades del Cauca, de la Universidad de Nariño y de la Universidad del Macizo o sus delegados.
- g) Tres representantes de las comunidades Indígenas de la cuenca del Patía en Nariño y tres por el Cauca
- h) Tres representantes de las comunidades afro en la cuenca del Patía en Nariño y tres del Cauca
- i) Tres representantes de las comunidades campesinas de Nariño y tres del Cauca.

Parágrafo 1°. Los integrantes de la comisión de protectores de la cuenca del Río Patía tendrán voz y voto, y expedirán su propio reglamento en un plazo no mayor a dos (2) meses, a partir de su conformación, garantizando la democracia participativa en la toma de decisiones.

Artículo 4°. Representantes Legales. La Comisión de Protectores de la cuenca del río Patía designará una representación legal colegiada entre los Representantes de las organizaciones sociales que integren dicha Comisión. La representación estará en cabeza de tres de sus dignatarios, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos reconocidos en la presente ley.

Parágrafo 1°. Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los tres (3) meses siguientes a la conformación de la Comisión de Protectores de la cuenca del río Patía, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por una única vez por un (1) período igual al inicial.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional designará un comisionado gestor para la protección de la cuenca del río Patía por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 5°. Plan de Protección. La Comisión de Protectores de la cuenca del río Patía, elaborará un Plan de Protección de la cuenca del río Patía, que incluirá indicadores claros que permitan impedir su destrucción, la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas, así como la prevención de daños adicionales en la región, en un período no mayor a doce (12) meses posteriores a la conformación de la Comisión de Protectores de la cuenca del río Patía.

La Comisión de Protectores revisará y ajustará el Plan de Protección mínimo cada tres (3) años, teniendo en cuenta las medidas adoptadas en el Plan

de Ordenamiento y Manejo de la cuenca Hidrográfica (Pomca) del río Patía.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estará a cargo de los gastos que se ocasionen en la elaboración del Plan de Protección de la cuenca del río Patía.

Parágrafo 2°. La ejecución de dicho Plan exigirá el concurso de las instituciones gubernamentales que tienen responsabilidad sobre la cuenca del río Patía.

Artículo 6°. Área excluida de la minería y Área de Protección para la Producción de Alimentos. En un término no mayor a seis (6) meses a partir de la aprobación de esta ley, las autoridades competentes en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, declarará Área Ambientalmente Excluida de la Minería y Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) la parte alta de la cuenca del río Patía, ubicada en la Región del Macizo Colombiano, y en la Reserva de la Biosfera Cinturón Constelación Andina, sin perjuicio de otras figuras de protección ambiental.

Parágrafo 1°. Se exceptúa exclusivamente y previo al cumplimiento de los requisitos legales, la extracción de material de arrastre, recebo para obras civiles y de mantenimiento vial y la minería de subsistencia.

Artículo 7°. Acompañamiento permanente. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso permanente de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de la presente Ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección de la cuenca del río Patía. Estas entidades rendirán un informe anual a la Comisión de Protectores de la cuenca del río Patía y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

Artículo 8°. Asignaciones presupuestales. Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a los departamentos de Cauca y Nariño; a la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) y a la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podrá destinar recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad para la protección de la cuenca del río Patía. Lo anterior, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y guardando relación con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

Cordialmente,

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial de Paz

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto reconocer la cuenca del río Patía como sujeto de derechos, con el fin de establecer medidas a cargo del Estado Colombiano para detener su destrucción, protegerla, recuperarla, restaurarla y conservarla, en articulación con las comunidades étnicas y la población campesina que habitan en la zona de influencia.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

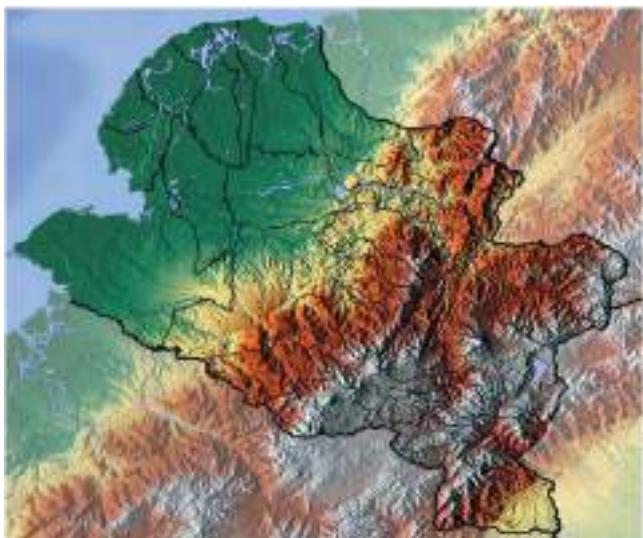
El presente proyecto de ley, *por medio del cual se reconoce la cuenca del río Patía, como sujeto de derechos, se establecen medidas para detener su destrucción, protegerla, recuperarla, restaurarla y conservarla y se dictan otras disposiciones* a la fecha de esta radicación no cuenta con antecedentes propios, pero si se tiene como precedente la Ley 2215 de 2014 por medio de la cual se declara al río Ranchería, su cuenca y sus afluentes como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.

La mayor cantidad de antecedentes en Colombia a diferencia de otros países es de decisiones de carácter judicial tomadas por las altas cortes. Es este el caso del río Vita, el río Atrato, la amazonia, el páramo de Pisba entre otros.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1 Contexto de la cuenca del río Patía

El río Patía, es un río colombiano que recibe ese nombre a partir de la unión de los ríos Quilcacé y Timbío, que nacen en el costado noroccidental del volcán Sotará en el Macizo Colombiano y desemboca en el Océano Pacífico. El río Patía tiene una extensión de 410 kilómetros y su cuenca abarca una superficie de 17.000 km², incluyendo territorios de los departamentos de Cauca y Nariño. La cuenca del río Patía está conformada por las subcuencas de los siguientes ríos: río Timbío, río Quilcacé, río Guachicono, río Esmita, río Hatoviejo, río San Jorge (río Sambingo), río Juanambú, río Mayo, río Guaitara, río Guabas, río Sajandí, río Iscuandecito, río Telembí, río Maguí Payán, río San Pablo, río Satinga.



La cuenca del río Patía alberga una rica biodiversidad, con ecosistemas como páramos, bosques alto andinos, alta montaña de niebla, bosque seco tropical, valles interandinos, selva híper húmeda del litoral, manglares y áreas marinas. Es una arteria fluvial que determina la cultura de muchas comunidades, fuente de agua para miles de personas, sustenta la agricultura, la pesca y el turismo en la región del suroccidente Colombiano. Su aporte de sedimentos al sistema de manglares y al océano pacífico sustenta la vida en esta región del planeta, y es un corredor biológico para especies migratorias.

