



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1088

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.coJAIME 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 073 DE 2024
CÁMARA

por medio de la cual se reconoce al río Guáitara, río Pasto, sus cuencas y afluentes, así como a la laguna de La Cocha o lago Guamuez y el parque natural regional páramo de la paja blanca como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2024

Honorable Representante a la Cámara

JAIME RAÚL SALAMANCA

Presidente de la Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de Ley número 073 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reconoce al río Guáitara, río Pasto, sus cuencas y afluentes, así como a la laguna de La Cocha o lago Guamuez y el parque natural regional páramo de la Paja Blanca como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.

Respetado presidente,

En mi condición de Representante a la Cámara, radico el presente Proyecto de ley “por medio de la cual se reconoce al río Guáitara, río Pasto, sus cuencas y afluentes, así como a la laguna de La Cocha o lago Guamuez y parque natural regional páramo de la Paja Blanca como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.”

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

Adjunto original y tres (3) copias,
Cordialmente,

JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2024
CÁMARA

por medio de la cual se reconoce al río Guáitara, río Pasto, sus cuencas y afluentes, así como a la laguna de La Cocha o lago Guamuez y parque natural regional páramo de la paja blanca como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer al río Guáitara, río Pasto, su cuenca y afluentes, así como a la Laguna de La Cocha o Lago Guamuez y Parque Natural Regional Páramo de La Paja Blanca como entidades sujetas de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades recaerán en el Estado, las comunidades residentes y campesinas que habitan en la zona de influencia.

También, tiene como objeto declarar el 20 de noviembre de cada año, como el día nacional del río Guáitara, río Pasto, laguna de La Cocha o lago Guamuez y el Parque Natural Regional páramo de la Paja Blanca, con el fin de conmemorar que son sujetos de derechos y que deben ser protegidos, conservados, mantenidos y restaurados para evitar su contaminación ambiental.

Artículo 2º. Representantes legales. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, junto a la Corporación Autónoma Regional de Nariño, las comunidades étnicas y campesinas que habitan las zonas de influencia del río Guáitara, río Pasto, Laguna de La Cocha o Lago Guamuez y el Parque Natural Regional Páramo de la Paja Blanca,

designarán para cada entidad sujeta de derechos, un (1) delegado.

Los cuatro (4) delegados designados por cada una de las entidades y comunidades para cada uno de los Ríos, Laguna y Parque a los que se refiere esta ley, se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de sus derechos.

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

Parágrafo 2º. El procedimiento de elección de los delegados de las comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia de los ríos, laguna y páramo aquí señalados se realizará, de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional para tal fin dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia del río Guáitara, río Pasto, Laguna de La Cocha o Lago Guamuez y el Parque Regional Natural Páramo de la Paja Blanca.

Artículo 3º. Comisión de Guardianes del río Guáitara, río Pasto, Laguna de La Cocha y Parque Regional Natural Páramo de la Paja Blanca. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible convocará a los Representantes Legales del río Guáitara, río Pasto, Laguna de La Cocha o Lago Guamuez, así como del Parque Natural Regional Páramo de la Paja Blanca, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, para conformar una Comisión de Guardianes para cada uno, la cual estará conformada por:

1. Un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
2. Un delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
3. Un delegado del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
4. Un delegado del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos von Humboldt (IAVH)
5. Un delegado de la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño)
6. Un delegado de la Gobernación de Nariño
7. Un delegado de cada una de las alcaldías de las zonas de influencia
8. Un delegado de las universidades (regionales y nacionales).
9. Un delegado de las organizaciones ambientales.
10. Un delegado de la organización comunitaria.
11. Un delegado de la sociedad civil (comunidad residente o campesina del área de influencia)
12. Un delegado de los gremios económicos.

Parágrafo. Los Representantes Legales del río Guáitara, río Pasto, Laguna de La Cocha o Lago Guamuez y el Parque Regional Nacional del Páramo de la Paja Blanca, con la asesoría del Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los cuatro (4) meses después de entrar en vigencia la presente Ley.

Artículo 4º. Plan de acción para la protección y conservación. Cada una de las Comisiones de Guardianes del río Guáitara, río Pasto, Laguna de La Cocha o Lago Guamuez y Parque Regional Natural Páramo de la Paja Blanca, elaborará un Plan de acción Protección y conservación que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas, así como la prevención de daños adicionales en la región.

Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo, concordantes con los instrumentos de planificación y gestión del río Guáitara, río Pasto, Laguna de La Cocha o Lago Guamuez y Parque Natural Regional Páramo de la Paja Blanca y contará con la participación de las comunidades residentes y campesinas que habitan las zonas de influencia, en un plazo máximo de doce (12) meses, siguientes a la conformación de la Comisión de Guardianes.

Parágrafo 1º. La elaboración y ejecución del Plan de acción para la protección y conservación será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación de Nariño, las Alcaldías de los municipios de las áreas de influencia de los cuerpos hídricos y el parque regional natural y la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño).

Parágrafo 2º. El Plan de acción para la protección y conservación será elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), el cual contará con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño) y el Departamento de Nariño presentarán un informe anual de la ejecución del Plan de Acción al Consejo Directivo y Asamblea Departamental de Nariño. El informe deberá ser aprobado por la Comisión de Guardianes de cada uno de los ríos, laguna y páramo, respectivamente.

Parágrafo 3º. El Plan de Acción para la protección y conservación y sus reformas deberán ser remitidos a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, para que esta determine si debe realizar la consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas que ejerzan derechos territoriales en la cuenca de los Ríos, Laguna y Parque Regional Natural de la presente ley, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.

Artículo 5º. Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes. Con el fin de tutelar y salvaguardar los derechos de acuerdo con el Plan de acción para

la protección y conservación elaborado, con el fin de conservar y proteger al río Guáitara, río Pasto, Laguna de La Cocha o Lago Guamuez y Parque Natural Regional Páramo de la Paja Blanca, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y cada una de las Comisiones de Guardianes, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de cada Comisión, que será de forma democrática y participativa.

Parágrafo. Cada Comisión de Guardianes presentará un informe semestral a la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), sobre las actividades y labores realizadas, mecanismos de corrección y actualización necesarios para cumplir el Plan de acción para la protección y conservación elaborado.

La Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño) realizará la respectiva socialización.

Artículo 6º. Acompañamiento permanente. La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Plan de acción para la protección y conservación a corto, mediano y largo plazo.

Estas entidades rendirán un Informe Anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), Gobernación de Nariño, Asamblea Departamental de Nariño y a cada Comisión de Guardianes con su respectiva socialización, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

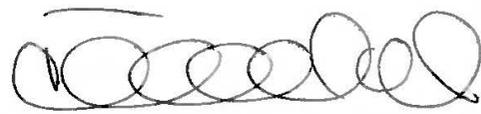
Artículo 7º. Día nacional del reconocimiento como sujetos de derechos al río Guáitara, río Pasto, Laguna de La Cocha o Lago Guamuez y Parque Natural Regional Páramo de la Paja Blanca. Se declara como día nacional del reconocimiento como sujetos de derechos al río Guáitara, río Pasto, Laguna de La Cocha o Lago Guamuez y Parque Natural Regional Páramo de la Paja Blanca, el 20 de noviembre de cada año, en donde el Gobierno nacional y las entidades territoriales del área de influencia de cada río, Laguna y Parque señalados en esta ley, divulgarán su contenido de forma física y en la página web de cada entidad, así como los informes de avance sobre el Plan de acción para la protección y conservación.

Artículo 8º. Pedagogía sobre el reconocimiento como sujetos de derechos al río Guáitara, río Pasto, laguna de La Cocha o lago Guamuez y Parque Natural Regional Páramo de la Paja Blanca. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con la Secretarías de Educación del departamento de Nariño y de los municipios de las zonas de influencias de los ríos, laguna y parque natural regional de que trata esta ley, construirán e implementarán un plan de socialización de su contenido, en las entidades de educación básica, media y superior.

Artículo 10. Asignaciones presupuestales. Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces 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.

Autorícese al Departamento Nacional de Planeación para que, de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, incorpore los planes de inversión de mediano y corto plazo en el respectivo Conpes. Lo anterior, se hará respetando el Principio de Sostenibilidad Fiscal.

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



JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce al río Guáitara, río Pasto, sus cuencas y afluentes, así como a la laguna de La Cocha o lago Guamuez y parque natural regional páramo de la Paja Blanca como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.

I. Exposición de motivos

1. Objeto del proyecto de ley

El presente Proyecto de ley tiene por objeto declarar el río Guáitara, río Pasto, laguna de La Cocha y el páramo de la Paja, sus cuencas y afluentes, como entidades sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado.

Así mismo tiene como fin establecer medidas a cada nivel territorial para el cumplimiento del objeto del proyecto de ley, y establecer el 20 de noviembre de cada año como el día en que se reconoce como sujetos de derechos a estos ríos y páramo, con el fin de procurar concientización por su conservación, preservación y restauración a cargo no solo del Estado, sino de las comunidades en los que confluyen.

2. Justificación de la iniciativa

2.1. Contextualización de la problemática ambiental

2.1.1. Río Guáitara

Se resalta que el río Guáitara cuenta con un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca hidrográfica del río Guáitara, declarada mediante el Acuerdo 004 del 15 de enero de 2009 de Corponariño y Parques Nacionales Naturales territorial Sur Andina y aprobado mediante la Resolución número 224 del 7 de marzo de 2019 “por medio de la cual se

aprueba el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Guáitara” (actualizado mediante la Resolución número 982 del 5 de noviembre de 2019).

Se debe tener en cuenta que su ejecución tiene un período de 10 años, a partir de su aprobación. Lo anterior, significa que tiene plazo para ser ejecutado hasta el 2029 y que Corponariño tiene la obligación cada año, de realizar seguimiento y evaluación de este instrumento.

a) Contexto general¹

Caracterización básica

El río Guáitara tiene su nacimiento en Ecuador, sin embargo, en el territorio del Departamento de Nariño opera en 33 municipios, de la siguiente forma²:

- Zona 1: Tangua, Pasto y Yanquanquer
- Zona 2: Funes, Córdoba y Puerres
- Zona 3: Ipiales, Cumbal, Cuaspud, Potosí, Aldana, Gualmatán, Pupiales, Contadero, Guachucal
- Zona 4: Iles, Sapuyes, Túquerres, Ospina, Imués
- Zona 5: Providencia, Linares, Samaniego, Los Andes, La Llanada, Santa Cruz
- Zona 6: El Tambo, El Peñol, La Florida
- Zona 7: Guaitarilla, Ancuyá, Consacá, Sandoná



Tomado de: Fallo Tribunal

Administrativo de Nariño Sentencia número 2018401260901554E00029.

