



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1285

Bogotá, D. C., viernes, 1° de agosto de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 25 DE 2025 SENADO

por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico la Ciénaga Grande de Santa Marta, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.

SMRC-047-2025
Bogotá D.C., Julio 21 de 2025

Doctor
Diego Alejandro González
Secretario General
Senado de la República de Colombia
Ciudad

Ref.: Radicación Proyecto de ley No 25 de 2024 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA ZONA DE INTERÉS AMBIENTAL, TURÍSTICO Y ECOLÓGICO LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA, SE RECONOCE SU POTENCIAL PESQUERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Apreciado señor secretario,

En mi condición de Representante a la Cámara y en uso del derecho que consagra la Constitución Política en el artículo 150 y siguientes, la Ley 5ª de 1992 en los artículos 139 y 140 y de la Ley 974 de 2005 artículo 13, me permito presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo correspondiente.

Por tal motivo, se anexan dos (2) copias del documento en original firmadas, y una copia en formato Word con firma digital, enviada al correo leyes@senado.gov.co

Sin otro particular,

H.R. SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES

PROYECTO DE LEY 25 2024 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA ZONA DE INTERÉS AMBIENTAL, TURÍSTICO Y ECOLÓGICO LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA (CGSM), SE RECONOCE SU POTENCIAL PESQUERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

ÍNDICE

1. TEXTO PROYECTO DE LEY
2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
 - 2.1 OBJETO
 - 2.2 MARCO CONSTITUCIONAL
 - 2.3 ANTECEDENTES DEL PROYECTO
 - 2.4 DESCRIPCIÓN DE LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA (CGSM)
 - 2.4.1 UBICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS
 - 2.4.2 DEMOGRAFÍA
 - 2.4.3 EJE AMBIENTAL Y ECOLÓGICO
 - 2.4.4 EJE TURÍSTICO
 - 2.4.5 PRODUCCIÓN PESQUERA
 - 2.5 EJE AMBIENTAL Y ECOLÓGICO
 - 2.5.1 EJE TURÍSTICO
 - 2.5.2 PRODUCCIÓN PESQUERA
 - 2.5.3 AUTORIZACIÓN PARA ACCEDER A RECURSOS DEL PGN
3. IMPACTO FISCAL
4. CONFLICTO DE INTERESES
5. CONCLUSIONES

1. TEXTO PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY No. 25 2024 SENADO
"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA ZONA DE INTERÉS AMBIENTAL, TURÍSTICO Y ECOLÓGICO LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA (CGSM), SE RECONOCE SU POTENCIAL PESQUERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Declárase zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM), la cuál se encuentra ubicada en el Departamento del Magdalena.

ARTÍCULO 2: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con la Autoridad Ambiental competente según su jurisdicción, están autorizados para incorporar y destinar los recursos necesarios para incorporar y destinar los recursos necesarios para desarrollar programas, planes y proyectos de inversión orientados a la recuperación, protección y conservación de la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM), esto incluye la restauración paisajística de su entorno, así como la preservación de la flora y fauna del ecosistema.

ARTÍCULO 3: El Ministerio de Comercio Industria y Turismo está autorizado para que en virtud del artículo 4 de la ley 2068 del 2020 modificatorio del artículo 23 de la ley 300 de 1996 declare la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM) como atractivo turístico de utilidad pública e interés social, además lo incluya el inventario turístico del país y de esta forma impulsar dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y aqaturismo, los proyectos de inversión que permitan incentivar el desarrollo turístico y comercial sostenible de la Ciénaga Grande de Santa Marta. De igual forma, dentro del marco de sus competencias, se incluyan planes,

programas y/o proyectos, que aporten al fortalecimiento de los aspectos ambientales, ecológicos y pesqueros.

Los proyectos de desarrollo turístico planteados en el presente artículo se regirán bajo los lineamientos y directrices emanadas por la Convención Ramsar, la política nacional para humedales en Colombia y demás disposiciones que emitan las autoridades ambientales.

ARTÍCULO 4: Autorícese al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, especialmente a la autoridad nacional de acuicultura y Pesca Aunap para promover y ejecutar planes, programas y proyectos que permitan el desarrollo de la actividad pesquera y acuícola de una manera sostenible y sustentable para que se planifique y fomente una mayor productividad y mejor aprovechamiento de todos los recursos pesqueros de esta ciénaga, de esta forma se obtendrá una mejor organización de esta actividad que garantice el mantenimiento de los recursos pesqueros, el área máxima de ordenación pesquera, los métodos de pesca permitidos y prohibidos, así como las especies que no deben ser capturadas. El ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá, garantizar dentro del proceso de concertación de los programas y proyectos con enfoque de género que se beneficie y haya un mejor desarrollo de la actividad pesquera y se garantice la participación de la población pesquera que de manera individual u organizada en asociaciones o cooperativas realizan estas actividades en la zona de influencia de la ciénaga grande de Santa Marta.

ARTÍCULO 5: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dentro de sus respectivas competencias, llevarán a cabo las acciones para apoyar, capacitar, asesorar y acompañar a la población y a las autoridades para que impulsen y desarrollen programas ambientales, turísticos, sociales y pesqueros en la zona de influencia de la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM).

PARÁGRAFO 1: se impulsará el desarrollo de proyectos turísticos, ecoturísticos, ambientales sustentables, ecológicos y pesqueros dentro de la ciénaga grande de Santa Marta que concilia el principio de sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos con la producción económica y social,

atendiendo los criterios del buen vivir, soberanía alimentaria, agrícola y políticas en materia productiva

ARTÍCULO 6: Con el fin de impulsar el desarrollo de proyectos ambientales, turísticos, ecológicos y pesqueros en la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM), se autoriza al Gobierno Nacional para que, en cumplimiento de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad con el Departamento de Magdalena y los municipios que se encuentran a su alrededor, en especial los municipios de Pueblo Viejo, Ciénaga, remolino, Aracataca y Zona Bananera, y que de acuerdo con sus funciones constitucionales y legales, incorpore en sus presupuestos las asignaciones y recursos necesarios para promover estos proyectos.

ARTÍCULO 7: La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.

De los Honorables Congresistas,

H.R. SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 25 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. S. Sandra Milena Ramirez Caviedes

SECRETARIO GENERAL

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1 OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo declarar la Ciénaga Grande de Santa Marta, ubicada en el departamento del Magdalena, como zona de interés ambiental, turístico y ecológico. Esta declaración busca resaltar su importancia ambiental, implementar una estrategia turística adecuada y potenciar su vocación pesquera, con el fin de promover la seguridad alimentaria de los habitantes de la zona.

2.2 MARCO CONSTITUCIONAL

En 1997, el sistema delta-estuarino del río Magdalena de la ecorregión CGSM, fue el primer sitio del país incluido en la Convención Ramsar relativa a los humedales de importancia internacional. Esta ecorregión fue declarada Humedal Ramsar, mediante la ley 357 de 1997, reglamentada con el decreto 224 de 1998. Comprende los siguientes municipios: Ciénaga, Puebloviejo, Sitionuevo, Remolino, Pivijay, Cerro de San Antonio, Aracataca, El Piñón y Salamina. La autoridad administrativa es un Comité Rector conformado por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Corpamag y la Unidad de Parques Nacionales

En noviembre de 2000 la UNESCO declaró a la ecorregión como Reserva de la Biosfera, por ser un área geográfica representativa de los diferentes hábitats del planeta con ecosistemas terrestres y marítimos.¹

En 2004 la Ciénaga Grande de Santa Marta fue designada como Área de Importancia para la Conservación de las Aves (AICA) por BirLife International, todo esto con ocasión de su alto valor ecológica y la importancia que tiene en la conservación de las aves y sus hábitat.