Sin embargo, la cuenca del río Patía enfrenta diversos desafíos ambientales, como la deforestación, la agricultura intensiva, la minería ilegal, los proyectos mineros en la parte alta de la cuenca, la contaminación por aguas residuales y la construcción de hidroeléctricas y represas. Estos factores han impactado o impactarían negativamente afectando gravemente la biodiversidad y el equilibrio de estos delicados nichos ambientales, así como la calidad del agua, la salud de los ecosistemas y la vida de las comunidades que dependen del río. La declaración de la cuenca del río Patía como sujeto de derechos busca garantizar su protección, conservación, restauración y detener su destrucción para asegurar su bienestar y el de las generaciones futuras.

En los días 25 y 26 de agosto del año 2025 las comunidades organizadas del municipio del Patía, en cabeza de la asociación campesina AGROPATIA y del alcalde Municipal del Patía, junto con el Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente Colombiano (PUPSOC) han denunciado las graves afectaciones ambientales al Río Patía debido al ejercicio de la minería ilegal.



Entre las voces más destacadas en esta lucha se encuentra la del profesor Óscar Gerardo Salazar, defensor de los derechos humanos en asuntos campesinos y ambientales, líder social del Macizo colombiano, quien ha dedicado su vida a la defensa de este territorio y sus culturas, especialmente de la cultura campesina, cuyo reconocimiento y derechos hoy vienen dando frutos en las acciones afirmativas de Gobierno. También, impulsó la formulación política de la defensa del río Patía a través de las Convenciones Populares del Agua, para así, visibilizar la importancia de éste para la biodiversidad, la soberanía alimentaria y el equilibrio climático.

“Desde hace años hemos construido una propuesta política y organizativa que reconoce al Patía como una arteria vital del Macizo Colombiano y del Pacífico con su Choco biogeográfico, diversidad bio-cultura y opción de futuro para la humanidad. Este río es más que un afluente: es un corredor vital que conecta el Pacífico, la Amazonía, los Andes y el Chocó biogeográfico. Su cuidado es esencial para la biodiversidad y para la vida misma en el planeta”, afirmó Óscar Salazar, recordando que la protección del Patía ha sido una lucha histórica.

La defensa del río Patía es, en palabras del profesor Salazar, “una apuesta de justicia ambiental que trasciende lo local y lo nacional. Cuidar el Patía es cuidar el Pacífico, la Amazonía y el planeta entero. El proyecto de las tres grandes represas en el medio y bajo Patía también debe ser detenido”.

Con esto, las comunidades, líderes y lideresas sociales esperan que el país y los tomadores de decisiones reconozcan la importancia planetaria de la cuenca del Patía y que su nombre sea honrado como merece: un río vivo que debe fluir libre para las generaciones presentes y futuras.

El profesor Óscar Gerardo Salazar concluyó con un llamado a la conciencia y a la movilización social:

“Defender el río Patía es defender nuestra dignidad como pueblos. No vamos a permitir que lo conviertan en una cloaca, aguas arriba gran minería, aguas abajo represas. Invitamos a las comunidades a unirse a esta causa, porque defender el agua es proteger la vida y la vida no se negocia, se defiende”.

3.2 Reconocimiento jurídico de ríos como sujetos de derechos en Colombia

El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos es un concepto relativamente nuevo en el derecho, pero está ganando terreno a nivel global. En Colombia, la Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a un ambiente sano, y la Ley 99 de 1993 establece el Sistema Nacional Ambiental (SINA), que busca la protección y conservación de los recursos naturales. Sin embargo, la legislación colombiana aún no reconoce explícitamente a los ríos como sujetos de derechos.

A nivel internacional, varios países han adoptado leyes que reconocen a los ríos como sujetos de derechos. En Nueva Zelanda, el río Whanganui fue declarado sujeto de derechos en 2017. En India, el río Ganges ha sido reconocido como una “entidad viviente”. Estos precedentes internacionales demuestran la necesidad de ampliar el marco legal actual para proteger la naturaleza de manera más efectiva.

La declaración del río Patía como sujeto de derechos en Colombia se basa en la necesidad de garantizar su protección y conservación, y de reconocer su importancia para la vida humana y el equilibrio ecológico. Esto significa que el río tendrá derechos propios, incluyendo el derecho a existir, a fluir libremente, a la calidad del agua y a la protección de sus ecosistemas.

3.3 Importancia Ecológica, Cultural y Socioeconómica de la cuenca del río Patía

Proteger la cuenca del río Patía es proteger ecosistemas de vital importancia no sólo para las comunidades locales, si no para la nación colombiana y para la humanidad. Pues esta cuenca incide y depende de manera definitiva de varios ecosistemas, entre ellos:

- a) El Macizo Colombiano.
- b) Ecosistemas de bosque Seco Tropical
- c) La Reserva de la biosfera Cinturón Constelación Andina. Declarada por la UNESCO Patrimonio Ambiental de la humanidad
- d) El Chocó biogeográfico que ofrece la diversidad biológica que hace que Colombia sea el país más megadiverso del planeta, siendo este corredor, que comprende al río Patía y al río Caquetá unidos por el territorio del Macizo Colombiano, lo que une al Chocó Biogeográfico con la Amazonía y todo lo que esto significa para el Planeta Tierra y las condiciones de vida para la humanidad. De esto el Estado Colombiano no ha hecho suficiente conciencia y tiene una deuda histórica por acción, por omisión y por no aplicar el principio de precaución al impulsar la política de la locomotora minero energética en ecosistemas tan sensibles como los aquí señalados.

Así lo describe el Geólogo Julio Fierro, actual director del Servicio Geológico Colombiano, en el “Informe Geo ambiental y de Aguas del Macizo Colombiano y su relación con la minería” elaborado por la Corporación Geo ambiental Terraen el 2021 – pág. 6:

“De manera general, la zona del Macizo Colombiano representa un área de gran importancia ambiental debido a sus características hidrológicas, biológicas y geológicas, ya que convergen diferentes sistemas de circulación de aire haciendo que esta zona sea una de las de mayor captación y distribución de aguas en el país. Así mismo, su importancia también recae en el hecho de que ahí nazcan cuatro de los ríos más importantes de Colombia: Magdalena, Cauca, Caquetá y Patía” (la negrilla es nuestra).