Adicionalmente, según el Pomca, cuenta con una contaminación que se describe así:

Tipo de contaminación	Municipios
Vertimientos domésticos	Ipiales, Túquerres, El Tambo, Cumbal y Andes Sotomayor
Vertimientos industriales	• Sector panelero (Sandoná, Linares y Ancuyá)
	• Lácteos (Cumbal, Potosí y Guachucal)
	• Relleno sanitario Iservi (Ipiales)
	• Comercio lavaderos de autos (Ipiales y el Tambo)

¹ Pomca Río Guáitara. Consultado en: <https://corponarino.gov.co/corporacion/subdirecciones-y-oficinas/subdireccion-de-intervencion-para-la-sostenibilidad-ambiental/>
² Pomca Río Guáitara. Fase diagnóstico. 2- Caracterización básica de la Cuenca. Consultado en: <https://corponarino.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/2-Characterización-básica-de-la-Cuenca-1.pdf>

Tipo de contaminación	Municipios
Vertimientos pecuarios	• Ganadería (a lo largo del río)
	• Plantas de sacrificio bovino (Túquerres, Cumbal, Ipiales, Sandoná, Consacá, La Llanada, Samaniego y Guachucal)
Vertimientos agrícolas	• Plantas sacrificio Porcino (Tangua, Iles, Sandoná, Ipiales y Consacá)
Residuos sólidos	• Producción de café (a lo largo del río)
	En la cuenca se producen un total de 10225 ton/mes de residuos sólidos, siendo los mayores generadores los municipios de Ipiales, Túquerres, Pupiales, Samaniego y Sandoná.

Fuente: Creación propia con información del Pomca río Guáitara. Fase diagnóstica. 3. Caracterización del medio físico-biótico.

En cuanto a la calidad del agua del río Guáitara, se encuentra que hay dos factores por tener en cuenta, se presentan dos características por evaluar: el índice del uso del agua (IUA) y el índice de alteración potencial de la calidad de agua (Iacal).

De acuerdo con lo anterior, se concluye en el análisis situacional del Pomca que “En términos IACAL se presenta en niveles media altos (1,09%), altos (45,58%) y muy altos en más de la mitad del territorio de la Cuenca (53,34%); además, se presenta valores negativos para el IUA, en categoría alta (33,45%) y muy alta (13,08%), los cuales abarcan el 46,53% del territorio, obedeciendo a que las actividades socioeconómicas desarrolladas por la población están haciendo uso excesivo del recurso y, así mismo, la carga contaminante sobre estos está aumentando”³.

Concluyendo los niveles de contaminación, “La distribución porcentual en la cuenca corresponde a un 63% con vulnerabilidad muy alta por contaminación, 33% con nivel alto y un 3.7% con nivel medio alto, estos porcentajes indican que la cuenca requiere un proceso de saneamiento urgente que frene los altos niveles de contaminación de esta”⁴. Lo cual significa que el río tiene más del 90% de riesgo alto por contaminación.

Es importante resaltar que el río opera en áreas protegidas del orden nacional y regional, declaradas, públicas y privadas⁵:

- Santuario de Fauna y flora Galeras
- Reserva Forestal Protectora Nacional Hoya Hidrográfica río Bobo y Buesaquillo
- Reserva Forestal Protectora Regional del Volcán Azufra
- Parque Natural Regional Páramo de Paja Blanca, Territorio Sagrado del Pueblo de los Pastos.
- Reserva Nacional de la Sociedad Civil Pueblo Viejo
- Reserva Nacional de la Sociedad Civil Los Rayos

³ Pomca río Guáitara. Fase diagnóstico. Análisis situacional. Consultado en: <https://corponarino.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/8-Análisis-situacional-y-sintesis-ambiental-1.pdf>
⁴ *Ibid.*
⁵ *Ibid.*

- Reserva Nacional de la Sociedad Civil Oso Villanueva
- Reserva Nacional de la Sociedad Civil Guayacanes del Llano Verde

Por otro lado, se identificaron resguardos indígenas de la siguiente manera⁶: resguardos indígenas (19) y cabildos (5).

Según el Pomca, el río Guáitara tiene un potencial de biodiversidad alto en flora, al existir cobertura y diversidad, tales como: bosques, páramos, volcanes, herbazales, entre otros, encontrando el Santuario de Fauna y Flora Galeras. Además, se encuentran áreas de orden nacional y regional declaradas públicas o privadas dentro de las bases del Sinap y RUNA, ecosistemas estratégicos.

Así mismo, hay una diversidad en fauna, por cuanto hay 38 especies de mamíferos, 61 especies de aves, 15 especies de reptiles, 10 especies de anfibios y 23 especies de peces.

En cuanto a la gestión del riesgo, se presentan 5 fenómenos naturales: movimientos en masa (El Espino, Túquerres, Colimba, Guachucal, Cumbal, Pupiales, Tatambú, Gualmatán, Contadero y Córdoba, lo que representa un 31.8% de la cuenca), inundaciones (1 1.31% de la cuenca tiene susceptibilidad alta a inundaciones y solo el 3% de la cuenca presenta amenaza alta), incendios (el 60.6% de la cuenca tiene susceptibilidad alta a eventos de ignición de la cobertura vegetal), avenidas torrenciales y consecuencias del complejo volcánico (Pasto por encontrarse a 9 km).

b) Situación actual – principales problemáticas

Según el Pomca del río Guáitara, en su fase prospectiva de formulación, se logró llegar a las siguientes problemáticas que presenta el cuerpo hidrográfico:

Tabla 1 Problemas identificados en la síntesis ambiental del POMCA río Guáitara

Componentes	PROBLEMAS Y/O CONFLICTOS
Hidrología	Deterioro de la calidad del agua para los diferentes usos
	Uso y aprovechamiento inadecuados del agua
	Disminución de la oferta hídrica
Suelo	Degradación de suelos
Biodiversidad	Disminución, pérdida y degradación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
Gestión del Riesgo	Riesgo por movimientos en masa, avenidas torrenciales, inundaciones, e incendios de cobertura vegetal
Socioeconómico	Inseguridad alimentaria
	Conflicto de uso del suelo
Cultural	Pérdida en el conocimiento de las prácticas ancestrales sostenibles

Fuente: Consorcio POMCA 2015 053

Según el Pomca en su diagnóstico político-administrativo, una de las grandes problemáticas es que el 80% de los municipios en donde opera el río Guáitara tienen desactualizados los planes de ordenamiento territorial. Para la época del

⁶ Pomca río Guáitara. Fase diagnóstico. Análisis situacional. Consultado en: <https://corponarino.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/8-Análisis-situacional-y-síntesis-ambiental-1.pdf>

diagnóstico, tan solo 12 de 33 municipios⁷ tenían el POT, EOT O BPOT actualizado, lo cual es preocupante por cuanto con estos instrumentos de planeación se puede armonizar el desarrollo del departamento con el de los municipios y la Nación, con el fin de salvaguardar un ordenamiento territorial conforme a las necesidades y realidades del territorio que se transforma cada día.

c) Jurisprudencia

- **Fallo acción popular del Tribunal Administrativo del Atlántico número 52001-23-33-2017-0639-00 del 20 de noviembre de 2023**

Hechos

El señor Omar Armando Benavides interpuso acción popular contra el Municipio de Ipiales y otros, Empoobando ESP, Corponariño, Gobernación de Nariño, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Derechos presuntamente vulnerados

Goce de un ambiente sano, moralidad administrativa, goce del espacio público y utilización y defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público, seguridad y salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la prestación eficiente y oportuna, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando disposiciones jurídicas

Consideraciones

Se procede a las pretensiones parcialmente, por cuando sí hubo omisión por parte del Municipio de Ipiales y la empresa Empoobando, dando origen a la contaminación ambiental por no haber estructurado políticas públicas para evitarlo.

Se tuvo en cuenta las siguientes pruebas respecto a la contaminación que sufre el río Guáitara:

RIO GUAITARA



El Tribunal señala que las entidades accionadas son responsables y, por lo tanto, es menester que se construyan las plantas de tratamiento de aguas PTAR en los sectores y municipios circunvecinos, cuyas cuencas desembocan en el río Guáitara, y un plan maestro de acueducto y alcantarillado donde se separen las aguas pluviales, de las aguas negras.

⁷ Pomca río Guáitara. Diagnóstico. Caracterización político-administrativa. Consultado en: <https://corponarino.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/6-Characterización-político-administrativa.pdf>

El río Guáitara se encuentra en emergencia social, ambiental y ecológica, catalogado como de alta contaminación, por los graves problemas de deforestación, erosión y ausencia de manejo de los recursos sólidos y las aguas servidas; y en su defecto, haya sido el río, a lo largo de su recorrido, el que reciba los vertimientos de aguas residuales, y su calidad se vea afectada principalmente al no ser controlados, llámese, vertimientos provenientes de trapiches, minas, marraneras, mataderos municipales, como también los sectores agropecuarios, domésticos e industriales principalmente; por ello, de manera urgente se necesita implementar un sistema de tratamiento adecuado, logrando conseguir su descontaminación.

Decisión

Declara el río Guáitara, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y de las comunidades que habitan en los municipios del departamento de Nariño y su tutoría y representación legal está a cargo de la Nación-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El 20 de noviembre de cada año es el día del río Guáitara; se exhorta a tomar conciencia sobre la importancia de su protección y evitar su contaminación, con la finalidad de proteger los derechos colectivos vulnerados.

El Tribunal también declaró medidas que tomar por parte de cada nivel territorial involucrado en la vulneración de los derechos colectivos.

d) Importancia

El río Guáitara es una fuente hídrica en donde concurren 33 municipios del Departamento de Nariño y que alberga una diversidad en fauna y flora, aportando a todo el ecosistema nariñense y, adicionalmente, tiene presencia de resguardos indígenas y cabildos.