¹ Habitantes del Agua: El complejo lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta. Dias María Angélica 2011. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-144.pdf>

2.3 ANTECEDENTES DEL PROYECTO

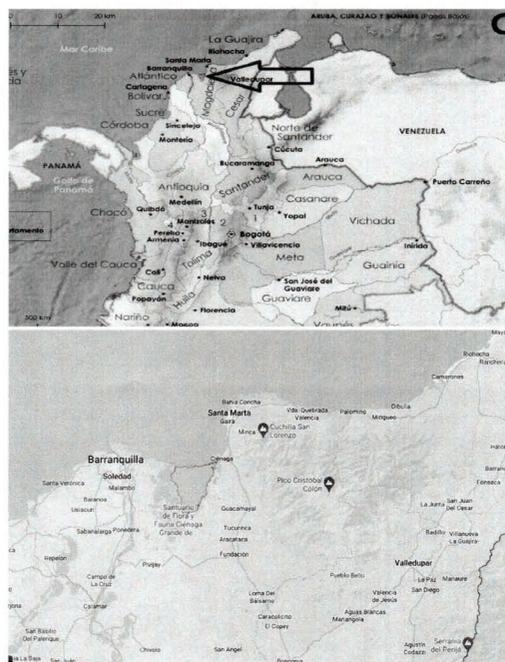
Como antecedentes de este proyecto están las siguientes iniciativas, que protegen los ecosistemas y fomentan la vocación turística y pesquera de diversos municipios:

- Pdl 124 de 2022 S- 423 de 2023 por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de zapatosa en los departamentos del cesar y el magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones"
- Pdl 187 de 2023 C Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación a las prácticas y habilidades artesanales de la subregión de la depresión momposina bolivarense y se dictan otras disposiciones.
- Pdl 392 de 2020 C "Por medio de la cual se establecen disposiciones sobre el palangre y el arrastre como técnicas de la pesca industrial, se incentiva la pesca artesanal y deportiva y se dictan otras disposiciones."
- Pdl 038 de 2020 C- 308 de 2022 S "Por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia"
- Pdl 308 de 2020 C - 229 de 2021 "Por medio del cual se establecen principios para el desarrollo de la pesca de forma sostenible"

2.4 DESCRIPCIÓN DE LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA (CGSM)

2.4.1 UBICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Esta Ciénaga se encuentra ubicada en el extremo noroccidental del departamento del Magdalena y es considerada la laguna costera más grande y productiva del Caribe Colombiano.



Cuenta con una extensión aproximada de 3.812 km2, de los cuales 757 km2 son espejos de agua de más de 20 lagunas. La Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM) está ubicada en la zona norte de Colombia, en el noroccidente del departamento del Magdalena, y hace parte de la cuenca del río Magdalena. Limita al oriente con la Sierra Nevada de Santa Marta y al norte por una barra de arena llamada Isla de Salamanca, alejada al mar Caribe.

La Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM) presenta una profundidad máxima promedio de 7,5 metros encontrada en el sitio denominado La Barra, donde se establece comunicación con el mar. Es allí donde se presentan las mayores corrientes. Las mínimas profundidades promedio son de 0,5 metros, ubicadas al sur sobre la desembocadura del río Fundación y al noreste, en cercanías de la ciénaga Sevillano².

Según el Ministerio de Ambiente la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM) es una laguna de agua salobre, formada en tierras bajas y continuas al océano. Su estabilidad depende principalmente del equilibrio entre el agua dulce que ingresa mediante el sistema de lagunas interconectadas por caños, el río Magdalena, los diferentes ríos que descienden de la Sierra Nevada de Santa Marta y el agua salada proveniente del mar Caribe.

La vegetación más representativa de la ecorregión son los bosques de mangle, conformados por las especies de mangle rojo, mangle salado, mangle amarillo y mangle sargoso o bobo; la alta producción en materia orgánica de estos ecosistemas permite la fertilidad del suelo y propicia el crecimiento de plantas. Asimismo, estos bosques albergan una rica fauna de peces, crustáceos, moluscos, mamíferos, reptiles, anfibios y especies residentes y migratorias o en peligro de extinción de aves, a quienes además provee de áreas de anidaje.

2.4.2 DEMOGRAFÍA

La demografía relevante para la Ciénaga Grande incluye las poblaciones cercanas que dependen del humedal para su sustento y actividades económicas, así como varias comunidades en los municipios circundantes, incluyendo Santa Marta, Ciénaga, Puebloviejo y Sitionuevo y los corregimientos de la región. Santa Marta, la ciudad más cercana y capital del departamento del Magdalena, tiene una población aproximada de 600,000 habitantes, el municipio de Ciénaga cuenta con una población

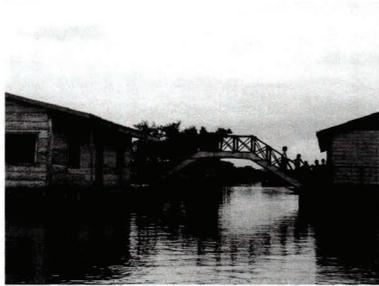
² Habitantes del Agua: El complejo lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta. Dias María Angélica 2011. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-144.pdf>

aproximada de 110,000 habitantes, Pueblo Viejo tiene una Población cercana a los 34.000 habitantes y Sitio Nuevo con una Población cercana a los 27.000 habitantes.

Además, el humedal es crucial para las comunidades pesqueras locales, quienes dependen de sus recursos acuáticos para su sustento y están distribuidas en varios asentamientos a lo largo del perímetro del humedal. La Ciénaga Grande también es un sitio de interés para investigadores y ecoturistas, lo que contribuye a su perfil demográfico y económico.

Es lamentable que esta zona de riqueza ambiental, tenga un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del 70% y que la cantidad de pescadores artesanales permanentes sean 4.030 (Datos tomados de Corpamag³).

Por último, la CGSM cuenta con varios pueblos palafitos (comunidades de pescadores que viven sobre el agua): Nueva Venecia, Buenavista, Bocas, de Aracataca, que son corregimientos de los municipios de Pueblo Viejo y Sitio Nuevo.



³ Datos hidrográficos. Ciénaga Grande de Santa Marta, disponible en <https://www.corpamag.gov.co/informacion-ambiental/ecosistemas-fisiograficos/cienaga-grande-de-santa-marta>

Además, la contaminación del agua es otro factor crítico, causada por la falta de infraestructura sanitaria en los asentamientos humanos ubicados a lo largo de la vía Ciénaga-Barranquilla, en localidades como Tasajera, Isla del Rosario, palmira y la cabecera Municipal de Pueblo Viejo, así como en los poblados palafíticos de Bocas de Aracataca, Buenavista y Nueva Venecia. También contribuyen a este deterioro los residuos de agroquímicos, como nutrientes y plaguicidas, empleados por la agroindustria en las áreas cercanas a los caños (Corpamag, 2009 pp.1-2).

Por último, cada vez se presentan más casos de actividades ilegales para secar áreas de la ciénaga, para obtener terrenos con fines de lucro individual, así el robo de tierras causa la sedimentación del terreno y la muerte acelerada de los manglares de la ciénaga.

2.5 EJE AMBIENTAL Y TURÍSTICO
2.5.1 EJE TURÍSTICO

Hace unas décadas se viene fomentando el turismo ecológico o ecoturismo, que es un subsector del turismo de naturaleza que privilegia la preservación y apreciación del medio natural y la cultura, al igual que favorece la recuperación económica y social de las zonas rurales. Además, busca que el viaje tenga un bajo impacto en el medio ambiente y pretende reducir el consumo de recursos naturales. El viajero amante de este turismo tiene una actitud de interacción, integración y respeto por el medio ambiente, las personas y las costumbres del lugar visitado.

La CGSM cuenta con la variedad paisajística y de riquezas ambientales para desarrollar un turismo de naturaleza como el ecoturismo, por ejemplo las cubiertas por manglares, bosques muy secos, enredaderas, plantas acuáticas, asociadas a pantanos de agua dulce, y bosque ribereño, que albergan una fauna diversa y abundante, y son una estación de aprovisionamiento para las aves migratoria, lugares perfectos para desarrollar el ecoturismo. Otro potencial para ofrecer turismo ecológico, recreativo y de pesca a los turistas que llegan a Santa Marta, Barranquilla y Cartagena. Así mismo, las construcciones de los tres los pueblos de palafitos (Bocas de Aracataca, Buenavista y Nueva Venecia).



2.4.3 EJE AMBIENTAL Y ECOLÓGICO

La CGSM alberga un gran número de plantas y organismos terrestres y acuáticos, de los cuales se han identificado 276 especies de vegetales terrestres, 12 de vegetales acuáticos, cuatro de mangle, 300 tipos de algas fitoplanctónicas, 144 especies de peces, 102 de moluscos, 26 de reptiles, 19 de mamíferos y cerca de 199 de aves. De estas últimas, 35 son aves migratorias que utilizan los humedales del complejo lagunar CGSM para alimentarse y reproducirse⁴.

PROBLEMÁTICA AMBIENTAL:

Con la construcción de la carretera Ciénaga-Barranquilla del año 1956 a 1960 iniciaron los cambios ambientales en la CGSM. En la década entre 1960 y 1970 se interrumpe el flujo de agua del río Magdalena hacia el sistema para garantizar la construcción de carreteras en la zona. Los impactos negativos en la flora y fauna de la CGSM han acelerado debido a diversas causas, como el crecimiento de la población humana en condiciones de pobreza, lo que ha provocado una pérdida de biodiversidad por la explotación intensiva de recursos, especialmente los ícticos, ya que un número creciente de personas se dedica a su extracción.

⁴ Idem

la actividad pesquera ha disminuido por el deterioro ambiental de las ciénagas del complejo lagunar CGSM y la sobreexplotación de especies por debajo de la talla 32 media de captura y madurez sexual.