El río Patía también tiene un valor cultural e histórico significativo. Ha sido un eje de interacción para las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes que habitan su cuenca. La cultura y el patrimonio de estas comunidades están estrechamente ligados al río. Además, el río Patía es un destino turístico, atrayendo a visitantes que buscan disfrutar de su belleza natural, sus paisajes y su riqueza cultural.

La importancia del cuidado de la cuenca del río Patía para prevenir que se agrave el cambio climático y sus afectaciones para la sociedad colombiana y para la humanidad es innegable. Su protección y conservación son esenciales para garantizar el bienestar de las comunidades que dependen de él, la biodiversidad de la región y el equilibrio ecológico del país y del planeta.

La declaración de la cuenca del río Patía como sujeto de derechos es un paso fundamental para reconocer su valor intrínseco y para asegurar su futuro y el de las futuras generaciones, preservando la biodiversidad y tomando medidas ciertas para contrarrestar el cambio climático aplicando de manera adecuada el principio de precaución que debe orientar la acción estatal en términos ambientales según lo señalan las altas cortes en Colombia.

3.4 Alcance de la Declaración de la cuenca del río Patía como Sujeto de Derechos

La declaración del río Patía como sujeto de derechos tiene como objetivo principal detener su destrucción, garantizar su protección, conservación y restauración, reconociendo su importancia ecológica, cultural y socioeconómica. Este reconocimiento legal busca establecer un marco jurídico sólido para la defensa de los derechos de la cuenca del río y de los territorios de los que depende su vida y asegurar su bienestar a largo plazo.

El alcance de esta declaración abarca las Cuencas del río Patía, incluyendo sus afluentes, sus ecosistemas asociados y las comunidades que dependen de él. La declaración se basa en el principio de la interdependencia entre los seres vivos, reconociendo que la salud del río está íntimamente ligada a la salud de sus cuencas y de las comunidades que la habitan.

La declaración busca promover la participación de las comunidades en la gestión y la toma de decisiones relacionadas con sus territorios, garantizando la representación de las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes que la habitan. Se busca asegurar que las decisiones que se tomen sobre el río Patía sean justas, equitativas y responsables, considerando el bienestar de la cuenca del río, de los ecosistemas que lo conforman y de las comunidades que dependen de él.

3.5 Propuesta de Medidas para la Protección, Conservación y Restauración del río Patía

Para garantizar la protección, conservación y restauración de la cuenca del río Patía, la propuesta de ley incluye medidas concretas para:

- Impedir la deforestación.
- Controlar la agricultura intensiva e impulsar sistemas productivos agropecuarios adecuados promoviendo prácticas sostenibles que protejan los ecosistemas.
- Declarar la cuenca alta del río Patía como área Excluida de la minería
- Declarar la cuenca alta del río Patía como área de protección para la producción de alimentos (APPA)
- Combatir la minería ilegal y la contaminación por aguas residuales, implementando medidas de vigilancia y control, y promoviendo el saneamiento ambiental.
- Garantizar la construcción de las PTAR con recursos del fisco nacional de todas las poblaciones de más de 500 habitantes que existan en la cuenca de este río

- Restaurar los ecosistemas afectados por la degradación ambiental, mediante la reforestación, la recuperación de humedales y la limpieza de ríos y quebradas.
- Fortalecer la gestión del agua en las Cuencas del río, promoviendo la participación de las comunidades y garantizando un acceso equitativo al agua potable.
- Promover el desarrollo sostenible en las Cuencas del río, que integre la protección del medio ambiente con las necesidades de las comunidades locales.

Estas medidas buscan asegurar que la cuenca del río Patía y los ecosistemas de los que depende y a los que determina, mantengan su equilibrio y pueda seguir cumpliendo sus funciones ecológicas, ambientales, culturales y socioeconómicas, y que pueda seguir siendo sinónimo de vida para las generaciones futuras.

3.6 Beneficios de la Declaración de la cuenca del río Patía como Sujeto de Derechos

La declaración de la cuenca del río Patía como sujeto de derechos trae consigo múltiples beneficios, tanto para el río, como sus territorios, sus comunidades, los ecosistemas que dependen de él y de los que él depende:

- Protección de ecosistemas sensibles.
- Recuperar y conservar equilibrios ambientales rotos por actividades económicas, prácticas o por políticas inadecuadas.
- Restablecimiento de derechos a comunidades locales.
- Aplicación de los principios de prevención y precaución
- Protección y conservación del río, su cuenca, sus ecosistemas y la biodiversidad que alberga.
- Mejora de la calidad y cantidad del agua, asegurando la biodiversidad para los ecosistemas que nutren y de los que depende el río y su cuenca.
- Promoción del desarrollo sostenible, que se basa en el respeto por el medio ambiente y las comunidades locales.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión del río, garantizando la representación de las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes.
- Reconocimiento del valor intrínseco del río y su importancia para la vida humana y el equilibrio ecológico.
- Reconocimiento de los diferentes ecosistemas que se relacionan en virtud de la cuenca del río Patía y que son fundamentales para la vida de la humanidad, la protección de la biodiversidad del chocó biogeográfico, de la Amazonía y para contrarrestar el cambio climático.

La declaración de la cuenca río Patía como sujeto de derechos es una forma eficaz y cierta de cumplir con los compromisos de la COP16, de cumplir con la humanidad en su reto de preservar las condiciones de habitabilidad del planeta. Es un reto histórico y un imperativo ético.

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Disposiciones Constitucionales: La Constitución Política de 1991 incorporó a nuestro ordenamiento jurídico una serie de disposiciones ambientales con el objetivo de otorgarle importancia manifiesta al medio ambiente de cara a su protección y conservación. Entre estas, el artículo 8° que se erige como el pilar fundamental, reconociendo entonces al medio ambiente como un derecho de rango constitucional, prescribiendo lo siguiente:

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

Se destaca también el artículo 79 que consagra como derecho fundamental el goce de un ambiente sano y, por ende, el deber del Estado de la protección de la diversidad e integridad del ambiente.

De igual forma, el artículo 80 establece un mandato al Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como el deber de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, la imposición de sanciones legales y el exigir la reparación de los daños causados.

4.2 Jurisprudencia: La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial respecto de la importancia de la protección conservación del medio ambiente. Entre los primeros pronunciamientos, se rescata la Sentencia T-411 de 1992 en la cual se planteó la problemática ambiental de la siguiente forma:

“la protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo, el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico-artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes.”