Constituye una fuente de seguridad alimentaria, desarrollo económico y del medio ambiente, que según el Pomca y la sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño del 2023, ha persistido su contaminación a lo largo de los últimos 8 años desde cuando se realizó el diagnóstico para el Pomca y que se confirmó dicha situación en la sentencia del Tribunal Administrativo fallada en noviembre de 2023, lo cual hace necesario que se establezcan medidas legislativas para lograr su conservación, protección y restauración, elevando a rango legal dicha necesidad y medidas para lograr estos objetivos.

2.1.2 Río Pasto

a) Contexto general

El río Pasto es uno de los principales afluentes del río Juanambú y tiene una superficie aproximada de 483.3 km², el cual se encuentra localizado de la siguiente manera:

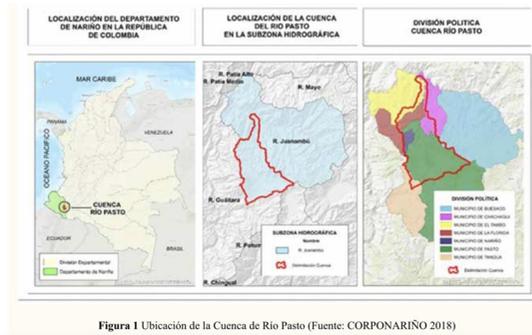
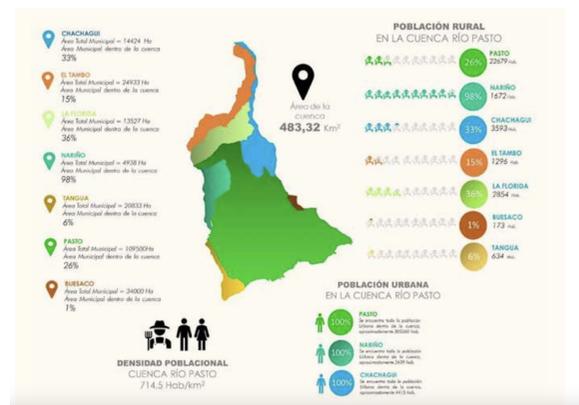


Figura 1 Ubicación de la Cuenca de Río Pasto (Fuente: CORPONARIÑO 2018)

Tomado de: Corponariño y UTP. Informe final. Reglamentación por usos del recurso hídrico del río Pasto Fase I. 2020

El río Pasto opera en 7 entidades territoriales: Pasto, Nariño, La Florida, Chachagüí, Tangua, El Tambo y Buesaco, de la siguiente manera:



Tomado de: Corponariño y UTP. Informe final. Reglamentación por usos del recurso hídrico del río Pasto Fase I. 2020

De la anterior gráfica se puede extraer que la densidad poblacional de la cuenca del río Pasto es de 714,5 Habitantes por km².

En cuanto a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de la población que confluye en el río Pasto, se tiene la siguiente información:

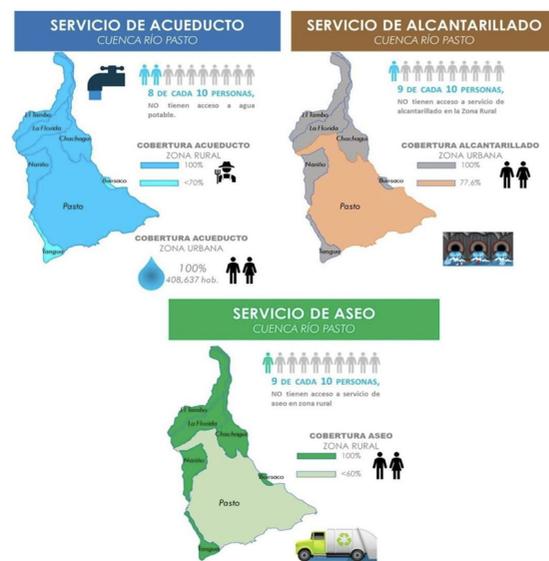


Figura 14. Coberturas servicios públicos en la cuenca

Tomado de: Corponariño y UTP. Informe final. Reglamentación por usos del recurso hídrico del río Pasto Fase I. 2020

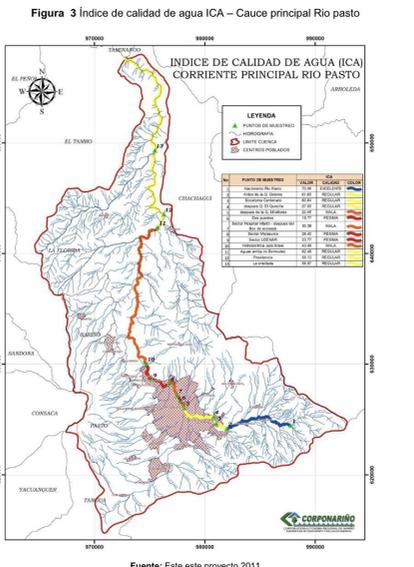
La escasa cobertura en el sistema de alcantarillado, acueducto y aseo genera que haya mayor contaminación, afectando al medio ambiente y la población.

⁸ CORPONARIÑO y UTP. Informe final. Reglamentación por usos del recurso hídrico del río Pasto Fase I. 2020. Consultado en: https://corponariño.gov.co/wp-content/uploads/2022/11/Informe_Final_Reglamentacion_Vs_Impresa.pdf

Ahora bien, desde antes de la reglamentación del Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico del río Nariño, hay estudios de la Universidad de Nariño⁹ en donde se demuestra los agentes tóxicos que se encuentran en este río, con ocasión del desarrollo de las principales actividades de desarrollo económico (agropecuarias, construcción, comercial e industrial), generándose una contaminación alta y media¹⁰.

En el 2011, se expidió el Plan de ordenamiento del río Pasto, en donde ya se encontraban agentes contaminantes por vertimientos y sólidos en la cuenca, existiendo tramos altamente contaminados¹¹ por alta carga orgánica y sólidos, teniendo en cuenta también que se descargan aguas residuales domésticas en este río del municipio de Pasto, sin previo tratamiento¹².

En especial, se señala que el tramo de la Universidad de Nariño se encuentra fuertemente contaminado por la descarga de colector Juan XXIII que recoge las descargas de aguas residuales de la zona urbana¹³:



Tomado de: Corponariño. Plan de ordenamiento del río Pasto. 2011.

En ese sentido, hasta este punto, tenemos que desde el 2011 hasta el 2018, aún se presentaba un nivel de contaminación en el río Pasto, lo cual persiste hasta la actualidad.

⁹ Universidad de Nariño. Estudio Piloto de ecotoxicidad en la parte media del río Pasto con el Bioindicador con allium cepa. Tesis de grado para optar por el título de Ingeniero ambiental. Facultad de ciencias agrícolas. 2018. Consultado en: <https://sired.udenar.edu.co/5945/1/ESTUDIO%20PILOTO%20DE%20ECOTOXICIDAD%20EN%20LA%20PARTE%20MEDIA%20DEL%20R%20C3%8DO%20PASTO%20CON%20EL%20BIO-INDICADOR%20ALLIUM%20CEPA.pdf>

¹⁰ LEÓN, RINCÓN. David, Fernando. Diagnóstico sobre la gestión en torno a la calidad del agua del río Pasto. 2023. Tesis para optar por el título de Magíster en Gestión Ambiental. Pontificia Universidad Javeriana. Consultado en: https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/64260/Trabajo%20de%20Grado_DavidLeon_VB.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹¹ CORPONARIÑO. Plan de ordenamiento del río Pasto. 2011. Consultado en: <https://corponarino.gov.co/expedientes/descontaminacion/porhriopasto.pdf>

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

b) Situación actual – principales problemáticas

Actualmente, el río Pasto aún tiene contaminación de vertimiento y residuos sólidos, tal como se evidencia en las siguientes noticias:

- 23 de septiembre de 2021. Diario del sur¹⁴

En avenida Chile limpian el río Pasto

septiembre 23, 2021 12:00 am



Facebook Noticias

Atendiendo la solicitud de los habitantes de la avenida Chile, en el sur del municipio de Pasto, las autoridades llevan a cabo diferentes actividades de aseo y limpieza en el río Pasto y en las zonas verdes, las cuales se han visto afectadas con desechos.

Desde la Alcaldía de Pasto a través de la Secretaría de Gestión Ambiental indicaron que con el nuevo esquema de ornamentación y embellecimiento de zonas verdes y la estrategia Sembrando Capital, realizaron trabajos de limpieza, mantenimiento, retiro manual de residuos ordinarios inorgánicos, lodos, desechos de construcción y poda en la ronda hídrica del río Pasto.

- 26 de marzo de 2023. Informe Ciudadano¹⁵



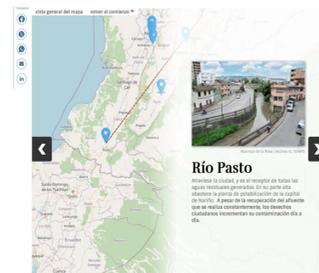
- 12 de junio de 2023. Nariño Noticias La Original¹⁶



- *El Tiempo*. Los ríos más contaminados de Colombia.

Mapa: estos son los 10 ríos más contaminados de Colombia

Las aguas residuales y los desechos ciudadanos afectan día a día estos ríos de Colombia.



¹⁴ En avenida Chile limpian el río Pasto. 23 de septiembre de 2021. Consultado en: <https://www.diariodelsur.com.co/en-avenida-chile-limpian-el-rio-pasto/>

¹⁵ PALACIOS, Danilo. 26 de marzo de 2023. Consultado en: <https://www.tiktok.com/@daniopalaciospp/video/7215030066978360582>

¹⁶ Nariño Noticias La Original. 12 de junio de 2023. Consulta en: <https://fb.watch/t8b3oR5nof/>

De acuerdo con las anteriores noticias, es evidente que en el río Pasto persiste la contaminación, que desde el 2011 se tenía un plan de ordenamiento de la cuenca, pero al parecer, hasta la fecha, no se ha tratado ni prevenido la continua contaminación que presenta la cuenca actualmente.