2.5.3 AUTORIZACIÓN PARA ACCEDER A RECURSOS DEL PGN

La Corte Constitucional ha reiterado que, en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público. Según este principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para cumplir los compromisos inherentes al Estado social de derecho. No obstante, el legislador primario, por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en ciertos aspectos (artículo 154 de la Constitución Política). Esto significa que la Constitución distribuye competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de manera que ambos tienen iniciativa en el gasto, actuando coordinadamente dentro de sus respectivas competencias.

Así, el Gobierno requiere la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso, mientras que el Congreso necesita la anuencia del Gobierno para la incorporación de los gastos decretados, siempre que estos sean coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. En conclusión, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, este proyecto de ley que autoriza gastos públicos se ajusta al ordenamiento constitucional, al habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en los proyectos de presupuesto.

3. IMPACTO FISCAL

Este proyecto de ley no ordena gasto alguno del Presupuesto Nacional, por el contrario es respetuoso de la exclusividad y discrecionalidad del Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto Nacional los gastos que se decreten en esta futura Ley, los cuales se incluirán teniendo en cuenta también la disponibilidad de recursos y el plan de inversiones del presente gobierno, esto de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 150 numerales 9 y 154, de la Constitución Política, y el Artículo 39 del Decreto 111 de 1996.

En la elaboración de este proyecto se desarrollan los principios jurisprudenciales que justifican la concurrencia de la nación y las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas como lo ha mencionado la Corte Constitucional:

"El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, justifican la concurrencia de la Nación y de las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.

"Pretender, como lo manifiesta el demandante que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad sólo operen a nivel territorial despojando a la Nación de esa responsabilidad en tanto orientadora de la dinámica de la descentralización, contrariaría el fundamento filosófico en el que se soporta el Estado social de derecho. (Corte Constitucional. Sentencia C-201 de 1998).

4. CONFLICTO DE INTERESES

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este es un Proyecto de Ley de interés general que carece de las de las circunstancias establecidas en el artículo 286 de la ley 5 de 1992 y por lo tanto, los congresistas no estarían incurso en un posible conflicto de intereses al discutir o votar este proyecto.

Sin embargo, si algún congresista considera que existe otra causal por la cual deba declararse impedido deberá manifestarlo oportunamente. Como autora de este Proyecto de Ley, considero que su contenido y propuesta es de carácter general por lo que no configuraría un conflicto de interés.

2.5.2 PRODUCCIÓN PESQUERA

La pesca es la principal actividad económica, complementada con la prestación de servicios relacionados con el turismo (alojamiento, restaurantes, transportes y esparcimiento).

En los años sesenta y setenta del siglo XX, de acuerdo con Romero (1970, pp. 59- 69), la organización del trabajo de los pescadores era el "corral" (conjunto de tres o más canoas que pescaban juntas. Cada canoa llevaba un boga o piloto y un atarrayero), que por lo general eran personas de la familia o amigos.

El corral tenía dos punteros, que iban en el extremo de la fila, y un jefe, quien escogía el sitio donde debían lanzar las atarrayas y formar las canoas en forma de círculo, para que cuando uno de los punteros gritara todos tiraran las atarrayas al tiempo. La pesca individual también se llevaba a cabo. La jornada de trabajo comenzaba alrededor de las doce de la noche o tres de la mañana y terminaba a las 7 de la mañana. El pescado extraído era vendido y el producto de la venta era repartido en partes iguales entre bogas y atarrayeros. Antiguamente el pescado era salado y secado al sol o ahumado con carbón para su conservación. Hoy el pescado extraído se limpia y refrigera. En cuanto a la estructura de trabajo es más individualista, de grupos pequeños que alcancen a ir en una embarcación, pues el corral ha perdido vigencia.⁵

Según la publicación Documentos de trabajo sobre la economía regional del Banco de la República 2011⁶, la ciénaga es la base económica de los tres poblados de palafitos, pues la captura de peces crustáceos y moluscos es la principal actividad extractiva, que se realiza de manera artesanal por cerca de 5.000 pescadores, de la cual dependen cerca de 20.000 personas. El volumen pescado abastece los centros urbanos de Ciénaga, Santa Marta y Baranquilla; además, en estos pueblos palafíticos es el principal producto de la dieta alimenticia junto a la yuca y el maíz. En los últimos cuarenta años,

⁵ Habitantes del Agua: El complejo lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta. Días María Angélica 2011. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-144.pdf>

⁶ Idem

5. CONCLUSIONES

Como se observa en el transcurso de esta exposición de motivos esta ley propuesta establece una serie de directrices y autorizaciones para promover la recuperación, protección y desarrollo sostenible de la Ciénaga Grande de Santa Marta (CGSM), un ecosistema vital en el departamento del Magdalena. A continuación, se resumen las implicaciones y objetivos clave de la ley:

1. Reconocimiento y Protección:

- o La CGSM es declarada como zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero. Esto subraya su relevancia en múltiples ámbitos y establece la base legal para la implementación de medidas de protección y desarrollo.

2. Asignación de Recursos:

- o El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con la autoridad ambiental competente, tiene la responsabilidad de asignar los recursos necesarios para programas que busquen la recuperación y conservación del humedal, incluyendo la restauración paisajística y la preservación de su biodiversidad.

3. Desarrollo Turístico Sostenible:

- o Se autoriza al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a declarar la CGSM como atractivo turístico de utilidad pública e interés social. Esto permitirá su inclusión en el inventario turístico nacional y fomentará el desarrollo de ecoturismo, agroturismo y acuaturismo, promoviendo un turismo que respete y potencie el entorno natural y cultural de la región.

4. Coordinación Interinstitucional:

- o Los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Comercio, Industria y Turismo, y Agricultura y Desarrollo Rural están facultados para apoyar a las comunidades locales y autoridades en la ejecución de programas relacionados con el medio ambiente, el turismo y la pesca.

5. Financiamiento y Presupuestos:

- o El Gobierno Nacional está autorizado para incorporar en el presupuesto nacional las asignaciones necesarias para proyectos relacionados con la CGSM, en concordancia con los principios constitucionales de coordinación y complementariedad. Se priorizarán los recursos a los habitantes locales y pescadores artesanales.

6. Gestión de Recursos:

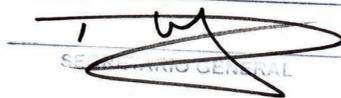
- o Se permitirá la reasignación de recursos dentro de los órganos ejecutores sin incrementar el presupuesto general, lo que garantiza la adaptación a las disponibilidades fiscales actuales y futuras.

7. Entrada en Vigencia:

- o La ley entrará en vigor a partir de su sanción y promulgación, marcando el inicio oficial de las políticas y acciones delineadas.

Esta ley tiene como objetivo principal revitalizar la Ciénaga Grande de Santa Marta, equilibrando la protección ambiental con el desarrollo económico sostenible y la mejora de las condiciones de vida de las comunidades locales. A través de la coordinación entre diferentes entidades gubernamentales y la movilización de recursos específicos, se busca restaurar y fortalecer este ecosistema clave para la región y el país.


H.R. SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 130 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 22 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 25 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. R. Sandra Milena Ramirez Caviedes


SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.025/25 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA ZONA DE INTERÉS AMBIENTAL, TURÍSTICO Y ECOLÓGICO LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA (CGSM), SE RECONOCE SU POTENCIAL PESQUERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Representante SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 17 de la Ley 99 de 1993 en procura de la sostenibilidad del servicio prestado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

PROYECTO DE LEY No. 026

"Por medio de la cual se modifica el artículo 17 de la Ley 99 de 1993 en procura de la sostenibilidad del servicio prestado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA

ARTÍCULO 1°. OBJETO. Adoptar medidas orientadas a generar sostenibilidad financiera a largo plazo a través de la generación de productos e insumos especializados de gran relevancia para el sistema de información ambiental y los diferentes sectores productivos de Colombia y que hacen parte de la misionalidad asignada al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 99 de 1993, incluyendo el párrafo 6, el cual quedará así:

Parágrafo 6. El IDEAM estará habilitado para realizar el cobro por servicios especializados que le sean solicitados y/o requeridos a través de contratos que celebre con dicho objeto.

Los valores por concepto de cobro de los servicios o productos que sean generados por el IDEAM serán utilizados principalmente para sufragar los costos en que deba incurrir el Instituto para la prestación de estos servicios incluyendo la atención de las necesidades identificadas para la operación, mantenimiento, fortalecimiento y aseguramiento de los bienes o servicios que hacen posible la prestación del servicio.