Posteriormente, en Sentencia C-431 de 2000 la Corte enfatizó que la defensa del medio ambiente es un objetivo de principio dentro de la estructura del Estado Social de Derecho, lo anterior fue reiterado y desarrollado recientemente en Sentencia C-449 de 2015, así:

“la defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado social de derecho. Bien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (artículos 49 y 366 superiores)”.

Por último, el fallo hito en protección ambiental es la Sentencia T-622 de 2016 mediante la cual reconoce al río Atrato como sujeto de derechos, con miras a garantizar su conservación y protección. Para ello, le ordena al Gobierno nacional elegir un representante legal de los derechos del río, y mediante el Decreto número 1148 de 2017 el Presidente de la República designó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como representante legal. Adicionalmente, ordena la conformación de una comisión de guardianes comprendida por un representante del Gobierno nacional y uno de las comunidades; éstas últimas, en un proceso autónomo, escogieron a 14 representantes de 7 organizaciones comunitarias y conformaron un cuerpo colegiado de guardianes, el cual actuará como el representante de las comunidades; y el Ministerio de Ambiente actuará como el otro representante de la comisión de guardianes.

Esta sentencia histórica declara a un río como sujeto de derechos y tiene un componente de participación que es de suma importancia, pues ordena la construcción de diferentes planes de acción en conjunto con las comunidades para resolver la crisis humanitaria, social y ambiental que presenta el río Atrato, sus afluentes y sus comunidades.

Los planes de acción están encaminados a la eliminación de la extracción ilícita de minerales, la realización de estudios epidemiológicos y toxicológicos, el diseño e implementación de un plan de seguridad alimentaria y la descontaminación de las fuentes hídricas afectadas por el mercurio y otras sustancias tóxicas. El diseño y construcción de estos planes de acción debe hacerse de manera conjunta con otras entidades, que ordena la Corte dentro de la Sentencia, como Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa, Salud, Agricultura, Hacienda, Minas, Ambiente, DNP, DPS, Corpourabá, Codechocó, las gobernaciones y alcaldías que hacen parte de la Cuenca, y las demás entidades que tengan conocimiento científico y técnico en relación con el proceso de recuperación del río.

El Ministerio de Ambiente y las demás entidades han venido desarrollando una serie de acciones para cumplir con las órdenes de la Sentencia. A continuación, se muestran los documentos relacionados con este proceso

5. CONCLUSIONES Y LLAMADO A LA ACCIÓN

La declaración de la cuenca del río Patía como sujeto de derechos es una iniciativa urgente y necesaria para proteger y restaurar este importante ecosistema. Reconocer al río, su cuenca, sus afluentes y sus territorios como un ser vivo con derechos propios es un acto de justicia ambiental, un compromiso con la sostenibilidad y una apuesta por convertir consignas - como las de la protección de la biodiversidad, la de ordenar los territorios en torno a la protección de agua y prevenir el cambio climático - en políticas, planes, programas y proyectos que de verdad las materialicen para el bien de la sociedad colombiana y la humanidad.

Se requiere una acción conjunta y decidida de todos los actores involucrados: el gobierno, las comunidades, la comunidad internacional, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. La responsabilidad de proteger y conservar la cuenca del río Patía es compartida y requiere un compromiso firme para garantizar su bienestar y el de las generaciones futuras.

Este documento busca generar un debate público sobre la importancia de reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos. La declaración de la cuenca del río Patía como sujeto de derechos es un paso crucial para construir un futuro más sostenible y equitativo, donde la naturaleza y las personas puedan vivir en armonía.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones: Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que crean una ley que pretenden el reconocimiento de derechos de la cuenca del río Patía.

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.

7. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, sobre “Análisis del impacto fiscal de las normas”, es importante señalar que los gastos derivados de esta

iniciativa legislativa deben considerarse incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión correspondiente. Por lo tanto, una vez se promulgue este proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá llevar a cabo acciones que aseguren su implementación y cumplimiento, respetando las normas y el marco fiscal de mediano plazo.

La Corte Constitucional ha enfatizado que el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias no debe ser un obstáculo para establecer regulaciones que requieran gastos fiscales. Aunque es responsabilidad de los congresistas y de ambas cámaras del Congreso evaluar el esfuerzo fiscal que puede ocasionar el proyecto en cuestión, es evidente que la valoración precisa de ese impacto recae en el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda. Este ministerio cuenta con los recursos técnicos necesarios para determinar adecuadamente el impacto fiscal y, si es necesario, demostrar a los legisladores la inviabilidad financiera del proyecto de ley que se esté considerando.

Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la honorable Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente proyecto de ley.

BIBLIOGRAFÍA

1. Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 79. Derechos y deberes relacionados con la protección del medio ambiente. Disponible en: <https://www.constitucioncolombia.com>.
2. Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia T-622 de 2016. Reconocimiento del río Atrato como sujeto de derechos. Bogotá, Colombia.
3. Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se dictan disposiciones para la protección de los recursos naturales. Congreso de la República de Colombia.
4. Defensoría del Pueblo de Colombia (2020). Informe especial sobre los derechos de la naturaleza en Colombia. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co>.
5. García, M. & Jiménez, L. (2020). “Hacia el reconocimiento de los ríos como sujetos de derechos en América Latina”. Revista Derecho y Sociedad, Vol. 12(3), pp. 45-60.
6. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2018). “Cuenca hidrográfica del suroccidente colombiano”. Informe técnico. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://www.ideam.gov.co>.
7. Organización de las Naciones Unidas (2010). Resolución 64/292: Reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento como derecho humano. Asamblea General de las Naciones Unidas.

8. Pardo, D. & Ramírez, J. (2021). "Impactos sociales y ambientales en el río Patía: Hacia una gestión sostenible". Universidad del Cauca. Popayán, Colombia.
9. Constitución del Ecuador (2008). Artículos 71-74. Reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Montecristi, Ecuador.
10. Rodríguez, M. (2017). "El río como sujeto de derechos: Un análisis comparativo entre el Atrato, el Whanganui y el Ganges". Revista Latinoamericana de Derecho Ambiental, 15(2), pp. 135-152.
11. Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) (2019). "Diagnóstico socioambiental de la región del río Patía". Bogotá, Colombia.
12. Global Alliance for the Rights of Nature (GARN). (2022). Manual reconocimiento y defensa de los derechos de los ecosistemas. Disponible en: <https://www.therightsofnature.org>.
13. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2021). "Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico". Bogotá, Colombia.
14. Corporación Geoambiental Terrae. (Febrero 2021) Informe Geoambiental y de Aguas del Macizo Colombiano y su relación con la minería. Bogotá.