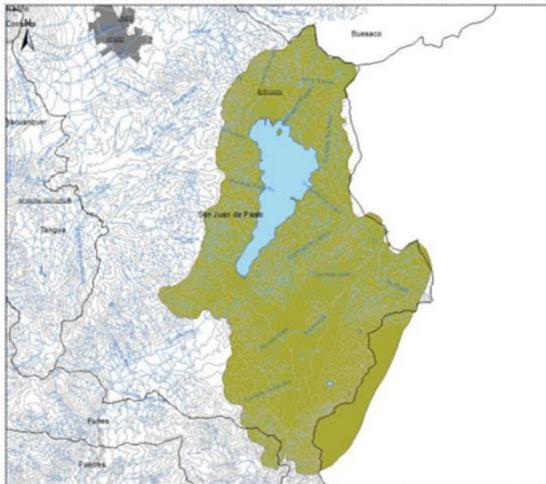
c) Importancia

Luego de haberse expedido en 2011 el plan de ordenamiento de esta cuenca, han transcurrido, 13 años sin que se haya conservado la integridad del río Pasto y que se continúe contaminando, siendo el principal abastecedor de agua a los 7 municipios, pero lamentablemente la industria, el comercio y los residuos domésticos, ni las autoridades ambientales, han manejado con el fin de proteger, preservar y restaurar esta fuente hídrica que es tan importante para la supervivencia de la población que habita los alrededores del río y en general, para el ecosistema nariñense.

2.1.3 Laguna de La Cocha

a) Contexto general

La Laguna de La Cocha o Lago de Guamuez se encuentra en el corregimiento El Encano del municipio de Pasto; es un embalse natural de origen glacial¹⁷:



Tomado de: Corponariño. Determinantes ambientales para el ordenamiento territorial del Departamento de Nariño. DA-MN-07

El Encano tiene una población aproximada de 6.500 personas en 19 veredas. Los campesinos de esa área se dedican a la actividad agropecuaria, explotación forestal selectiva, de conformidad con sus saberes. Sin embargo, al paso de los años, y con la puesta en práctica de la agro ganadería, el uso de agroquímicos, unificación de cultivos, tuvo como consecuencia la erosión de suelos, pérdida de fuentes de agua, disminución de caudal y contaminación¹⁸.

¹⁷ Corponariño. Respuesta a derecho de petición 3623. 25 de junio de 2024.

¹⁸ ADC. Recopilación histórica del proceso de la declaratoria de La Cocha como humedal RAMSAR. 2004. Universidad de Nariño. Consultado en: <https://adc.org.co/wp-content/uploads/2023/12/DECLARATORIA-DE-LA-COCHA-COMO-HUMEDAL-RAMSAR.pdf>

Esta laguna es de gran importancia a nivel nacionales y regional, puesto que el país lo inscribió como humedal de importancia internacional (el primero en esta clasificación en la zona andina), dentro del Convenio Ramsar en el año 2000, mediante el Decreto número 698¹⁹.

Criterios que se tuvieron en cuenta para considerar incluirla en esta categoría fueron: formar parte fundamental de ciclo hidrológico de la cuenca del río Guamuez y del río Amazonas, ser una zona endémica clave para especies migratorias, contribuir a la regulación del clima y calidad ambiental de la región, contener los páramos azonales más bajos del mundo, la gran importancia cultural e histórica del pueblo Quillasinga, una serie de funciones ecológicas y servicios ambientales, como se describen a continuación²⁰:

- Almacenamiento y provisión de agua
- Descarga de agua
- Control de flujo de agua
- Retención de sedimentos tóxicos
- Retención de nutrientes
- Estabilización de litoral
- Protección frente a crecidas, avalanchas e inundaciones
- Hábitat para vida silvestre
- Soporte de cadenas de alimenticias
- Recreación activa y pasiva
- Biotecnología
- Transporte Acuático
- Estabilización del clima

El Humedal Ramsar Laguna de La Cocha hace parte del Corredor Andino Amazónico Norte, Ecorregión Bordoncillo Patascoy – La Cocha, en el sureste colombiano, en límites de la Reserva Forestal Central entre los departamentos de Nariño y Putumayo²¹.

Adicionalmente, al ser el segundo más grande de Colombia, lo posiciona como una zona de riqueza a nivel de recurso hídrico, ecosistémico y en hábitat para especies acuáticas²².

b) Situación actual – principales problemáticas

La Laguna de La Cocha actualmente presenta serios problemas de contaminación, como se documenta a continuación:

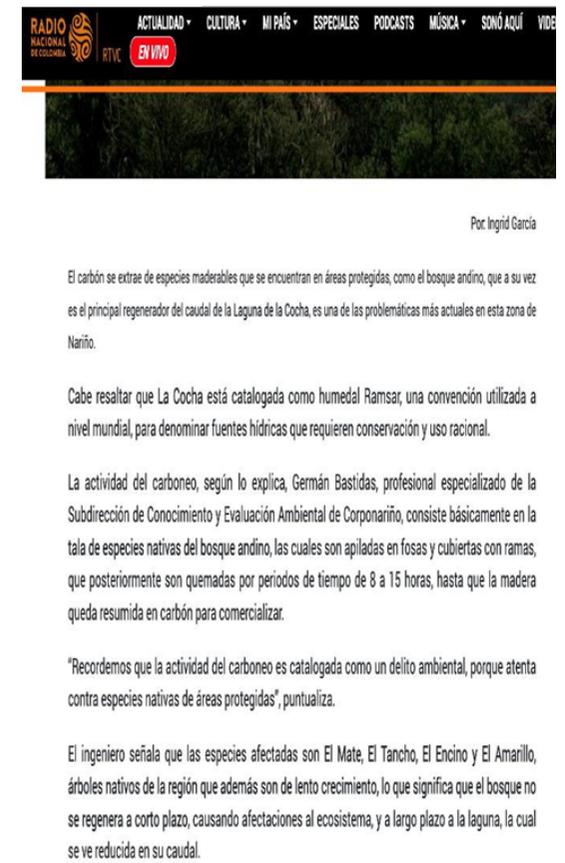
¹⁹ Óp. cit. CORPONARIÑO. 25 de junio de 2024.

²⁰ Óp. cit. CORPONARIÑO. 25 de junio de 2024.

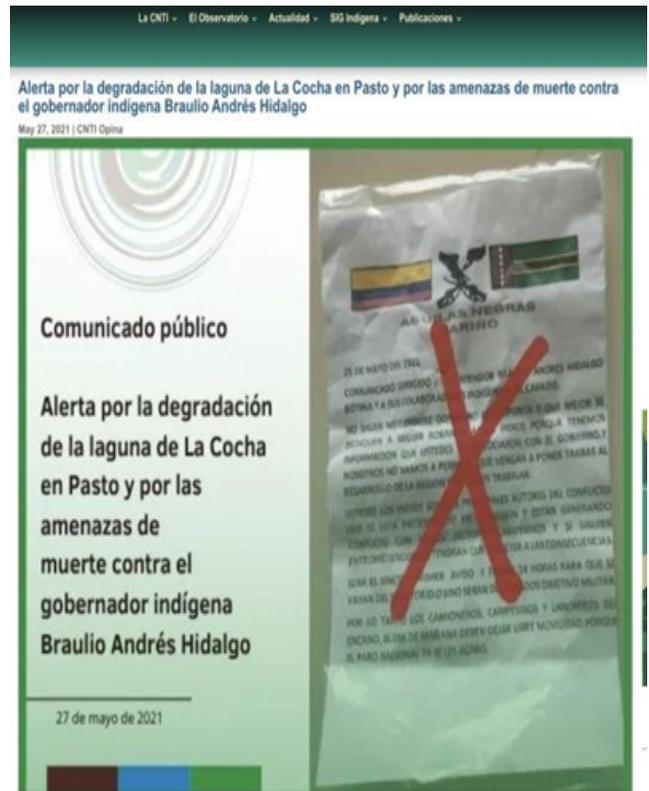
²¹ Óp. cit. CORPONARIÑO. 25 de junio de 2024.

²² Óp. cit. CORPONARIÑO. 25 de junio de 2024.

- 8 de agosto de 2018. Radio Nacional de Colombia²³



- 27 de mayo de 2021. Comisión Nacional de Territorios Indígenas²⁴.



Desde la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) hacemos eco a las denuncias presentadas por las autoridades tradicionales del Resguardo Indígena Quillasinga Refugio del Sol, ubicado en el territorio ancestral de El Encame en Pasto, Nariño, en las que manifiestan las graves afectaciones a los procesos ambientales, sociales y espirituales en la laguna de La Cocha, sitio sagrado para este pueblo.

La comunidad reporta, entre otras problemáticas:

- Evidente extinción de los totorales por la alteración de la flora y fauna.
- Cambio radical de la estética natural del paisaje.
- Invasión al espejo de agua.
- Construcción de plantas industriales ilegales que traen malos manejos de residuos biológicos.
- Olores insoportables por la descomposición de vísceras, residuos de grasa y partículas de concentrado en el agua.
- Contaminación auditiva por las máquinas de selección y lavado.
- Afectaciones a las prácticas tradicionales de producción y a sus usos y costumbres.
- Detrimiento a la infraestructura vial, muelles y puertos turísticos.
- Acaparamiento económico.

Por estas razones el pueblo Quillasinga se declaró en minga permanente por la vida y ha estado movilizándose en el marco del Puro Nacional. Sin embargo, las agresiones no han cesado y desde el pasado 24 de mayo la población está sufriendo hostigamientos.

Con este precedente, rechazamos de forma categórica las amenazas contra la vida del gobernador indígena Braulio Andrés Hidalgo Botina y sus compañeros del cabildo, a quienes se les ordenó abandonar el territorio en un panfleto firmado por el grupo paramilitar Águilas Negras, el pasado 25 de mayo. Este hecho se presentó justamente un día después de los señalamientos proféricos en contra de las autoridades tradicionales en el punto de concentración.