La tarifa de este cobro será el resultado de aplicar el siguiente sistema y método:

- a) El valor total de los emolumentos de los colaboradores requeridos para la prestación de los servicios técnicos o la generación de productos en cada caso.
- b) El valor total de los viáticos y gastos de viaje de los colaboradores del numeral a que se ocasionen en cada servicio técnico o producto en cada caso.
- c) El valor total de los análisis de laboratorio u otros servicios relacionados que sean requeridos para la generación de productos en cada caso.
- d) El valor total de los insumos que requiera la prestación de cada servicio o generación del producto, incluido el uso de la infraestructura del instituto, el cual incluirá el tiempo de uso y los costos asociados a su operación, excluyendo el ítem c.

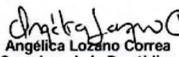
El IDEAM aplicará el siguiente método de cálculo teniendo en cuenta las cotizaciones específicas realizadas según corresponda: Para el literal a) se estimará el número de colaboradores, teniendo en cuenta la intensidad horaria requerida, y se aplicarán las categorías y tarifas de honorarios de contratos del Instituto; para el literal b) sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del

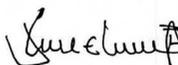
transporte público y la escala de viáticos; para el literal c) el costo de los análisis de laboratorio u otros servicios relacionados serán incorporados en cada caso; d) el costo de los insumos utilizados, de la operación y mantenimiento de la infraestructura del instituto usada para prestar el servicio. A la sumatoria de estos cinco costos a), b), c), y d) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el representante legal del Instituto por gastos de administración y utilidad.

El IDEAM asegurará que los servicios e insumos documentales tipo boletines u otros seguirán siendo de libre acceso a la ciudadanía y que se continuarán publicando en la página web del instituto, en cumplimiento de la transparencia y acceso a la información.

ARTÍCULO 3°. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige desde el momento de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,


Angelita Lozano Correa
Senadora de la República



JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ
Representante a la Cámara


H.R. JAMES H. MOSQUERA TORRES
CITREP 6 (Chocó- Antioquia)


HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas


OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

Mania del Mar P.

MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá

Liliana Rodríguez Valencia

LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA
Representante a la Cámara

Antonio José Correa Jiménez

ANTONIO JOSE CORREA JIMENEZ
Senador de la República
Partido de la U

Guido Echeverri Piedrahita

GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República

Inti Asprilla Reyes

INTI ASPRILLA REYES
Senador de la República

Carlos Alberto Benavides Mora

CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA
H.C. Senador de la República

Jorge Alexander Quevedo

JORGE ALEXANDER QUEVEDO
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

Diela Liliana Benavides Solarte

DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
Senadora Partido Conservador

Julio Alberto Elías Vidal

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República
Partido de la U

Gerson Lisímaco Montaña Arizala

GERSON LISÍMACO MONTAÑO ARIZALA
Representante a la Cámara
CITREP-10 Sur Nariño

Laura Ester Fortich Sánchez

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Partido Liberal

Carlos Ardila Espinosa

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

SECRETARÍA GENERAL (Art. 139 y ss Ley 5 de 1992)
El día 22 del mes de Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 26 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Angélica Lozano, Inti Asprilla, Antonio Correa,
Carlos Benavides, Guido Echeverri y otros Concejales
[Firma]
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY No. 026

"Por medio de la cual se modifica el artículo 17 de la Ley 99 de 1993 en procura de la sostenibilidad del servicio prestado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

El artículo 17 de la Ley 99 de 1993 creó al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y estableció lo que sería el marco general de sus funciones.

Este marco funcional general encuentra su reglamento actualmente en el Decreto 291 de 2004 y en el Decreto 1076 de 2015 del cual se destaca, para el propósito de la propuesta que nos ocupa, que el Instituto es la fuente oficial de información científica en las áreas de su competencia y autoridad máxima en las áreas de hidrología y meteorología (Art. 2.2.8.7.1.15 D. 1076/2015).

Teniendo en cuenta que el artículo 70 de la Ley 489 de 1998 estipula que los establecimientos públicos son creados con el objeto de atender funciones administrativas y prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público, se ha identificado la posibilidad y conveniencia para los sectores del país y la sostenibilidad del IDEAM, la posibilidad de llevar a cabo la prestación de servicios específicos y especializados en el marco de las funciones actualmente asignadas al Instituto, según se explica a continuación:

El IDEAM como fuente oficial de información y generador de productos técnicos especializados para la toma de decisiones en los diferentes sistemas y sectores del país ha identificado y advertido a diferentes instancias de planeación presupuestal la necesidad de contar con una asignación de recursos superior a la asignada anualmente debido al incremento de los costos que implican la sostenibilidad técnica y financiera de las funciones confiadas al Instituto y por lo cual, se ha identificado como una viable fuente de financiación la habilitación del IDEAM para llevar a cabo el cobro por servicios especializados que sean requeridos por agentes de los sectores públicos o privados del país, quienes verían un fortalecimiento en sus actividades al contar con un aliado que genera productos de calidad técnica y científica con reconocimiento nacional e internacional como lo es el IDEAM.

En la estructuración de esta propuesta, se advirtió que el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 7 del Decreto Ley 2106 de 2019, estipula que las entidades públicas del orden nacional no podrán cobrar por la ejecución de sus funciones por concepto de tasas, contribuciones, certificaciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados por la ley.

Ahora, el levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, así como de establecer las bases técnicas para

Una afectación directa en el ejercicio de las competencias de entidades del SINA, especialmente de los institutos adscritos y vinculados al MADS, es la modificación que ha surtido en las apropiaciones presupuestales del PGN, que si bien en los primeros tres años del SINA tuvo un nivel de prioridad, en los años consecutivos no ha sido así, pues ha existido un acelerado declive, una tendencia inversa de estos recursos, frente al incremento de los impactos ambientales derivados del crecimiento económico y de la población. Frente a esta situación, el eje central de una estrategia para garantizar la sostenibilidad financiera del SINA debe estar marcado por una asignación real de prioridades adecuadas al sector ambiental, por parte de las autoridades fiscales nacionales, cuando se define la distribución sectorial del PGN¹⁷, balanza que tenemente ha ido cambiando.

La asignación decreciente en el PGN al SINA: mientras entre 1995 y 1998 los recursos asignados pasaron de 0,48% a 0,72% (546.000 millones de pesos), en los siguientes años empezaron a disminuir hasta llegar en 2011 a una participación de 0,17%, la más baja del periodo analizado, con 147.000 millones de pesos. Siendo de 0,3% en 2014¹⁸, suma que para el 2023 correspondió al 0,34% (1.4 billones) recursos que según la Ministra del MADS aún no son suficientes¹⁹, para el 2025 el PGN incluye inversiones clave a través de transferencias a municipios y departamentos, enfocadas en mejorar áreas esenciales para el bienestar de la población y el crecimiento económico, inversión social y el desarrollo sostenible²⁰, dejando de lado la priorización del sector ambiente.

El PNUD ha hecho el seguimiento del gasto público de Colombia en la biodiversidad²¹, y al efecto ha referido para el periodo (2000 – 2021):

¹⁷ Foro Nacional Ambiental – Documento de Políticas Públicas No. 28, quince años del sistema nacional ambiental (SINA), evaluación y perspectivas mesa de expertos quince años del sistema nacional ambiental (SINA), evaluación y perspectivas, 1. costo económico de la degradación ambiental y asignación de recursos al SINA – por referencia se cita a Rueda, Guillermo. «Financiación del Sistema Nacional Ambiental de Colombia: 1995-2006 y proyecciones 2007-2010». En Rodríguez Becerra, Manuel (editor) Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Foro Nacional Ambiental, Bogotá, 2008.
¹⁸ Foro Nacional Ambiental – veinte años del Sistema Nacional Ambiental y las Corporaciones Autónomas Regionales, septiembre de 2014. Ubicación en la web: <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2023/03/veinte-anos-de-institucionalidad-ambiental-en-Colombia-1994-2014-del-julio-a-la-reintegracion.pdf>
¹⁹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Noticias - Presupuesto de inversión de sector ambiente aumenta 3% y asciende a \$1,4 billones para 2023, noticia del 19 de octubre de 2022, ubicación en la web: <https://www.minambiente.gov.co/presupuesto-de-inversion-de-sector-ambiente-aumenta-3-y-asciende-a-14-billones-para-2023/>
²⁰ LasIllaVieci, " así se repartirá el presupuesto del país para 2025", ubicación en la web: <https://www.lasillavieci.com/noticias-de-expertos/2024-08-01-asi-se-repartira-el-presupuesto-del-pais-para-2025/>, al efecto dispone: "El presupuesto incluye inversiones clave a través de transferencias a municipios y departamentos, enfocadas en mejorar áreas esenciales para el bienestar de la población y el crecimiento económico. Algunas de las asignaciones más relevantes son: Protección económica para la vejez: \$78,6 billones (19,2%), destinado a garantizar ingresos dignos a los jubilados. Anqueamiento y prestación integral de servicios de salud: \$65,3 billones (16,5%), para garantizar acceso universal y de calidad a la salud. Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media: \$49 billones (11,9%), con el objetivo de mejorar la calidad educativa y ampliar el acceso a la formación".
²¹ PNUD, Gasto público de Colombia en biodiversidad del 21 de mayo de 2021, ubicación en la web: <https://www.un.org/esp/colombiainformacion/gasto-publico-de-colombia-en-biodiversidad>

Gráfica 1. Ejecución presupuestal del sector ambiental y participación en el presupuesto general nacional



En el caso de Colombia, según estudios de la Iniciativa para la Financiación de la Biodiversidad (Biofin) del PNUD, durante los últimos 10 años, se han invertido de manera anual cerca de 2 billones de pesos o unos 546 millones de dólares del presupuesto público en biodiversidad. Dicha inversión corresponde a la hecha por entidades del gobierno nacional central, entidades territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), y si bien es superior a la del promedio mundial, lo que representa cerca del 30 % del gasto público ambiental que, en 2019, fue de \$ 6,8 billones de pesos, estaría por debajo del promedio de la región y de lo sugerido por la CDB²².