Cordialmente,

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial de Paz



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 480 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, y se fortalecen las competencias de los concejos municipales y distritales en la participación y observación de las metas e indicadores del plan de desarrollo y el presupuesto local.

Bogotá, D. C., 26 noviembre de 2025.

Doctor

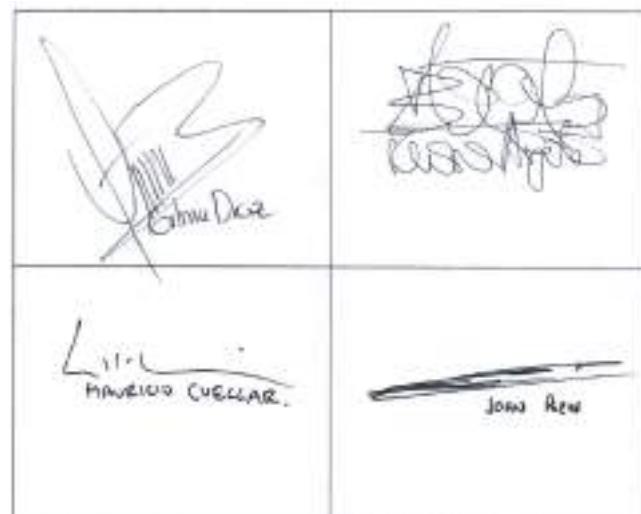
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General de la Cámara de Representantes
Cordial Saludo:

La abajo firmante, en calidad de Congresista, se permite radicar el **Proyecto de Ley número 480 de 2025 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, y se fortalecen las competencias de los concejos municipales y distritales en la participación y observación de las metas e indicadores del plan de desarrollo y el presupuesto local, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5^a de 1992.

Atentamente los honorables Congresistas,

GLORIA LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA
Representante a la Cámara por Cundinamarca



PROYECTO DE LEY NÚMERO 480 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, y se fortalecen las competencias de los concejos municipales y distritales en la participación y observación de las metas e indicadores del plan de desarrollo y el presupuesto local.

Artículo 1º. Adición de un párrafo al artículo 39 de la Ley 152 de 1994. Adíquese un párrafo al artículo 39 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

"Parágrafo. El concejo municipal o distrital aprobará el plan de desarrollo con base en los programas y subprogramas propuestos por el alcalde o alcaldesa.

Sin embargo, los concejos podrán emitir observaciones y recomendaciones formales sobre

las metas, indicadores de resultado y distribución de recursos de los programas y subprogramas, cuando dichas observaciones se encuentren sustentadas en diagnósticos comunitarios, audiencias públicas, control político o mecanismos de participación ciudadana.

Las observaciones que sean adoptadas por mayoría del concejo deberán ser evaluadas por la administración municipal o distrital, la cual deberá justificar por escrito su aceptación o rechazo en la versión final del plan de desarrollo o en la formulación del presupuesto correspondiente.”

Artículo 2º. Adición de un numeral al artículo 32 de la Ley 136 de 1994. Adíquese un numeral al artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

“13. Emitir observaciones, recomendaciones o ajustes razonados sobre la asignación de recursos y metas de los programas del plan de desarrollo municipal o distrital, siempre que dichas observaciones se sustenten en procesos de participación ciudadana y se presenten dentro de los plazos establecidos por la ley para la aprobación del presupuesto.”

Artículo 3º. Vigencia y derogatorias.

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La Constitución Política de 1991 consagró a Colombia como un Estado social de derecho fundado en la participación de todos en las decisiones que los afectan (artículos 1º y 2º), y reconoció a los municipios como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (artículo 311). En este marco, los concejos municipales y distritales son las corporaciones político-administrativas llamadas a representar la voz de la ciudadanía en la adopción del plan de desarrollo y del presupuesto, así como en el control político de su ejecución (artículo 313).

Sin embargo, pese a ese diseño constitucional, diversos estudios sobre planeación y políticas públicas en Colombia coinciden en señalar que el modelo vigente presenta tres problemas estructurales: i) debilidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes territoriales; ii) carácter

jerárquico y centralista del sistema de planeación, que limita la incidencia real de los gobiernos y comunidades locales; y iii) escasa articulación entre los diagnósticos participativos de la ciudadanía y las metas, indicadores y recursos finalmente aprobados en los planes de desarrollo y presupuestos.

El presente proyecto de ley se enmarca precisamente en la necesidad de corregir estos desequilibrios, fortaleciendo las competencias de los concejos municipales y distritales para formular observaciones, recomendaciones y ajustes razonados sobre las metas, indicadores de resultado y distribución programática de los recursos del plan de desarrollo y del presupuesto, cuando dichas observaciones se sustenten en insumos de participación ciudadana y en ejercicios de control político.

2. Marco conceptual: planificación, seguimiento y evaluación en el ámbito territorial

La literatura especializada ha subrayado que la planificación pública no puede reducirse a la elaboración de un documento cada cuatro años, sino que es un proceso continuo, cíclico y esencialmente político, que integra formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Buitrago Bermúdez y Martínez Toro definen el seguimiento y la evaluación como un proceso permanente que hace parte integral de la planificación territorial, necesario para la revisión y ajuste sucesivos de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo municipal. Cuando la planificación se limita a la aprobación formal de documentos sin un sistema efectivo de evaluación, esos planes tienden a convertirse en “documentos destinados al archivo muerto”, sin capacidad real de orientar las decisiones públicas ni de corregir rumbos.

Estos autores distinguen tres momentos evaluativos que resultan especialmente relevantes para el propósito de esta iniciativa:

Evaluación ex ante: análisis previo de los programas, proyectos o normas para anticipar sus posibles impactos y decidir si son pertinentes.

Evaluación concomitante o continua: seguimiento durante la implementación para verificar el cumplimiento de procedimientos, cronogramas, insumos, productos y resultados, permitiendo hacer ajustes oportunos.

Evaluación ex post: análisis posterior de resultados e impactos, con miras a aprender de la experiencia y reorientar la acción pública.

Un sistema de planeación territorial robusto exige, por tanto, que los órganos de representación política, entre ellos los concejos, cuenten con herramientas claras para intervenir no solo en el momento de la aprobación del plan de desarrollo, sino también en las fases de seguimiento y evaluación de su ejecución, especialmente en lo que se refiere a metas, indicadores de resultado y asignación programática de recursos. Esa es precisamente la brecha que busca cerrar este proyecto.