²³ Radio Nacional de Colombia. El carboneo, la problemática ambiental que está atacando a la Laguna de La Cocha. 8 de agosto de 2018. Consultado en: <https://www.radionacional.co/cultura/el-carboneo-la-problematica-ambiental-que-esta-atacando-la-laguna-de-la-cocha>

²⁴ CNTI. Alerta por la degradación de la Laguna de La Cocha en Pasto y por las amenazas de muerte contra el gobernador indígena Braulio Andrés Hidalgo. 27 de mayo de 2021. Consultado en: <https://www.cntindigena.org/alerta-por-la-degradacion-de-la-laguna-de-la-cocha-en-pasto-y-por-las-amenazas-de-muerte-contra-el-gobernador-indigena-braulio-andres-hidalgo/>

- 26 de junio de 2023. El Tiempo²⁵



- 28 de junio de 2023. Ayuda en acción²⁶

La Cocha: más que un destino de encanto, un ecosistema que urge proteger
En Pasto, Nariño, Ayuda en Acción y la Corporación Salvemos al Humedal Ramsar La Cocha, propiciaron un encuentro donde se evidenció la urgencia de defender al lago y evitar su degradación.



El Congreso Internacional Salvemos al Humedal Ramsar La Cocha, unió a la comunidad de El Encanto, instituciones y a la academia de Pasto, alrededor de un diálogo que giró en torno a la urgencia de activar una alerta temprana para impedir que el lago y su diversidad natural desaparezca.

El ejercicio, liderado por Ayuda en Acción y la Corporación Salvemos al Humedal Ramsar La Cocha, se realizó durante dos días. Este contó con la participación del viceministro de Ambiente Francisco Canal Albán, quien manifestó su compromiso para determinar acciones que protejan no sólo a La Cocha, sino también a los ecosistemas que existen a su alrededor como los páramos azules.

Fueron 27 ponencias de habitantes del corregimiento de El Encanto, instituciones públicas ambientales y de planeación, así como expertos investigadores que han concentrado sus estudios en las problemáticas que afectan a la laguna.

El evento que contó con el apoyo de la Cámara de Comercio y de universidades de Pasto, Manizales, Cali y Holandá, fue pertinente, teniendo en cuenta las problemáticas asociadas con la contaminación por residuos agroindustriales, desechos orgánicos, la proliferación de cultivos de trucha y la ausencia de una planta de tratamiento de aguas residuales, entre otras situaciones.



c) Jurisprudencia

Sentencia 52001233300020170007001 del 1 de agosto de 2019 por el Consejo de Estado

Hechos

El accionante Emilio Orlando Gámez interpuso una acción popular contra el Municipio de Pasto, Corponariño, la Nación-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Policía Metropolitana, con el fin de lograr la protección de los derechos colectivos, cuya vulneración la atribuyó al vertimiento directo de residuos y de aguas residuales al lago Guamuez o laguna de La Cocha en el corregimiento El Encanto, la tala de árboles y pesca indiscriminada.

²⁵ El Tiempo. El preocupante y rápido deterioro de la laguna de La Cocha en Nariño. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/laguna-de-la-cocha-en-narino-preocupa-el-deterioro-por-la-contaminacion-780698>

²⁶ Ayuda en acción. La Cocha: más que un destino de encanto, un ecosistema que urge proteger. 28 de junio de 2023. Consultado en: <https://ayudaenaccion.org.co/actualidad/la-cocha-mas-que-un-destino-de-encanto-un-ecosistema-que-urge-proteger/>

Señala que los desechos y aguas residuales provenientes del uso doméstico, comercial e industrial del corregimiento El Encanto de Pasto desembocan en el Lago Guamuez, pues no existe canalización que permita gozar de un servicio público de alcantarillado ni saneamiento básico.

Derechos vulnerados

Goce de un ambiente sano; Existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas, la conservación de las especies animales y vegetales y los demás intereses relacionados con la preservación y restauración del ambiente; Y la seguridad y salubridad públicas.

Consideraciones y decisión²⁷

El Consejo de Estado dejó sin efectos la orden para construir la red de alcantarillado por considerarla una opción inadecuada para esos territorios; por otro lado, ratificó las órdenes impartidas para que las autoridades regionales mitiguen el impacto ambiental del vertimiento de aguas residuales en la laguna y tomen medidas que prevengan el daño y; se le ordena a Corponariño fortalecer el proyecto de implementación de tecnologías contra la deforestación e incrementar la inspección, control y vigilancia por parte de las entidades competentes en la zona²⁸.

El fallo tiene un componente pedagógico que involucra al Grupo de Policía Ambiental y Ecológica, al Ministerio de Ambiente y a Corponariño en realizar campañas que visibilicen el valor ambiental del lugar, las medidas que deben adoptarse para conservar el bosque y frenar la pesca indiscriminada de trucha y las sanciones administrativas y penales en las que puede incurrir quien desconozca ciertas normas de protección al medio ambiente²⁹.

Finalmente, obliga a la Secretaría de Educación a verificar que las instituciones educativas de Pasto, en especial las del corregimiento de El Encanto, contengan el Proyecto Ambiental Escolar en su currículo³⁰.

d) Importancia

Teniendo en cuenta que la Laguna de La Cocha es un Humedal Ramsar, de importancia internacional por su connotación con la cuenca del río Amazonas y el impacto de este en el mundo, y que adicionalmente, contribuye al ecosistema de la zona y que se viene contaminando sin tener consciencia de que es una fuente de retención y almacenamiento de agua que permite la sostenibilidad tanto humana como de la fauna y flora.

²⁷ Consejo de Estado. Consejo de Estado imparte medidas para proteger la Laguna de La Cocha. 2019. Consultado en: <https://www.consejodeestado.gov.co/news/consejo-de-estado-imparte-medidas-para-proteger-la-laguna-de-la-cocha/>

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

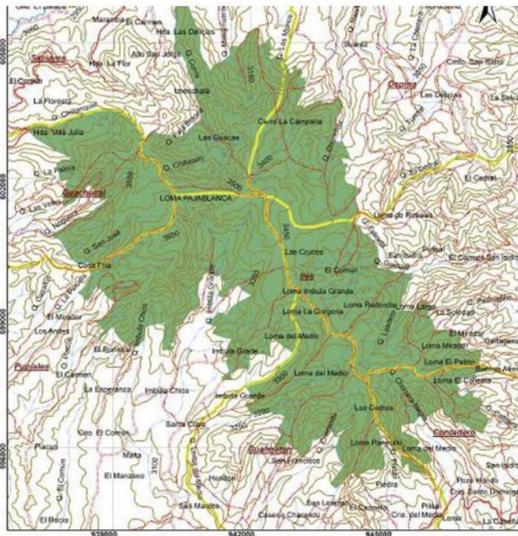
A pesar de que ya hay una sentencia del Consejo de Estado, es necesario que una ley brinde las garantías para que todos los niveles de gobierno tengan la obligación de proteger, preservar y restaurar esta Laguna, reconociéndole la sujeción de estos derechos y así hacerse exigibles ante cualquier autoridad.

Como se evidencia, se requieren medidas administrativas, judiciales y legislativas para poder coadyuvar en la protección de esta Laguna, pues desde hace años se viene advirtiendo su afectación pero no se han contrarrestado esas amenazas; en consecuencia, desde el legislativo, es necesario partir de un reconocimiento legal de derechos de la Laguna y obligaciones del Estado que lo responsabilice por cualquier afectación al medio ambiente, en virtud de la omisión de proteger esta Laguna.

2.1.4 Páramo de la Paja Blanca

a) Contexto general

El Parque Nacional Regional Páramo de Paja Blanca se encuentra en la zona suroriental del departamento de Nariño, en donde abarca 26 veredas de los municipios de Iles, Ospina, Sapuyes, Gualmatán, Pupiales, Guachucal y El Contadero³¹:



Tomado de: Corponariño. Determinantes para el Ordenamiento Territorial del departamento de Nariño. DA-MN-10.

Mapa 1. Localización del área a declarar como PNR, Páramo de Paja Blanca, en el departamento de Nariño



Fuente: CORPONARIÑO- Universidad de Nariño. Op.cit.

Tomado de: Corponariño & Otros. Declaratoria del parque natural regional Páramo Paja Blanca. 2010.

El Páramo tiene un área de 3.107 Ha y hace parte del Nudo de los Pastos; se categorizó como Parque Natural Regional mediante el Acuerdo 010 de 2015, con el fin de conservar sus ecosistemas de páramo, subpáramos y bosque alto andino, recurso hídrico y la diversidad ecosistémica que se encuentra en el Parque y es por ello, que cuenta con un Plan de Manejo Ambiental³².

La población que se encuentra asentada en las veredas que tienen área en el páramo son 6.848 personas, agrupadas en 1.979 familias³³.

Los principales ecosistemas en la zona son: el Páramo Sub Páramo, boque denso y bosque Fragmentado³⁴. En la zona de preservación hay sistema de gran fragilidad como el subpáramo y páramo, con vegetación de pajonal, frailejónal y pajonal³⁵, y, en la zona de protección, hay un alto nivel de presión antrópica; sin embargo, aún se encuentran humedales, nacimientos hídricos, fauna amenazada o endémica y espacio de importancia ambiental³⁶.

b) Situación actual – principales problemáticas

Por el avanzado desarrollo de actividades humanas, los bosques Andinos y la vegetación del Subpáramo están en una zona de alto grado de fragmentación; por ende, allí se pueden realizar acciones de manejo hasta cuando se llegue a su conservación³⁷.

Una de las principales amenazas es la expansión de la frontera agropecuaria, por el capitalismo agrario³⁸ así como la ganadería, son actividades fundamentales en la economía de los 7 municipios que operan en el páramo³⁹.

Sin embargo, este Páramo o Parque Natural Regional, tiene gran importancia para el medio ambiente nariñense, por cuanto tiene 13 microcuencas que abastece a 36 acueductos veredales y seis cabeceras municipales⁴⁰.

Adicionalmente, en este ecosistema se encuentran 15 especies de mamíferos como el cusumbo, el erizo

32 *Ibid.*
 33 *Ibid.*
 34 *Ibid.*
 35 *Ibid.*
 36 *Ibid.*
 37 *Ibid.*
 38 Portillo Daza, A. N., López Bolaños, M. A., y Narváez Bravo, G. E. (2023). Dinámica de la cobertura y uso del suelo del Parque Natural Regional Páramo de Paja Blanca (Nariño, Colombia). *Perspectiva Geográfica*, 28(2), 1-21. <https://doi.org/10.19053/01233769.14525>
 39 *Ibid.*
 40 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Declaratoria del Parque Natural Regional de Paja Blanca, en Nariño, significa proteger, cuidar y conservar los ecosistemas: Ministro Vallejo. 2015. Consultado en: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/noticias-asuntos-ambientales/1815-declaratoria-del-parque-natural-regional-de-paja-blanca-en-narino-significa-proteger-cuidar-y-conservar-los-ecosistemas-ministro-vallejo>

31 Corponariño. Respuesta a derecho de petición 3623. 25 de junio de 2024.

y lobo colorado⁴¹; 11 especies de ranas y reptiles⁴²; 111 especies de aves como el Tucán⁴³ y; 231 especies de flora⁴⁴.