Con el fin de nivelar la balanza presupuestal, algunos integrantes del SINA buscan el apalancamiento de fuentes de cooperación internacional, bilateral y multilateral, especialmente de los Países Bajos y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environmental Facility, GEF) que ha jugado un importante papel en el financiamiento de la política ambiental en Colombia, dependencia que genera, en primer lugar, una gran inestabilidad de las instituciones, al depender su financiamiento de proyectos y fuentes de recursos transitorios; y en segundo lugar, el alto riesgo de transferencia de estos recursos, por parte de los cooperantes, hacia sectores de política con mayor prioridad asignada por el gobierno nacional²³, o que el funcionamiento del sistema nacional de información en biodiversidad llegue a depender de la cooperación internacional²⁴.

Como señala Leyva²⁵ en su documento, existe un desarrollo desigual entre estas entidades creadas para el fomento de la investigación; solo dos tienen en cuenta el conocimiento tradicional: el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP)²⁶.

²² Ibidem.
²³ Ibidem.
²⁴ Ernesto Oñiz 2012, mención referida en el libro La gestión ambiental del Colombia 1994 – 2014.
²⁵ Pablo Leyva Franco, doctorante, docente y experto en temas ambientales, profesor investigador del Instituto de Ciencias Naturales, Decano de Ingeniería y de Ciencias y Vicerrector de Recursos de la Universidad Nacional de Colombia, primer director del IDEAM.
²⁶ Foro Nacional Ambiental – veinte años del Sistema Nacional Ambiental y las Corporaciones Autónomas Regionales, septiembre de 2014. Ubicación en la web: <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2023/03/veinte-anos-de-institucionalidad-ambiental-en-Colombia-1994-2014-del-julio-a-la-reintegracion.pdf>

Otra gran debilidad de las instituciones del SINA corresponde a la inequidad presupuestal entre los institutos con las CARs, y aun entre ellas mismas, pues a pesar que dentro de ellas solo tres Corporaciones recaudan el 55% de todos los recursos (CAR Cundinamarca, CVC y Corantioquia), ellas en su generalidad no están promoviendo de manera prioritaria convenios con los institutos de investigación del SINA ni con las universidades regionales para fortalecer la base del conocimiento sobre los ecosistemas, su transformación, uso y manejo (en especial el recurso hídrico y los bosques), y el Ministerio tampoco promueve estas alianzas²⁷, a pesar que en sede judicial se les ha dado la instrucción de fomentar la cooperación interinstitucional²⁸.

Solo en contadas excepciones se ve una política recurrente y continua para la protección, conservación y uso de los recursos naturales; lo común es que cada gobierno y, por tanto, cada director de las entidades públicas decida el rumbo del medio ambiente²⁹.

Estos problemas, en nuestra consideración, han reflejado que en la clasificación de desempeño de la gestión ambiental realizada por las universidades de Yale y Columbia para el 2008, Colombia aparece en el noveno lugar, entre casi 150 países³⁰, pasando en el año 2024 al puesto 63 con un score de 49,7³¹.

En cuanto a las particularidades negativas del IDEAM, deben referirse algunas consideraciones de la evolución negativa del Instituto analizado por su primer director, Pablo Leyva y Ernesto Guñi³², quienes manifestaron, entre otras consideraciones, las siguientes:

- Los recursos asignados para mantener el flujo de la información y la compra de tecnología necesaria para dar continuidad al Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) han sido hasta ahora insuficientes (Blackman et al., 2005).
- En 2011, Econometría y el DNP hicieron un estudio de evaluación de la capacidad del IDEAM para producir información meteorológica y ambiental, según el cual, la ejecución del SIAC enfrenta varias dificultades, como la reducción del personal técnico en las áreas operativas.
- Existen también problemas de obsolescencia en la red, y cuando no se consiguen los repuestos en el mercado las estaciones pueden quedar fuera de servicio por varios meses, así como por la falta de personal administrativo en las regiones. Los problemas de orden público influyen asimismo sobre el buen funcionamiento de la red, pues en algunas zonas hay alta rotación de observadores. Además, el robo de piezas de las estaciones automáticas, generalmente los paneles solares, es frecuente. Sin embargo, es importante resaltar que los pronósticos y las alertas meteorológicas del IDEAM fueron un aporte muy importante para sortear la emergencia invernal que se presentó en 2010 y 2011 (Econometría y DNP, 2011).
- Con respecto a la pérdida de cobertura boscosa, el IDEAM ha hecho esfuerzos por generar una tasa anual de deforestación, pero ha encontrado dificultades en su periodicidad por problemas de financiación.
- Adicionalmente, no hay personal ni recursos financieros suficientes para cumplir con el tamaño y el número de sus obligaciones. Así, por ejemplo, en 2004 se redujo el 18% de la planta de personal del instituto, y además, a medida que se van jubilando los empleados sus cargos se suprimen. Los profesionales no cuentan con tiempo para hacer investigaciones y modelamientos que permitan ampliar el conocimiento ambiental del país (Econometría y DNP, 2011).

²⁷ Foro Nacional Ambiental – treinta años del Sistema Nacional Ambiental y las Corporaciones Autónomas Regionales, septiembre de 2024. Ubicación en la web: <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2024/09/30-SINA.pdf>
²⁸ Consejo de Estado, sentencia del 29 de julio de 2021, radicado 2018-00043.
²⁹ Foro Nacional Ambiental – veinte años del Sistema Nacional Ambiental y las Corporaciones Autónomas Regionales, septiembre de 2014. Ubicación en la web: <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2023/03/veinte-anos-de-institucionalidad-ambiental-en-Colombia-1994-2014-del-julio-a-la-reintegracion.pdf>
³⁰ Ibidem.
³¹ Environmental performance Index, Universidad de Yale, ubicación en la web: <https://epi.yale.edu/downloads/2024epiexecutivesummary.pdf>
³² Ernesto Guñi Nannetti y Pablo Leyva, la gestión ambiental en Colombia 1994 – 2014, Un esfuerzo insostenible?, edición de julio de 2015.