3. El modelo colombiano de planeación: centralismo, ciclos electorales y debilitamiento del nivel local.

La reflexión académica sobre los planes de desarrollo en Colombia ha mostrado cómo, en la práctica, el modelo de planeación ha sido predominantemente jerárquico y centralista, con fuerte dependencia del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del ciclo electoral de cuatro años.

Zapata-Cortés (2020) señala que el sistema de planeación colombiano opera de facto de arriba hacia abajo (top-down): el PND actúa como instrumento director de la agenda nacional y subnacional, y condiciona la elaboración de los planes departamentales y municipales, que deben alinearse con sus políticas y estrategias (Ley 152 de 1994, artículos 31 y 32). Esta autora advierte que, si bien la normativa consagra instancias de participación como los Consejos Territoriales de Planeación, en la práctica muchas veces se restringe su incidencia real y se termina reproduciendo un modelo centralista en el que las decisiones sustantivas se toman desde el nivel nacional, y las entidades territoriales operan principalmente como ejecutoras.

Desde otra arista, Herrera e Infante muestran que los planes de desarrollo condensan el proyecto político del gobierno de turno y las tensiones entre agendas estatales, demandas sociales y condicionamientos internacionales. En ese sentido, los planes son el resultado de disputas y negociaciones entre múltiples actores, y no pueden ser entendidos solo como instrumentos técnicos o neutros.

Rengifo, por su parte, al analizar la evolución de la planificación regional en Colombia, destaca que la planeación se consolidó como mecanismo de dirección y organización de las regiones, pero advierte que su aplicación ineficiente y excesivamente concentrada ha generado desigualdades territoriales, con zonas altamente intervenidas y otras rezagadas. La planificación, señala, solo puede cumplir su propósito de construir un “orden deseado” si incorpora la participación activa de la ciudadanía y de los gobiernos locales en todo el ciclo de decisión, y no como una etapa meramente formal.

Los diagnósticos académicos convergen, entonces, en una crítica al diseño y funcionamiento real del sistema de planeación:

Fuerte centralismo y verticalidad: el PND y las directrices nacionales condicionan de manera decisiva las agendas locales.

Dependencia del ciclo electoral de cuatro años: la planeación se subordina a los tiempos políticos, lo que dificulta visiones de mediano y largo plazo.

Débil articulación entre participación ciudadana y contenido efectivo de los planes: los procesos de participación tienden a ser consultivos, pero no necesariamente incidentes.

Insuficiente cultura de seguimiento y evaluación: se privilegia la formulación sobre la evaluación de resultados e impactos, particularmente en el nivel municipal.

El proyecto de ley que aquí se expone busca actuar justamente en uno de los eslabones más sensibles de esta cadena: el rol que cumplen (o deberían cumplir) los concejos municipales y distritales en la observación, análisis y evaluación de las metas, indicadores y recursos del plan de desarrollo y del presupuesto.

4. Problema normativo: limitaciones de los concejos frente al plan de desarrollo y el presupuesto

La Ley 152 de 1994 -Ley Orgánica del Plan de Desarrollo- determinó que los concejos municipales y distritales adoptan el plan de desarrollo con base en los programas y subprogramas presentados por el alcalde o alcaldesa. Sin embargo, la redacción vigente del artículo 39 no desarrolla de forma suficiente:

La facultad de los concejos para formular **observaciones y recomendaciones formales** sobre las metas e indicadores de resultado de esos programas y subprogramas.

La posibilidad de proponer **ajustes razonados en la distribución programática de recursos**, cuando existan diagnósticos comunitarios o evidencia de desalineación con las necesidades territoriales.

El **deber de la administración municipal o distrital** de responder por escrito, de manera técnica y jurídica, a las observaciones adoptadas por mayoría del concejo, explicando su aceptación o rechazo y dejando constancia en el texto final del plan de desarrollo o en el presupuesto.

Aunque la Ley 136 de 1994 (modificada por la Ley 1551 de 2012) establece en su artículo 32 varias funciones de los concejos relacionadas con la adopción del plan de desarrollo y del presupuesto, tampoco reconoce de manera clara esta competencia de observación y recomendación sobre metas, indicadores y asignación programática de recursos, sustantiva para materializar el control político preventivo.

En la práctica, esto se traduce en que los concejos:

Aprueban el plan de desarrollo en su estructura general, pero **no cuentan con una base legal explícita** para incidir sobre la calidad de las metas e indicadores de resultado, ni para exigir la incorporación de los diagnósticos construidos con la ciudadanía.

Realizan control político posterior, cuando la ejecución ya está en marcha y los recursos se encuentran comprometidos, lo que limita su capacidad para **prevenir decisiones equivocadas o ineficientes**.

Carecen de un mecanismo normativo que obligue a la administración a **dar respuesta escrita y razonada** a sus observaciones sobre la planeación y la presupuestación.

Esta situación reproduce, en el nivel local, el problema que la literatura ha denominado “planes de papel”: documentos formalmente adoptados, pero con escasa capacidad de orientar la acción pública, de incorporar la voz ciudadana y de ser sometidos a evaluación sistemática

CONTEXTO

Reconocer explícitamente la facultad del concejo para emitir observaciones, recomendaciones o ajustes razonados sobre metas, indicadores y asignación de recursos de los programas y subprogramas del plan de desarrollo, cuando estas observaciones se basen en diagnósticos comunitarios, audiencias públicas, cabildos abiertos, veedurías, consejos territoriales de planeación u otros mecanismos de participación ciudadana.

Obligar a la administración municipal o distrital a evaluar dichas observaciones y a responderlas por escrito, de manera técnica y jurídicamente motivada, ya sea incorporándolas en el plan de desarrollo o en el presupuesto, o justificando su rechazo. Esta respuesta deberá quedar registrada en los documentos oficiales, garantizando transparencia y trazabilidad.

Fortalecer el control político preventivo, al permitir que el concejo intervenga de forma informada antes de que los recursos se comprometan, reduciendo el margen de decisiones discrecionales y mejorando la calidad del gasto público.

Profundizar la participación incidente, al establecer un canal claro mediante el cual los insumos derivados de la participación ciudadana se traduzcan en observaciones formales del concejo y en respuestas obligatorias de la administración.

De esta manera, el proyecto traduce en ajustes normativos la idea, ampliamente desarrollada en la literatura, de que la planificación solo es efectiva si se concibe como un proceso circular que articula participación, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación, y si distribuye el poder de decisión entre distintos actores, en lugar de concentrarlo en una sola autoridad.