En un estudio financiado por Corponariño y la Fundación Latinoamericana de Desarrollo del Parque entre los años 2005 a 2020⁴⁵, se obtuvo como resultados que: en deforestación, el cambio más significativo se encuentra en el municipio de Gualmatán, generando un bosque fragmentado; la explotación forestal es de 536, 8 Ha, el municipio con mayor cantidad es Iles y; urbanización, hay 102 Ha dedicadas a la urbanización en municipios.

A pesar de lo anterior, la principal conclusión del anterior estudio fue que *“se implementaron estrategias de conservación por parte de Corponariño, entidad encargada del manejo del PNR para el año 2020, se han encontrado algunas zonas nuevas de bosque que han reemplazado áreas anteriormente ocupadas por pastos y cultivos que ocupan un total de 355,8 Ha que representan el 95 del área total de cambio. A pesar de ser zonas reducidas, muestran unos indicadores positivos para el área de estudio, evidenciando así que los diferentes programas y proyectos planteados por la Corporación Autónoma Regional de Nariño, sí han dado buen resultado tras la declaratoria del área protegida”*.⁴⁶

c) Importancia

La declaratoria de Parque Natural Regional del Páramo de la Paja Blanca, al ser un área protegida por sus nacimientos hídricos, fauna y flora, tiene como objetivo principal alcanzar su conservación con el fin de enriquecer el medio ambiente no solo a nivel local, sino departamental y nacional; además, por ser un área con una diversidad biológica y mantenimiento de los procesos ecológicos de los cuales depende la supervivencia de estas especies.

Desde el orden nacional, consideran que otro de los objetivos principales que tuvo la declaratoria como parque natural regional era recuperar el conocimiento ancestral y tradicional para el fortalecimiento de la identidad cultural de las comunidades asentadas en el área de influencia del parque⁴⁷.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que los páramos a nivel mundial son de gran importancia, pues “el páramo de Paja Blanca en el departamento de Nariño cobra gran importancia por sus procesos

de conectividad y funcionalidad que hacen que sea un ecosistema único en la zona andina”⁴⁸.

Al pasar los años, este ecosistema puede irse modificando, ya sea por cambios propios de la naturaleza, como por cambios externos tales como la intervención humana, lo cual no es ajeno para las distintas investigaciones que se han ido adelantando sobre el páramo o Parque Natural Regional y que demandan implementar un uso sostenible de estos recursos naturales⁴⁹. De ahí se derivan las necesidades de articular desde el Congreso una ley que permita mayor protección mediante el reconocimiento de sus derechos y establecer obligaciones concretas a cada uno de los niveles de gobierno en materia ambiental para su conservación.

2.2. Planes de desarrollo

2.2.1 Plan Nacional de Desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, la parte general establece como primer objetivo *“el ordenamiento territorial alrededor del agua y justicia ambiental”*, señalando que se debe respetar el agua, sus ciclos y ecosistemas, teniendo en cuenta que el agua es un derecho fundamental y bien común.

Señala que, a partir de los diálogos regionales, se identificó que en los últimos años no se ha incumplido en el manejo de las determinantes ambientales relacionadas con el agua; por ello, la baja disponibilidad de agua, uso inadecuado del suelo, deterioro del medio ambiente y aumento de condiciones de riesgo y desastres.

Dentro de las propuestas de los Diálogos Regionales Vinculantes, se adujo la importancia de descontaminar y recuperar los ríos. Para ello, el Gobierno propone, como uno de sus principales Catalizadores, a “el agua y las personas en el centro del Ordenamiento Territorial”.

Dentro del primer catalizador, el Gobierno nacional propone actualizar la política de gestión integral del recurso hídrico alrededor de 4 dimensiones: 1) Oferta (incluye protección de páramos y humedales, conexión con ecosistemas y protección de cuencas abastecedoras y fuentes subterráneas a escala supramunicipal y regional), lo cual contribuirá a reducir los conflictos de usos del suelo en áreas protegidas y de especial importancia ambiental, destacando los suelos de protección que están en condiciones de alto riesgo no mitigable; 2) demanda (articulación de políticas); 3) disponibilidad (estrategias para la reducción de la contaminación y el estrés hídrico, para el uso eficiente y prevenir los problemas de desabastecimiento por accesibilidad o por efectos de la variabilidad climática) y 4) gobernanza (fortalecer el poder para la gente en las

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Óp. cit. Portilla Daza y otros. 2023.

⁴⁶ Óp. cit. Portilla Daza y otros. 2023.

⁴⁷ RADIOPIALES. Oficialmente fue declarado el páramo Paja Blanca como Parque Natural Regional. 29 de mayo de 2015. Consultado en: <https://www.radioipiales.co/2015/05/oficialmente-fue-declarado-el-paramo-paja-blanca-como-parque-natural-regional/>

⁴⁸ MANCHABAJÓY, Juliana y otro. Análisis multitemporal de la cobertura vegetal en el páramo de Paja Blanca, Departamento Nariño, período 1991-2017. Revista de investigación agraria y ambiental. Universidad de Manizales. 2022. Consultado en: <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/handle/20.500.12746/6029>

⁴⁹ *Ibid.*

decisiones que inciden en su territorio, asegurar la transparencia y el acceso a la información).

Adicionalmente, dentro de la parte general se tiene otro objetivo, este es **“transformación productiva, internacionalización y acción climática”**, el cual establece que se concretará a partir de un programa de conservación de la naturaleza y su restauración, frenando la deforestación e incentivando la restauración participativa de ecosistemas, áreas protegidas y otras áreas ambientalmente estratégicas.

También, como actores de este Gobierno, estarán los pueblos y comunidades étnicas, a los cuales se les salvaguardará sus territorios a través de medidas de protección.

2.2.2 Plan de Desarrollo Departamental

El Plan de desarrollo departamental de Nariño aprobado mediante la Ordenanza 07 de 2024 “Nariño, Región país para el Mundo”, tiene establecido como enfoques, el desarrollo humano sostenible que tiene como fines la salvaguarda de los recursos naturales.

Adicionalmente adopta “Nariño, región-país biodiverso”, señalando que Nariño es un tesoro natural, que alberga una gran variedad de ecosistemas que incluyen manglares, selvas tropicales, valles fértiles, páramos y costas oceánicas.

Nariño tiene 5 grandes mundos: mundo marino del océano Pacífico; mundo litoral pacífico; mundo Chocó biogeográfico; mundo andino; y mundo de la Amazonía. Los anteriores “mundos” tienen características físicas, sociales, económicas y culturales que configuran territorios biodiversos con grandes potencialidades para la transformación territorial.

En el mundo Andino, abarca el 38% de la superficie del departamento y en su territorio se concentra el 71,3% de la población de Nariño. Esta zona tiene dos grandes soportes para la transformación del territorio: 1) la provisión de una variedad de servicios ecosistémicos esenciales y 2) la conectividad del centro del país y los antiguos territorios nacionales con Suramérica y el mundo.

Así mismo, en su interior cuenta con 4 áreas protegidas, dentro de las cuales se encuentra el Parque Regional Páramo de la Paja Blanca, teniendo un objetivo de conservación específico que guía la gestión y el manejo: *“Sus objetivos incluyen la restauración, protección y preservación de los ecosistemas de alta montaña, priorizando áreas frágiles frente al cambio climático, y mantener servicios ecosistémicos como la regulación hídrica y la captura de CO₂”*.

Por lo tanto, dentro de sus estrategias se encuentra la “sostenibilidad ambiental y ordenamiento territorial”, con el fin de promover prácticas que aseguren la preservación y el uso sostenible de los recursos naturales, reconociendo la riqueza natural y la diversidad biológica de la región.

Se plantea en esta estrategia acciones integrales que logren promover la protección de ecosistemas claves, la gestión sostenible de recursos naturales

y la reducción de vulnerabilidad frente al cambio climático.

Adicionalmente, se prioriza la conservación de áreas naturales protegidas, como parques nacionales y reservas forestales, mediante la implementación de políticas y programas de manejo ambiental que involucren a las comunidades locales en labores de conservación y restauración ecológica.

Lo que busca el Plan de desarrollo departamental es enfrentar las siguientes problemáticas actuales que presentan los ecosistemas nariñenses: 1) deforestación (generando deterioro de bosques y páramos, afectando la biodiversidad, así como la explotación ilegal de madera y la ampliación del área de cultivos ilícitos); 2) ausencia de información actualizada relacionada con el consentimiento de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos asociados, limita los procesos de conservación (solo el 20% del territorio del departamento ha sido explotado, desconociendo el potencial en biodiversidad); 3) en la vigencia de los años 1990 a 2021, en el departamento se habría acumulado una pérdida de 366.121 ha de bosques, con un promedio anual de 13.397 ha/año, mientras que la restauración por parte de las entidades no se puede estimar de manera efectiva por la no existencia de un sistema de información que unifique los registros y se permita realizar un monitoreo constante; 4) Pese a contar con 17 subzonas hidrográficas integradas en dos macrocuencas: Pacífico y Amazonía, el departamento es vulnerable a las variaciones estacionales; 5) Nariño presenta una vulnerabilidad del 85,31 por ciento por cambio climático y no cuentan con los mecanismos, instrumentos y recursos necesarios para adaptarse y mitigar los efectos del deterioro de los ecosistemas; 6) falta de reciclaje; entre otros.

El departamento de Nariño tiene una gran ubicación que le permite ser un territorio hídrico de grandes posibilidades de desarrollo económico y social, que en medio de una oferta natural ofrece grandes potencialidades productivas, culturales y de conservación ambiental para la humanidad.