- Por otra parte, fue necesario enfrentar las presiones de las instituciones afectadas, que se resistieron, a pesar del periodo tan largo de trabajo de la ley 99 y sus prolongados debates. Muchas aspiraciones burocráticas se frustraron y las intrigas y juegos de poder se manifestaron tanto en la formulación y el trámite de la ley como en los decretos reglamentarios del IDEAM y de los demás institutos de investigación. En el caso del IDEAM, las resistencias fueron grandes de parte del HIMAT en su componente hidrológico y meteorológico, pues este instituto no había trabajado con una óptica ambiental y sus funcionarios estaban acostumbrados a manejar sus áreas del conocimiento de una manera únicamente disciplinar, incluso con fuertes tensiones entre la hidrología y la meteorología. En el IGAC la resistencia fue mayúscula, y hasta el presente importantes núcleos profesionales se resisten de aportar al IDEAM, lo que finalmente fue un mandato de ley. El caso del Ingeominas fue aún más difícil: una tradición muy larga de estudios de aguas subterráneas, con una infraestructura importante a la cual estaban relacionados cuantiosos ingresos hizo imposible el cumplimiento de las obligaciones de ley de trasladar al IDEAM esta función y su infraestructura; igual sucedió con la geomorfología, área que en el presente se encuentra totalmente disminuida en el IDEAM y que ha recuperado el Ingeominas, incluida la geomorfología costera en la que en la actualidad también hace un importante trabajo el Invermar. Lo más fácil fue la incorporación de lo correspondiente al Inderena, por lo debilitado que se encontraba y porque sus funcionarios con larga e importante experiencia y promotores de la ley 99 estaban preparados para el cambio y el cambio lo favoreció.
- Otras dificultades para los traslados de áreas provinieron del Ministerio del Medio Ambiente y del Instituto Humboldt, en ciernes, puesto que no quisieron aceptar que el IDEAM estuviera "encargado del levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país", estimo que por dos razones: la primera, por considerar que era un área exclusiva de ellos, desconociendo que el SINA está diseñado para que las entidades que lo conforman se articulen con traslados, es decir que se dupliquen algunas áreas de trabajo pero abordadas desde perspectivas diferentes y así se complementen; además, se trataba de que en el IDEAM se evitaran los problemas que había sufrido la institucionalidad ambiental (Inderena), que al estar cercenada en áreas clave (ie., hidrología, etcétera), no podía manejar con solvencia el ambiente en toda su complejidad.
- El presupuesto se reduce hasta su mínima expresión, a nivel de supervivencia, con impactos demoletores sobre la operación básica institucional.
- Se exige entonces el decreto 291 de enero de 2004, y con esto se da legitimidad al desastre: en el decreto se consolidan todas las fórmulas del Servicio Civil para la reducción de las instituciones públicas a su mínima expresión, y a falta de entender el funcionamiento y la lógica científica institucional se suprimen dependencias, se adscriben programas sin lógica científica y se comprimen tareas fundamentales, hasta llegar al punto de que un solo funcionario debe atender varias áreas estructurales. Básicamente se respetan las áreas de hidrología y meteorología, no sin afectarlas y disminuirlas, y poco a poco se presiona al IDEAM a retornar a los inicios de la hidrometeorología, como servicio básico operacional.
- De ahí en adelante se hicieron varios estudios para ver qué pasa y qué se puede hacer con el IDEAM, de los cuales es importante destacar los realizados por la OMM y el Instituto de Meteorología de España en 2009 y el del DNP y Econometría en 2011. Ambos son serios e identifican la crisis, pero sus aproximaciones son parciales y en consecuencia las recomendaciones. En el primer caso se centran en el rescate de la infraestructura de redes de observación e informáticas, puesto que las bases de datos desarrolladas al inicio de operación del IDEAM no se encontraron y ofrecen cooperación para reponer este faltante estratégico y califican la situación institucional de lamentable con problemas típicos de país centroamericano. El segundo estudio tiene un buen trabajo de análisis beneficio-costo que da como resultado que el Instituto es viable (a pesar de todo), hace críticas muy serias a su forma de operación, sobre todo en las áreas diferentes a hidrología y meteorología (ecosistemas y estudios ambientales), pues son pocos los productos que se fundamentan en información propia, y propone reestructurar el IDEAM organizándolo por procesos, con lo que se le restaría la función estructural de áreas del conocimiento, disciplinas y trabajo transdisciplinar. A pesar de esta visión recordada, el estudio tiene el valor de hacer una propuesta que reconoce la importancia de rescatar los procesos, aun cuando

le faltó profundidad y haber investigado más a fondo el origen del Instituto. Otros trabajos de diagnóstico (Epam, 2011) profundizaron sobre todo en la legislación pero se quedaron cortos en el análisis y en las propuestas, que se orientaron básicamente a insistir en las redes de observación hidrometeorológica y ambiental.

- Asume el quinto director, que trata de mantener el IDEAM funcionando, y con todas estas problemáticas debe afrontar la tarea de dar soporte al estado y a todo el país para enfrentar el fenómeno de la Niña (2010-2011); se apoya en los funcionarios y estructuras que persisten y dadas las circunstancias sale airoso de esta tarea. Se evidencia que el Instituto no se puede seguir empobrecido, se reconocen su rol e importancia para el país.
- El efecto de las decisiones de los gobiernos del presidente Uribe (2002- 2006; 2006-2010) sobre la investigación ambiental, la posibilidad de estructurar un sistema de información y consolidar unos institutos articulados entre sí, con el ministerio y en el SINA fue demoledor. Los institutos han sobrevivido pero algunos completamente maltratos, como es el caso del IDEAM.
- La evaluación de la infraestructura es poca y en todo caso omite el colapso sufrido por el IDEAM, que perdió sus instalaciones (presupuesto y estructura), aun cuando, más adelante, se hace mención a esta situación al tratar lo presupuestal, y menciona que en ese momento el IDEAM se está recuperando. Esta situación, ya analizada, debe ser motivo de estudio y reflexión, pues el IDEAM no se ha recuperado, a pesar de que su director actual hace esfuerzos muy grandes para lograrlo. El golpe sufrido por el IDEAM estuvo enmarcado en la visión predominante del Ministerio del Medio Ambiente fusionado con el de Vivienda y su carácter utilitarista, mencionado por Guhl, Y por otra parte, a las políticas de reducción del estado a su mínima expresión. El documento (Guhl, 2008) hace un análisis interesante y pormenorizado del componente de ejecución presupuestal de los institutos entre 2000 y 2005, y muestra la coyuntura y tendencias para ese periodo. Hoy, 2014, la situación ha evolucionado positivamente para casi todos los institutos. El IDEAM sigue tratando de recuperar parte del presupuesto que necesita para su operación.

A esta serie de dificultades del SINA, debe sumarse la intervención judicial en el ámbito ambiental, lo que ha conllevado a que sean los jueces quienes determinen las acciones y procedimientos ambientales, en lo que algunos llaman la "judicialización del ambiente"³³.

Bajo estas premisas, es posible afirmar que los juicios ecológicos adquieren un protagonismo superlativo en nuestro país por las siguientes razones: primero, por la alta conflictividad dimanante de desavenencias relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales en Colombia; segundo, por la megadiversidad que le es inherente a todo nuestro territorio nacional, poniéndonos en el sitio de honor de ser uno de los países con mayor riqueza natural del planeta. En tercer lugar, porque los litigios de índole hídrico y climático — muchos de ellos que han dado lugar a las denominadas víctimas ambientales — y en general los que versen sobre diferendos en la relación hombre-naturaleza, no pueden ser analizados con el prisma tradicional o los lineamientos generales para resolver el daño, su cuantificación y certeza, cuestiones de responsabilidad, de integridad, de derechos difusos en su más amplia expresión, o peor aún, porque la naturaleza no conoce fronteras, de manera que los temas ambientales escapan a las reglas establecidas en materia de territorialidad y extraterritorialidad de la ley. Finalmente, en todo el territorio patrio se implora la necesidad de realizar la justicia ambiental, lo que lleva a que las autoridades del SINA, los jueces y magistrados de tribunales y las Altas Cortes tengan que hacer un ejercicio de ponderación en dos frentes: por un lado, productividad, explotación, comercio, industria, competitividad y, por otro, protección, conservación, derechos de la naturaleza y preservación; dando así lugar a una contradicción y al subsecuente conflicto entre los intereses privado y público, y entre el derecho individual y el colectivo. Habida cuenta de lo expuesto, el conocimiento técnico de estos litigios y su dispersa

³³ Foro Nacional Ambiental – treinta años del Sistema Nacional Ambiental y las Corporaciones Autónomas Regionales, septiembre de 2024. Ubicación en la web: <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2024/09/30-SINA.pdf>

normatividad fortalecida por una Carta verde como la de 1991 se erigen en una apremiante necesidad para los operadores judiciales de la Nación, debido a las nuevas categorías jurídicas que han aparecido en nuestros jueces y tribunales, las generaciones futuras, el estatuto jurídico de lo no humano, la naturaleza no como objeto si no como sujeto, derechos y obligaciones para los ríos y otros ecosistemas, habeas corpus para diversos animales, pactos intergeneracionales, entre otros³⁴.

Así, la participación ambiental entendida como derecho, deber y fin del Estado, parte de la premisa de que todos los asociados en un Estado tienen el derecho y la obligación de tomar parte en los asuntos, discusiones, análisis y decisiones sobre el ambiente y su conservación³⁵. Además, la participación ambiental es una figura que tiene como propósito la protección, conservación y sostenibilidad del ambiente y la diversidad biológica, así como la garantía de los derechos. Sumado a esto, es un derecho fundamental y colectivo que pretende la incidencia de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, así como garantizar la intervención de la sociedad en todas las etapas de los planes, políticas, proyectos y obras ambientales. Con ello, la comunidad puede defender los derechos ambientales por medio del ejercicio de los derechos de acceso a la información, del uso de los mecanismos de participación ambiental y del acceso a la justicia ambiental³⁶.