MARCO JURÍDICO

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Artículos 1° y 2° de la Constitución Política de Colombia - Estado social de derecho y participación

El proyecto se inscribe, en primer lugar, en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política de Colombia, que definen al país como un Estado social de derecho y fijan los fines esenciales del Estado. La Constitución Política de Colombia establece que “*Colombia es un Estado social de derecho*” y que son fines esenciales del Estado, entre otros, “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículos 1°-2°). Sobre esta base, el proyecto desarrolla de manera específica el mandato de facilitar la participación en las decisiones públicas, al proponer el fortalecimiento del papel de los concejos municipales y distritales en la planeación del desarrollo y en la definición de metas, indicadores y asignaciones programáticas de recursos.

Artículo 40 de la Constitución Política de Colombia - Derecho de participación en el poder político

En segundo término, el proyecto se relaciona con el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, que reconoce que “*todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 40). Este derecho se ejerce, entre otros canales, a través de los representantes elegidos en corporaciones públicas como los concejos municipales y distritales. Al precisar y robustecer las condiciones en que los concejos intervienen en la elaboración, aprobación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, la iniciativa apunta a que esa participación representativa no sea meramente formal, sino que se ejerza de manera informada, deliberativa y con incidencia real en las decisiones que orientan la acción del Estado en el territorio.

Artículo 287 de la Constitución Política de Colombia - Autonomía de las entidades territoriales

El proyecto también encuentra sustento en el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, según el cual las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, al disponer que estas pueden “*gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan y administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 287). Al fortalecer la capacidad institucional y técnica de los concejos para incidir en la planeación del desarrollo y en la asignación programática del gasto, la iniciativa busca hacer operativa esa autonomía territorial, asegurando que las decisiones sobre el rumbo y las prioridades del desarrollo local se adopten a través de las autoridades propias de las entidades territoriales, con mayores herramientas para gestionar sus intereses.

Artículos 311 y 313 de la Constitución Política de Colombia - Municipio, desarrollo local y funciones de los concejos

De manera específica, los artículos 311 y 313 de la Constitución Política de Colombia sirven de fundamento directo al objeto del proyecto. El artículo 311 define que al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde, entre otras funciones, “*ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes*” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 311). Por su parte, el artículo 313 dispone que corresponde a los concejos, entre otras funciones, “*adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas*” y “*dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos*” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 313). En este contexto, el proyecto no crea nuevas

competencias para los concejos, sino que se limita a precisar y fortalecer las condiciones bajo las cuales ejercen las funciones que la Constitución Política de Colombia ya les asigna en materia de planeación y presupuesto, con el fin de que puedan cumplir de manera más efectiva la misión de ordenar el desarrollo del territorio y promover la participación comunitaria.

Artículo 339 de la Constitución Política de Colombia - Planes de desarrollo y planeación democrática

Finalmente, el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo y que este estará compuesto por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas, disposición que se replica para los niveles territoriales y que da forma a un modelo de planeación democrática, articulada y de largo plazo. La Constitución Política de Colombia señala que los planes de desarrollo deben contener “*los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción del Estado en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental*” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 339). En armonía con este mandato, el proyecto reconoce que los planes de desarrollo no son instrumentos meramente programáticos, sino herramientas centrales de orientación de la acción pública y de la inversión. Por ello, propone reforzar el papel de los concejos municipales y distritales en la definición y evaluación de metas, indicadores y asignaciones programáticas, de manera que la planeación sea verdaderamente democrática y refleje, a través de sus representantes, la participación de la ciudadanía en las decisiones que la afectan.

En conjunto, estos preceptos de la Constitución Política de Colombia muestran que la iniciativa no desborda el marco institucional ni altera la separación de funciones entre órganos del poder público. Por el contrario, se limita a desarrollar y hacer operativos los mandatos de participación, autonomía territorial, promoción del desarrollo local y planeación democrática que la Constitución consagra de manera expresa.

Fundamento legal

Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

“La presente ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo...”.

(Ley 152 de 1994, artículo 1º)

La Ley 152 de 1994 se erige como la columna vertebral del sistema de planeación en Colombia, en la medida en que define los procedimientos y mecanismos que rigen todo el ciclo de los planes de desarrollo: desde su formulación hasta su seguimiento y evaluación.

En coherencia con este marco, el proyecto de ley tiene por finalidad ajustar y fortalecer algunos de esos procedimientos en el nivel territorial, de manera que los concejos municipales cuenten con mejores herramientas técnicas y participativas para incidir en la definición de metas, indicadores y en la asignación programática de recursos. No se pretende crear un nuevo sistema de planeación, sino perfeccionar el que la propia Ley 152 ya consagra.

Ley 136 de 1994 - Organización y funcionamiento de los municipios

“El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa...” (Ley 136 de 1994, artículo 1º).

La Ley 136 de 1994 constituye el marco básico de la organización municipal. En ella se reconoce la autonomía política, fiscal y administrativa del municipio y se regulan, entre otros aspectos, las competencias del concejo municipal.

Partiendo de esa autonomía, el proyecto parte de la premisa de que el concejo no puede permanecer en un rol meramente formal frente a la planeación del desarrollo. Por ello, los ajustes propuestos a la Ley 136 buscan fortalecer institucionalmente al concejo para que ejerza, de forma real y efectiva, sus funciones de debate, aprobación y control político del Plan de Desarrollo, sin alterar la estructura municipal ni las competencias ya definidas por el ordenamiento vigente.

Ley 388 de 1997 - Ordenamiento Territorial

“La presente ley tiene por objetivos armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas...” (Ley 388 de 1997, artículo 1º).

La Ley 388 de 1997 se asume como el eje del ordenamiento territorial municipal y distrital. Esta norma integra el uso del suelo, el desarrollo urbano y la función social y ecológica de la propiedad con la planeación económica y social.

En el marco del proyecto, se reconoce que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Desarrollo deben estar articulados. En consecuencia, los ajustes planteados se orientan a reforzar el eslabón más débil de esa articulación: la capacidad del concejo municipal para analizar y evaluar, con soporte técnico y participación ciudadana, si las metas, los indicadores y la asignación programática de recursos resultan coherentes con las decisiones territoriales definidas en el POT.

Sentencia C-524 de 2003 - Corte Constitucional (Ley 152 de 1994)

“Declarar inexistente la expresión ‘sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas’ contenida en el artículo 35 de la Ley 152 de 1994.” (Corte Constitucional de Colombia, 2003, Sentencia C-524, parte resolutiva)

La Sentencia C-524 de 2003 refuerza la lectura participativa de la Ley 152 de 1994, en la medida en que la Corte Constitucional destaca el carácter

obligatorio del apoyo institucional a los Consejos de Planeación, consolidando la participación ciudadana como un componente esencial del sistema de planeación.