Por lo anterior, dentro de sus estrategias es primordial *“ordenar el territorio a partir del agua, lo cual implica mucho más que contar con instrumentos de planificación de las cuencas, subcuencas o planes de ordenamiento territorial municipal. Se requiere ampliar la mirada en la implementación de acciones que aseguren un uso equitativo y responsable del recurso hídrico; la cooperación en la gestión de cuencas, la protección del medio ambiente, la prevención de conflictos y el bienestar de las comunidades que dependen de estas fuentes de agua, para lo cual se tiene como referente el Programa de Acción Estratégica de las Cuencas Transfronterizas”*.

También, dentro de los objetivos del plan de desarrollo se encuentra la ampliación en la cobertura y acceso a servicios públicos de calidad, en donde se prevé como componente fundamental, la infraestructura de servicio como acueducto,

alcantarillado y aseo. Por tanto, tiene como estrategia número 7, el agua y saneamiento del buen vivir.

2.3. Marco jurisprudencial, constitucional y legal

2.3.1 Marco constitucional

La Constitución Política de 1991 se reconoce como la Constitución ecológica por la defensa y protección del medio ambiente. Por ello establece un conjunto de disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y el medio ambiente, y que tienen como presupuesto básico un principio-deber de recuperación, conservación y protección⁵⁰.

En ese sentido, la protección al medio ambiente se considera como un principio que irradia todo el orden jurídico y obliga al Estado a proteger las riquezas naturales de la Nación y, si es necesario, hacer ceder los intereses particulares que puedan comprometerlas⁵¹.

Sin embargo, es importante resaltar que la Constitución ecológica tiene triple dimensión⁵²: 1) irradia todo el orden jurídico, al ser obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; 2) derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, de modo que es exigible por diversas vías judiciales; y 3) deriva obligaciones a autoridades y particulares.

Lo anterior, se evidencia en los siguientes artículos de la Constitución Política:

- Artículo 2°. Fines esenciales del Estado:

“**ARTÍCULO 2°.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y 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; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- Artículo 8°, obligación de proteger las riquezas naturales:

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

- Artículo 79, derecho a gozar de un ambiente sano y deber de proteger la diversidad del ambiente:

“**ARTÍCULO 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

- Artículo 80, El Estado planificará manejo y aprovechamiento de los recursos naturales:

“**ARTÍCULO 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

- Artículo 95-8, el ejercicio de derechos y libertades reconocidos implica responsabilidad de proteger los recursos naturales para velar por la conservación de un ambiente sano:

“**ARTÍCULO 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

(...)

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; (...).”.

- Artículo 366, bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida son fines del Estado:

“**ARTÍCULO 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

La Constitución ecológica y la biodiversidad en Colombia:

- Constitución ecológica o verde

Según la Corte Constitucional, la Constitución ecológica o verde significa que:

“(…) la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “Constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la

⁵⁰ Consejo de Estado. Fallo del 11 de diciembre de 2014. Número de radicación 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233). Consultado en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/161/SC/11001-03-06-000-2014-00248-00\(2233\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/161/SC/11001-03-06-000-2014-00248-00(2233).pdf)

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Corte Constitucional. Sentencia T 760 de 2007.

sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente, la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, “unos deberes calificados de protección”⁵³.

Adicionalmente, a nivel internacional, se ha reconocido como interés superior de disfrutar de un medio ambiente sano en conexidad con la vida y la salud, esto es la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoció que este constituye un medio real para posibilitar la vida del hombre en el planeta⁵⁴.

- Concepto y alcance de los derechos bioculturales:

Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que el medio ambiente y la biodiversidad han adquirido connotaciones sociojurídicas importantes, teniendo en cuenta que, a nivel internacional, Colombia ha sido reconocido como un país “megadiverso” por sus riquezas naturales de importancia internacional⁵⁵.

Por ello, la Corte Constitucional señala que “el medio ambiente y su biodiversidad hacen parte del entorno vital del hombre y que resulta indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, nuestra Carta Política, de manera acertada ha reconocido la importancia de dicho bien y, en consecuencia, se ha ocupado –desde temprana jurisprudencia– de fijar los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones del Estado y la sociedad con la naturaleza, partiendo de mandatos específicos de conservación y protección del ambiente”⁵⁶.

Por lo tanto, la defensa del medio ambiente es un principio que irradia a todo el ordenamiento jurídico colombiano, con el fin de proteger estas riquezas naturales.

La Corte Constitucional ha reconocido que hay 3 aproximaciones teóricas que explican el interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano y la protección especial que otorga⁵⁷: 1) visión antropocéntrica, el ser humano como única

razón de ser del sistema legal y recursos naturales (al servicio del ser humano); 2) visión biocéntrica, responsabilidad humana y deberes del hombre con la naturaleza y generaciones futuras; y 3) visión ecocéntrica, naturaleza como sujeto de derechos.

En ese sentido, la protección del medio ambiente se encuentra dentro de los derechos bioculturales en sentido legal buscan “integrar en una misma cláusula de protección las disposiciones dispersas en materia de derechos a los recursos naturales y a la cultura de las comunidades étnicas, que en nuestra Constitución están presentes en los artículos 7°, 8°, 79, 80, 330 y 55 transitorio. En otras palabras, los derechos bioculturales **no son nuevos derechos para las comunidades étnicas, en lugar de ello, son una categoría especial que unifica sus derechos a los recursos naturales y a la cultura**, entendiéndolos integrados e interrelacionados. En este sentido, el autor indio Sanjay Kabir Bavikatte, uno de los más importantes teóricos mundiales en esta materia, ha resaltado que “el concepto de derechos bioculturales es de vieja data. Ha sido ampliamente utilizado para indicar un modo de vida que se desarrolla dentro de una relación holística entre la naturaleza y la cultura. Los derechos bioculturales reafirman el profundo vínculo entre comunidades indígenas, étnicas, tribales y otro tipo de colectividades, con los recursos que comprenden su territorio, entre ellos flora y fauna”⁵⁸.

2.3.2 Marco legal

- Ley 99 de 1993 “*por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*”.
- Ley 388 de 1997. “*por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”.
- Decreto número 1729 de 2002. “*por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones*”.

2.3.3 Marco jurisprudencial- algunos antecedentes

Antecedentes reconocimiento río como sujeto de derechos

- **Sentencia T 622 de 2016 – Reconocimiento sujetos de derechos río Atrato**

En Sentencia del 10 de noviembre de 2016, la Corte Constitucional conoció de una acción de tutela interpuesta contra la Presidencia de la República y otros.

Los hechos motivos de solicitud de amparo es detener el uso intensivo y a gran escala de diversos

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia T 760 de 2007.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia T 760 de 2007.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T 622 de 2016.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia T 622 de 2016.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia T 622 de 2016.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia T 622 de 2016.

métodos de extracción minera y de explotación forestal ilegales en el río Atrato sus cuencas, ciénagas, humedales y afluentes, que se han venido intensificando desde hace varios años y que están teniendo consecuencias nocivas e irreversibles en el medio ambiente, afectando con ello los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y el equilibrio natural de los territorios que habitan.

El problema jurídico resuelto por la Corte Constitucional fue si debido a la realización de actividades de minería ilegal en la cuenca del río Atrato (Chocó), sus afluentes y territorios aledaños, y a la omisión de las autoridades estatales demandadas (encargadas de hacer frente a esta situación, tanto del nivel local como del nacional), se presenta una vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas accionantes.

A lo anterior, la Corte Constitucional consideró que si se vulneran los anteriores derechos fundamentales con ocasión de la minería ilegal y problemas estructurales por el incumplimiento de obligaciones constitucionales irrenunciables por parte del Estado nacional y territorial.

En especial, consideró que *“la minería ilegal que se realiza en la cuenca del río Atrato y sus afluentes desafía cualquier idea de uso racional de los recursos hídricos y forestales, y constituye una abierta vulneración del derecho fundamental al agua (al tener como consecuencia su grave contaminación) que amenaza no solo a las comunidades étnicas, al departamento del Chocó o al medio ambiente, sino a una de las fuentes hídricas y de biodiversidad más importantes del mundo y, con ello, a las presentes y futuras generaciones”*.

Decide declarar al río Atrato, su cuenca y afluentes, como una entidad sujeta de derechos a la protección, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas.

El Gobierno nacional ejercerá la tutoría y representación legal de los derechos del río y conformar una Comisión de Guardianes del río Atrato, y un panel de expertos deberá asesorar dicha comisión y verificar el cumplimiento de la sentencia. Adicionalmente, el Gobierno deberá crear un plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó.

La Corte Constitucional dicta otras medidas, con el fin de proteger, restaurar y conservar el río Atrato por las nocivas consecuencias que trajo la minería ilegal.

- **Sentencia río Cauca – Tutela 05001310300420190007101 del Tribunal Superior de Medellín⁵⁹**

Sentencia de tutela del 17 de junio de 2019, contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, EPM, Hidroeléctrica Ituango y otros.

Los hechos objeto de la acción son la realización del Proyecto de Hidroituango en el departamento de Antioquia sobre el cauce del río Cauca, por sus implicaciones ambientales y sociales sobre esta zona.

El Proyecto determinó cerrar una compuerta de máquinas de la represa, disminuyendo el caudal del río y afectando a la fauna y flora del área, y la economía de los municipios.

Solicitan la protección de los derechos fundamentales a la salud, agua, medio ambiente sano y vida digna.

Por su parte, el Tribunal constata que sí hay una afectación de estos derechos fundamentales que, además, afecta el desarrollo sostenible y las generaciones futuras. Se evidencia una crisis que perjudicó al ecosistema de fauna y flora que depende del buen estado del río, llevando a un caudal mínimo histórico, exigiendo un proceso de recuperación.

El Tribunal decide reconocer que las generaciones futuras son sujetos de derecho de especial protección y amparar los derechos vulnerados. También, reconoce el río Cauca, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo de EPM y el Estado (el Gobierno nacional ejercerá la tutoría y representación legal del río); se crea la Comisión de Guardianes del río Cauca por guardianes designados y equipo asesor, entre otras medidas.

- **Sentencia río Magdalena- Juzgado Primero del Circuito de Funciones de Conocimiento Neiva-Huila⁶⁰**

Acción de tutela del 24 de octubre de 2019 contra el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y otros, por la vulneración de los derechos fundamentales a la salud, agua, medio ambiente sano y a la vida digna de las comunidades ubicadas en la zona de influencia del río Magdalena.