En el campo judicial, los preceptos 86, 87, 88 y 241 superiores, así como los Decretos 2067 y 2591 de 1991, y las Leyes 393 de 1997, 472 de 1998 y 1437 de 2011 contemplan varias herramientas judiciales con la finalidad de proteger el derecho al ambiente sano y promover entre los jueces una intervención en esa materia como (i) la acción de tutela, (ii) la acción popular; (iii) la acción de grupo; (iv) la acción de cumplimiento; (v) la acción de inconstitucionalidad y (vi) el medio de control de nulidad simple ante la jurisdicción contenciosa, la justicia ha venido a transformar el Derecho Ambiental, para volverlo un Derecho vivo que ha pasado por un proceso de envejecimiento y que ha impactado la manera en que se llega al poder judicial para procurar soluciones³⁷. El avance en el reconocimiento de la titularidad de la naturaleza como sujeto de derechos es uno de los pilares de la transición ecológica y de la búsqueda de una relación armónica entre el ser humano y el ambiente, y plantea que existen al menos dos fundamentos para justificar tal aserto: i) el ético, en relación con la persona y su entorno, y ii) el pragmático, sobre la viabilidad de la propia especie humana en la Tierra y la posibilidad de que el reconocimiento de los derechos de la naturaleza mejore su protección³⁸. En este marco se han proferido providencias judiciales ambientales que han determinado las reglas y fundamentos de esta clase de actuaciones y decisiones que, lógicamente, vinculan a los integrantes del SINA, que con ocasión del principio stare decisis se han convertido en precedentes vinculantes en litigios ambientales, dentro de las que podemos citar las siguientes³⁹:

Tabla 1. Providencias judiciales ambientales

³⁴ Escuela Lara Bonilla, microcurrículo módulo de formación autodirigida derecho ambiental 2022. Ubicación en la web: https://escuelajudicial.smasjudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/78%20M%C3%B3dulo%20Derecho%20Ambiental_compressed_0.pdf

³⁵ Escuela Lara Bonilla, microcurrículo módulo de formación autodirigida derecho ambiental 2022. Ubicación en la web: https://escuelajudicial.smasjudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/26%20M%C3%B3dulo%20Derecho%20Ambiental_compressed_0.pdf

³⁶ RODRIGUEZ, Gloria A (2022). Fundamento del Derecho Ambiental Colombiano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, cita referida en el módulo de formación autodirigida derecho ambiental 2022 – escuela Lara Bonilla.

³⁷ Escuela Lara Bonilla, microcurrículo módulo de formación autodirigida derecho ambiental 2022. Ubicación en la web: https://escuelajudicial.smasjudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/26%20M%C3%B3dulo%20Derecho%20Ambiental_compressed_0.pdf

³⁸ MARTÍNEZ DULIDA, Rubén. "Fundamentos para el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos", en La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo colombiano. Bogotá, Universidad Libre, 2019, citado en el microcurrículo módulo de formación autodirigida derecho ambiental 2022, Escuela Lara Bonilla.

³⁹ Véase al efecto la publicación: Decisiones ambientales del Consejo de Estado – Instrumentos para mejorar la gobernanza ambiental, proteger la biodiversidad y la Amazonia y combatir la deforestación, agosto de 2023. Ubicación en la web: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2024/DNDZDMBIBLITALES-\(descargable\)/%20p%C3%A1ginas%20\(1\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2024/DNDZDMBIBLITALES-(descargable)/%20p%C3%A1ginas%20(1).pdf)

Órgano Judicial	Providencia	Tema tratado
Corte Constitucional	T-537/82	derecho a la propiedad privada
	T-411 de 1992	derecho al ambiente sano/derechos fundamentales-núcleo esencial
	SU-067 de 1993	Procedencia de la acción de tutela como mecanismo eficaz para proteger el derecho al ambiente sano
	SU-442/87	derecho a gozar de un ambiente sano
	C-333 de 1996	principio de precaución
	C-126 de 1998	función social de la propiedad
	C-339/02	actividad minera/biodiversidad-conservación/medio ambiente sano-impacto ambiental
	T – 294/14	derecho al ambiente sano/relleno sanitario/basuras-manejo, consulta previa comunidad indígena venado
	T – 606/15	desarrollo sostenible y nuevos modelos de protección ambiental-buscan mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad. Sentencia parque natural Tayrona.
	T-622/16	Sentencia de protección del Río Atrato por contaminación con mercurio.
Consejo de Estado.	T – 704/16	derecho fundamental a la consulta previa de comunidades indígenas y grupos étnicos
	Proceso 11001-03-24-000-2004-00227-01. Sentencia del 11 de diciembre de 2013	fumigaciones con herbicidas (glifosato) o agentes químicos o biológicos que pudieran atentar contra la biodiversidad. Sentencia glifosato.
	Proceso 25307-33-31-701-2010-00217-01. Sentencia del 29 de abril de 2015.	Aplicación del principio de precaución en la actividad minera.
	Proceso 11001-03-24-000-2016-00457-00. Sentencia del 05 de abril de 2017.	Aplicación del principio de rigor subsidiario, tasación de multas por infracciones ambientales.
	Proceso 47001-23-31-000-2013-00008-01. Sentencia del 10 de febrero de 2014.	consulta previa de las comunidades indígenas de la sierra nevada de santa maría, importancia que tiene la «línea negra».
	Proceso 11001-03-15-000-2013-02635-00. Sentencia del 21 de agosto de 2014.	alcance amplio del concepto de democracia participativa, en el municipio de piedras (Tolima) se llevó a cabo una consulta popular que tuvo como origen el inconformismo de la población en torno a la explotación minera en su jurisdicción. Sentencia anglogold ashanti colombia s. a
	Proceso 81001-23-39-000-2018-00043-01. Sentencia del 29 de julio de 2021).	Integrar acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, sector de la vereda la Holanda, por el desbordamiento del río Cravo. Sentencia de cooperación de entidades del SINA.
	Sección Primera. Proceso 25000-23-25-000-2005-00662-03. Sentencia del 5 de noviembre de 2013.	Protección ambiental se sistemas de importancia ecológica. Sentencia de los cerros orientales de Bogotá.
	Proceso 13001-23-33-000-2017-00087-01. Sentencia del 21 de agosto de 2020).	Protección a un ambiente sano, equilibrio ecológico, protección de áreas de importancia ecológica. Bahía de Cartagena.
	Proceso 25000-23-26-000-1999-000-02-04. Sentencia del 01 de noviembre de 2012.	Condenó al distrito capital por el daño ambiental generado por el derrumbe del relleno sanitario «doña juana».
Proceso 25000-23-27-000-2001-90479-01. Sentencia del 28 de marzo de 2014).	Sentencia del río Bogotá.	
Proceso 25000-23-26-000-2000-0112-01 (C. P. María Noheми Hernández Pinzón: 4 de septiembre de 2003).	coadyuva a la preservación de la calidad del medio ambiente, especialmente de aquellos que residen en el área de influencia del humedal. Sentencia del humedal meandro del say.	
Proceso 15001-23-31-000-2001-00085-01 (AP) (C. P. Camilo	Graves problemas de degradación debido a la sedimentación, eutrofización y desecación derivados de los procesos erosivos y del	

	Arciniegas Andrade: 15 de febrero de 2007).	vertimiento de aguas servidas sin tratamiento al río Suárez y sus afluentes, los cuales pertenecen al ecosistema de la laguna de Fúquene.
Corte Suprema de Justicia Juzgados Penales de Bogotá	Sentencia STC-4360 de 2018.	Sentencia de la Amazonia.
	Acciones iniciadas el 2018.	acciones penales adelantadas por la construcción ilegal de unidades habitacionales en los cerros orientales de Bogotá.

Estas providencias determinan las bases de reconocimiento de los derechos ambientales en cada una de ellas, pero también imponen obligaciones a diversas entidades y autoridades ambientales del SINA a efectuar acciones o actividades de intervención, lo cual genera en la mayoría de los casos costos adicionales operacionales y administrativos que no han sido presupuestados, ni presupuestables, lo cual genera un desbalance presupuestal institucional.

A este punto es pertinente referir que, el Consejo de Estado *"llama la atención sobre el esquema de financiación de la gestión ambiental que existe en Colombia. En el entendido de que la mayor carga de recursos está originada en un porcentaje del impuesto predial, no resulta difícil entender que departamentos con pocos municipios o con baja capacidad de generación de impuestos prediales no generan los suficientes recursos económicos para atender sus crecientes demandas ambientales. Se hace necesario promover una reforma constitucional que permita que las autoridades ambientales accedan a recursos económicos diferentes de los prediales, con equidad y progresividad. Resulta prudente recomendar el fortalecimiento de entidades y organizaciones que valoren y cuantifiquen los impactos, el daño y los pasivos ambientales que se generan en el país. Esto mejora la capacidad de reacción, así como las decisiones administrativas y judiciales que se deben adoptar al respecto. El rigor científico por encima de cualquier consideración subjetiva e ideológica"*⁴⁰.