Sobre esta base, el proyecto asume que la planeación no puede concebirse como un trámite cerrado, sino como un proceso abierto y participativo. En coherencia con ello, la iniciativa busca que el concejo municipal cuente también con condiciones institucionales y técnicas suficientes para actuar como un actor informado y articulado con la ciudadanía en la discusión, el seguimiento y la evaluación del Plan de Desarrollo.

Sentencia C-152 de 1995 - Corte Constitucional (Ley 136 de 1994)

“Declárase EXEQUIBLE el parágrafo 1º del artículo 71 de la Ley 136 de 1994.” (Corte Constitucional de Colombia, 1995, Sentencia C-152, parte resolutiva)

La Sentencia C-152 de 1995 se entiende como un aval constitucional al diseño de la iniciativa normativa municipal previsto en la Ley 136 de 1994, particularmente en lo que se refiere a las relaciones entre alcaldes y concejales en la presentación de proyectos de acuerdo.

Con fundamento en dicha decisión, el proyecto se ubica dentro de una arquitectura institucional ya validada por la Corte Constitucional. No se propone modificar ese diseño de competencias, sino fortalecer la capacidad del concejo para ejercer, de manera informada y responsable, la iniciativa y el debate de los instrumentos de planeación, especialmente del Plan de Desarrollo.

Sentencia C-795 de 2000 - Corte Constitucional (Ley 388 de 1997)

“Demandó de inconstitucionalidad contra el artículo 7º de la Ley 388 de 1997.” (Corte Constitucional de Colombia, 2000, Sentencia C-795, antecedentes)

La Sentencia C-795 de 2000 puede ser entendida como un momento de depuración constitucional de la Ley 388 de 1997: la Corte analiza el alcance de esta ley en materia de ordenamiento territorial y declara inexistente su artículo 7º.

A partir de dicha revisión, se afirma que el marco del ordenamiento territorial ya ha sido clarificado por la Corte Constitucional. En consecuencia, los ajustes que el proyecto propone no buscan reabrir esa discusión, sino operar dentro de la Ley 388 vigente, mejorando la articulación funcional entre el POT y el Plan de Desarrollo a través de un concejo municipal más fuerte y mejor preparado técnicamente.

Sentencia C-192 de 2016 - Corte Constitucional (principios de la Ley 388 de 1997)

“El artículo 2º de la Ley 388 de 1997 establece como uno de sus principios la prevalencia del interés general sobre el particular.” (Corte Constitucional de Colombia, 2016, Sentencia C-192, fundamentos jurídicos)

La Sentencia C-192 de 2016 se asume como una reafirmación de los principios que informan el ordenamiento territorial en Colombia: la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

Desde estos principios, el proyecto sostiene que fortalecer la capacidad técnica del concejo para evaluar metas, indicadores y recursos programáticos es una condición necesaria para que las decisiones de planeación y de ordenamiento territorial respondan efectivamente al interés general. En tal sentido, la iniciativa se propone dotar al concejo de mejores herramientas para que este mandato constitucional no permanezca meramente declarativo.

Sentencia C-385 de 2022 - Corte Constitucional (Plan Nacional de Desarrollo)

“Se declara exequible que en el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional defina el tipo y precio máximo de la vivienda de interés social.” (Corte Constitucional de Colombia, 2022, Sentencia C-385, parte resolutiva)

La Sentencia C-385 de 2022 se interpreta como una confirmación de que el Plan de Desarrollo puede contener definiciones materiales de gran impacto social y económico, y no únicamente lineamientos programáticos generales.

Si el Plan de Desarrollo tiene tal densidad material, resulta imprescindible que los concejos municipales cuenten con mayores capacidades jurídicas y técnicas para analizar sus implicaciones. El proyecto se orienta precisamente a ese objetivo: fortalecer el rol del concejo en la definición y evaluación de metas, indicadores y asignaciones programáticas, de modo que su participación en la planeación esté a la altura del impacto real que estos planes tienen sobre la vida de la ciudadanía.

IMPACTO FISCAL

Este proyecto de ley no tiene impacto fiscal sobre el presupuesto de la nación.

CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)".

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Atentamente,



FUENTES

Buitrago Bermúdez, O., & Martínez Toro, P. (2009). El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (14), 255-279.

Herrera, M. C., & Infante, R. (s. f.). Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. *Nómadas*, (76).

Rengifo Rengifo, J. A. (s. f.). *Evolución de la planificación regional en Colombia: Tendencias y perspectivas del desarrollo*. Universidad de Nariño.

FUENTES

Buitrago Bermúdez, O., & Martínez Toro, P. (2009). El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (14), 255-279.

Herrera, M. C., & Infante, R. (s. f.). Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. *Nómadas*, (76).

Rengifo Rengifo, J. A. (s. f.). *Evolución de la planificación regional en Colombia: Tendencias y perspectivas del desarrollo*. Universidad de Nariño.

Zapata-Cortés, O. L. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), 233-246.

Congreso de la República de Colombia. (1994, 15 de julio). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. *Diario Oficial*, 41.450.

Congreso de la República de Colombia. (1994, 2 de junio). *Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. *Diario Oficial*, 41.377.

Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9^a de 1989 y la Ley 3^a de 1991 y se dictan otras disposiciones*. *Diario Oficial*, 43.091.

Corte Constitucional de Colombia. (1995, 5 de abril). *Sentencia C-152 de 1995*.

Corte Constitucional de Colombia. (2000, 29 de junio). *Sentencia C-795 de 2000*.

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 1º de julio). *Sentencia C-524 de 2003*.

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 20 de abril). *Sentencia C-192 de 2016*.

Corte Constitucional de Colombia. (2022, 3 de noviembre). *Sentencia C-385 de 2022*

Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Asamblea Nacional Constituyente.



CONTENIDO

Gaceta número 2295 - Miércoles, 3 de diciembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 303 de 2025 Cámara, por medio del cual se reconoce la cuenca del río Patía, como sujeto de derechos, se establecen medidas para detener su destrucción, protegerla, recuperarla, restaurarla y conservarla y se dictan otras disposiciones.....	1
--	---

Proyecto de Ley número 480 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, y se fortalecen las competencias de los concejos municipales y distritales en la participación y observación de las metas e indicadores del plan de desarrollo y el presupuesto local.....	8
---	---