Los hechos por los cuales se solicita la tutela de los derechos fundamentales son: El Proyecto hidroeléctrico El Quimbo está afectando el río Magdalena por cuanto se están realizando vertimientos de aguas servidas o residuales y la falta de plantas PTAR en algunos municipios está generando graves perjuicios ambientales y sociales.

El juzgado consideró que se evidencia la grave afectación al ecosistema a causa de las enormes implicaciones ambientales y sociales originadas por los municipios ribereños y el proyecto hidroeléctrico.

La decisión del juez fue tutelar en favor de las generaciones futuras y los derechos fundamentales vulnerados; reconocer el río Magdalena, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos

⁵⁹ Tribunal Superior de Medellín. Acción de tutela. 05001310300420190007101. Consultado en: <https://tribunalmedellin.com/images/decisiones/civil/050013103004201900071.pdf>

⁶⁰ Juzgado Primero del Circuito de Funciones de Conocimiento Neiva-Huila. Acción de Tutela número 41001310900120190006600. 24 de octubre de 2019. Consultado en: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload869.pdf>

de protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, Enel- Empresa y la comunidad; al Gobierno nacional ejercer la tutoría y representación legal de los derechos del río Magdalena; crear la Comisión de Guardianes del río Magdalena; ordenar a la Procuraduría General de la Nación un seguimiento y acompañamiento a las órdenes del fallo, entre otras medidas.

- **Sentencia río Pance – Acción de tutela número 20190004300 del Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad⁶¹**

En Sentencia del 12 de julio de 2019 instaurada contra la Corporación Autónoma Regional de Valle del Cauca y otros, se solicita la tutela de los derechos al agua, salud, vida digna y medio ambiente sano.

Los hechos por los cuales se interpone la acción de tutela son los siguientes: contaminación por aguas residuales sin tratamiento por parte de proyectos urbanísticos y conjuntos residenciales, lo cual se probó por el juez.

El juez ordenó reconocer el río Pance, su cuenca y sus afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración y reconocer a las generaciones futuras como sujetos de derechos de especial protección y tutelar los derechos vulnerados y solicitados por el accionante; la puesta en funcionamiento de una PTARD para el tratamiento de las aguas residuales; la conformación de los Guardianes del río Pance y ordenar a la Corporación no autorizar vertimientos de aguas lluvias y residuales al río y a las demás entidades, coordinar la planificación urbanística de la ciudad.

- **Sentencia río La Plata – Acción de tutela número 41396400300120190011400 del Juzgado Único Civil Municipal de La Plata-Huila⁶²**

En Sentencia del 19 de marzo de 2019, interpuesta contra la Empresa de Servicios Públicos del Municipio de La Plata, con el fin de solicitar la tutela de los derechos a la vida, salud, integridad y ambiente sano.

Los hechos por los cuales se interpone la acción de tutela, es por cuanto hace 8 años se construyeron las viviendas en el barrio “El Remolino” en el municipio de la Plata, en donde habitan 60 familias en donde no está funcionando el pozo séptico y faltan tapas de alcantarillas, generando afectación de los derechos de los residentes por los gases y malos olores que se generan y consecuencias en la salud.

A lo anterior, el juez evidenció que dichas aguas domésticas residuales están siendo vertidas en el río

La Plata sin autorización de la autoridad ambiental; por lo tanto, considera que el río es una entidad sujeta de derechos.

El juez ordena tutelar los derechos solicitados; ordena acciones para lograr la salubridad pública de la población afectada como limpieza y fumigación, sellamiento de conductos sin tapas, redireccionar las aguas residuales y una construcción de red de alcantarillado; seguimiento a la sentencia por parte de la Procuraduría.

- **Sentencia río Amazonia –Acción de Tutela número 11001220300020180031901 y SCT 4660 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia⁶³**

En fallo del 5 de abril de 2018 la Corte Suprema de Justicia conoce de la impugnación de una tutela contra la Presidencia de la República y otros, por el incremento de la deforestación de la Amazonía.

Los derechos fundamentales que se solicita tutelar son el goce a un ambiente sano, vida y salud por la no reducción de la deforestación y emisión de gases de efectos invernaderos, según compromisos adquiridos en el Acuerdo de París y la Ley 1753 de 2015.

En el fallo se constató que las autoridades no estaban cumpliendo con las funciones de evaluar, controlar y monitorear los recursos naturales y de imponer y ejecutar las sanciones por violación de normas de protección ambiental.

De esta manera, se ordena tutelar los derechos vulnerados; el Gobierno nacional deberá formular un plan de acción para contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonía y construir un plan intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano; a los municipios de la Amazonía, actualizar sus planes de ordenamiento territorial; autoridades ambientales fortalecer las medidas policivas, judiciales y administrativas; así como, sujeto de derechos a la Amazonía colombiana y el Estado a cargo y las entidades territoriales que la integran.

Antecedentes reconocimiento páramo como sujeto de derechos

- **Páramo de Pisba en Boyacá – Acción de tutela número 15238333300220180001601 del Tribunal Administrativo de Boyacá⁶⁴**

En sentencia del 9 de agosto de 2018 con ocasión de una acción de tutela en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros, el accionante solicita que se tutelen los derechos a la participación ciudadana y debido proceso dentro del proceso de delimitación del Páramo de Pisba, omitiéndose adelantar consultas a aquellas personas

⁶¹ Juzgado tercero de ejecución de penas y medidas de seguridad. Acción de tutela número 20190004300. 21 de julio de 2019. Consultado en: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload948.pdf>

⁶² Juzgado único civil municipal La Plata-Huila. Acción de tutela número 41396400300120190011400. 19 de marzo de 2019. Consultado en: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload823.pdf>

⁶³ Corte Suprema de Justicia. Sentencia SCT 4360 de 2018. Consultado en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>

⁶⁴ Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia de tutela número 15238333300220180001601. Consultado en: <https://justiciaambientalcolombia.org/wp-content/uploads/2018/08/fallo-pisba.pdf>

que, por la delimitación, se les verá afectada su estabilidad laboral.

Los anteriores derechos los encuentra vulnerados el Tribunal y, por consiguiente, ordena tutelarlos; declarar aplicable el proceso de delimitación del Páramo; declarar el Páramo como sujeto de derechos; al Ministerio de Ambiente, le corresponde restablecer los derechos afectados; respeto de parámetros mínimos por parte de las autoridades ambientales para compensar a las personas afectadas con la delimitación, no incurrir en discriminación, prever al no renuncia a los derechos, entre otros.

3. Conflicto de interés

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

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 modifican una ley ordinaria del Código Sustantivo de Trabajo.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”⁶⁵.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista*

de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

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.

4. Impacto fiscal

La Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7° establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso, este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

⁶⁵ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión 6. Radicado: 2019-02830-00. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

Por tanto, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo de Inversión de la entidad competente.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el requisito del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no se puede convertir en un obstáculo, para que las corporaciones públicas ejerzan la función legislativa y normativa como lo ha reconocido la Corte Constitucional y más aún cuando esta iniciativa tiene un fin legítimo e imperioso:

“Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”⁶⁶.

Es así como la Corte Constitucional considera que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa; es el Ministerio de Hacienda, la entidad competente y con las herramientas suficientes para adelantar este tipo de estudios, que complementen las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, como entidad de apoyo:

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”⁶⁷.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M. P. Jaime Araujo Rentería.

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M. P. Jaime Araujo Rentería.

La Corte Constitucional ha establecido las subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. *Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto*”; (iii) **en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad**, puesto que **este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”**; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica” (*Subrayado y negrilla fuera del texto original*)⁶⁸.

En el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá de manera deliberada establecer la necesidad del estudio del impacto fiscal o no de las normas en trámite, sin embargo, si no hubiese pronunciamiento, ello no es óbice para una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional ha reiterado que la carga principal del estudio del impacto fiscal de la norma se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tener los conocimientos técnicos y condición principal de ejecutor del gasto público:

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia C 866 de 2010. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso **(iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público.** En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de *estudiarlo y discutirlo* –ver núm. 79.3 y 90-.”⁶⁹

Lo expuesto, ha sido confirmado por la Corte Constitucional en jurisprudencia reciente, señalando que el análisis de impacto fiscal en trámite legislativo ha flexibilizado las obligaciones del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con el fin de no constituir una barrera formal que limite desproporcionalmente la actividad del legislador, tal como lo consideró a continuación:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contraríe o limite desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto”⁷⁰

Finalmente, las subreglas constitucionales fijadas en la última jurisprudencia de la Corte Constitucional en el año 2019 son las siguientes:

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

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

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

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

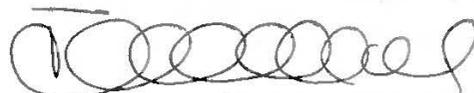
(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”⁷¹.

Teniendo en cuenta lo precedente, la flexibilización respecto a las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 respecto a normas que ordenan gasto, significa que no se hace necesario adelantar un estudio de análisis de impacto fiscal, sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier momento, podrá realizar el respectivo análisis, el cual deberá ser estudiado en el órgano legislativo.

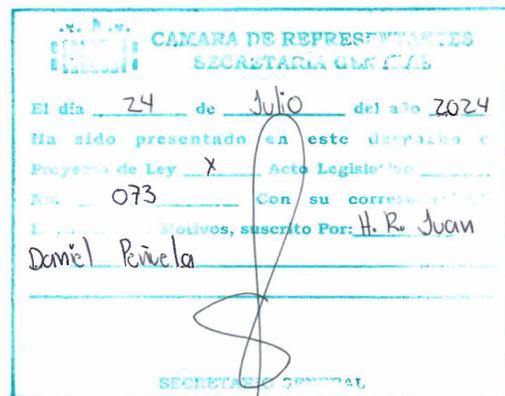
Sin embargo, se solicitará concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de que conceptúe sobre el impacto fiscal que tendría este proyecto de ley en las entidades territoriales, con el fin de robustecer el debate legislativo.

Por todo lo expresado, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congressistas,



JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño.



SECRETARÍA GENERAL
 El día 24 de Julio del año 2024
 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo
 No. 073 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por: H. R. Juan Daniel Peñuela
 SECRETARÍA GENERAL

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia C 110 de 2019. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.