En cuanto a los impactos que han acarreado algunas decisiones judiciales ambientales al IDEAM, debemos referir aquellas en las que el Instituto hace parte, o que ha sido vinculado a su cumplimiento, dentro de las cuales tenemos:

Tabla 2. Decisiones judiciales ambientales en las que se ha vinculado al IDEAM

Órgano Judicial	Providencia	Tema tratado
Corte Suprema de Justicia	STL10716-2020	Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados
	Sentencia STC3872-2020	Formulación del plan estratégico y efectivo de acción a mediano plazo para reducir los niveles de deforestación o degradación a cero (0) en la vía parque Isla Salamanca.
	Sentencia STC-4360 de 2018	Efectuar acciones para el control de la ganadería extensiva en áreas protegidas, extracción ilícita de minerales, prevención y control de la deforestación en la amazonia.
	11001-03-24-000-2014-00682-00. Sentencia del 09 de agosto de dos mil veinticuatro (2024)	Sentencia por medio de la cual se declara la nulidad de las expresiones "J. J. 5.200 ha [] y [] cinco mil doscientas 5.200 ha []" contenidas en los numerales 2° y 6°, respectivamente, del artículo décimo segundo de la Resolución 0899 de 2009, por medio de la cual se otorgó licencia ambiental al proyecto hidroeléctrico el quimbo.

⁴⁰ Véase al efecto la publicación: Decisiones ambientales del Consejo de Estado – Instrumentos para mejorar la gobernanza ambiental, proteger la biodiversidad y la Amazonia y combatir la deforestación, agosto de 2023. Ubicación en la web: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2024/DNDZDMBIBLITALES-\(descargable\)/%20p%C3%A1ginas%20\(1\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2024/DNDZDMBIBLITALES-(descargable)/%20p%C3%A1ginas%20(1).pdf)

Consejo de Estado	25000-23-24-000-2012-00078-01, Sentencia del 11 de junio de 2020	Realización de actividades concretas, idóneas y necesarias con el fin de hacer cesar, mitigar, prevenir, controlar y sancionar los impactos ambientales derivados de la práctica de la pesca industrial en el pacífico colombiano.
Corte Constitucional	2500023410020240019309 Sentencia del 28 de noviembre de 2024	rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas y prevenir la ocurrencia de nuevos incendios forestales.
	T-606/15	desarrollo sostenible y nuevos modelos de protección ambiental-buscan mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad. Sentencia parque natural Tayrona.
Tribunal Administrativo de Córdoba	Proceso radicado con el No. 23-001.33.31.004.2015.00138-01. Sentencia del 12 de agosto de 2020.	Se orden la realización de actuaciones para garantizar el abastecimiento diario de agua para consumo personal y doméstico, intervengan el hospital de campaña, solución de manera definitiva el vertimiento de aguas negras domésticas al ambiente, cierran definitivamente los terrenos que han sido utilizados durante la emergencia para el acopio temporal de escombros, basuras y residuos orgánicos. Todo ello en beneficio de los habitantes de las islas de Providencia y Santa Catalina
	T-333 de 2022	Acciones ambientales de recuperación del caño Bugre, lo que contempla: censo de oradores, restitución de espacio ocupado por asentamientos en la zona (municipios de Montería, Corché, San Pelayo, Cotorra, Iorica y Chima), reubicación de familias, realización de campañas educativas, reforestación, recuperación y restauración del cauce, conservaciones, uso y manejo de la fauna silvestre, entre otros.
Tribunal Administrativo de Boyacá	150013333009 20180006500 Sentencia del 29 de abril de 2022	Efectuar las actuaciones o gestiones administrativas, presupuestales, financieras y precontractuales necesarias a efectos de suscribir un contrato cuyo objeto deberá estar referido como mínimo a i) realizar un estudio de la dinámica fluvial del río Magdalena en el tramo necesario objeto de la presente acción popular, ii) con base en el estudio anterior, elaborar un estudio detallado de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de inundación y procesos de erosión y socavación sobre las márgenes del Río Magdalena en el municipio de Puerto Boyacá (zona urbana, de expansión urbana y centro poblado de Puerto Servez), iii) determinar las alternativas de reducción del riesgo y iv) hacer el diseño detallado de la(s) alternativa(s) seleccionada(s) no estructurales (retroceso en la ocupación de la ronda a través de la reubicación de viviendas, entre otros) y estructurales (obras civiles). A partir de la suscripción del contrato señalado dispondrán de un término de doce (12) meses más para la ejecución del mismo." Sentencia Puerto Boyacá.
Tribunal Superior de Medellín	T-038 de 2019	Profirieron medidas para la efectiva protección recuperación y conservación del río Cauca con ocasión de actividades acaecidas en la represa Hidrotaungo.
Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión	11001-33-31-705-2010-00275-01 5 de diciembre de 2013	Realización de las gestiones necesarias para el manejo, cuidado y preservación del huerto semillero de eucalyptus globulus

Este tipo de cargas judiciales ha llevado al Instituto a desplegar acciones administrativas y operativas necesarias para dar cumplimiento, generando un desbalance presupuestal; teniendo en cuenta además, que el desbalance presupuestal que ha tenido la entidad históricamente (conforme lo refiere Pablo Leyva⁴¹ primer director del Instituto), ha conllevado a que algunas de las tareas asignadas deban ser cumplidas con otras alternativas de financiación (como al efecto fue la consecuencia del plan de mejoramiento impuesto a la entidad por la Contraloría General

⁴¹ Pablo Leyva Franco, doctrinante, docente y experto en temas ambientales, profesor investigador del Instituto de Ciencias Naturales, Decano de Ingeniería y de Ciencias y Vicerrector de Recursos de la Universidad Nacional de Colombia.

de la República⁴²), para lo cual se ha buscado el asocio y ayuda de otras entidades, lo cual ha ocurrido así:

Tabla 3. Actividades desarrolladas en cumplimiento de decisiones judiciales ambientales en las que se ha vinculado al IDEAM

Servicio y/o actividad	Actividad a desarrollar	Entidad	Convenio o contrato
Red de estaciones de hidrometeorológicas (2629)	campaña de monitoreo de cantidad y calidad de Ecopetrol en los tramos fluvial y terrestre, se inicia con los análisis de laboratorio.	Ecopetrol	contrato 177 del 2023
	Aunar esfuerzos técnicos, humanos y económicos entre las dos entidades para mantener y validar el ajuste bajo los estándares del IDEAM de doce (12) estaciones de la red hidrológica departamental y dar continuidad al "programa de monitoreo de calidad y cantidad de aguas superficiales" de la CAM a través de dos (2) campañas de monitoreo en cuarenta y un (41) estaciones ubicadas en el río Magdalena y sus principales afluentes.	Ecopetrol	convenio 295
	Mantenimiento de 4 radares, transmisión de datos satelitales de 300 estaciones hidrometeorológicas y mejoramiento de página IDEAM para publicación de datos.	UNGRD	convenio No. 9677-PPAL-001-369-2023
	Transmisión de datos satelitales	UNGRD – ECOMIL	Contrato 9677-PPAL-001-067-2025
Red de radares	El objeto del presente convenio consiste en la adquisición, instalación y puesta en marcha de equipos, y la contratación de servicios y herramientas tecnológicas requeridas para el fortalecimiento de la red de alertas de origen hidrometeorológico como apoyo técnico al Sistema Nacional para la prevención y Atención de Desastres en Colombia". Adquisición de cuatro radares.	Fondo de Adaptación	Convenio Interadministrativo Numero 004 de 2012
	"Aunar esfuerzos técnicos y administrativos que permitan realizar actividades para el fortalecimiento de monitoreo hidrometeorológico del IDEAM en la zona hidrográfica del río meta mediante la adquisición de un radar meteorológico, según las especificaciones técnicas que suministre el IDEAM".	Parax recursos colombia ag sucursal	Convenio Interadministrativo Numero 195 de 2018
	Mantenimiento de 4 radares, transmisión de datos satelitales de 300 estaciones hidrometeorológicas y mejoramiento de página IDEAM para publicación de datos.	UNGRD	Convenio No. 9677-PPAL-001-369-2023
	Mantenimiento de radares	Fondo Nacional de Gestión del Riego de Desastres	N° 9677-PPAL-001-1340-2023 (vence el 17/09/2024)

⁴² Plan de mejoramiento implementado con ocasión de los hallazgos del informe de visita regular de la Contraloría General de la República para la vigencia 2021 - 2022.

El Instituto también ha procurado la búsqueda de recursos a través de convocatorias del sector ambiente y cooperación internacional en actividades tales como el monitoreo de ecosistemas estratégicos.

Esta serie de actividades, por demás proactivas, hace que la gestión de la entidad en producción de productos al SINA dependa del éxito y aprobación de fuentes externas, sometiendo a un riesgo innecesario, el que sin embargo, ha sido reiterativo en el transcurso de los años, pues existe un desbalance presupuestal de la entidad para atender la red hidrometeorológica y de radares por cuenta propia, y ello en gran medida por la limitación de los recursos provenientes del PGN.

A continuación se detallan las apropiaciones asignadas al instituto en los últimos años:

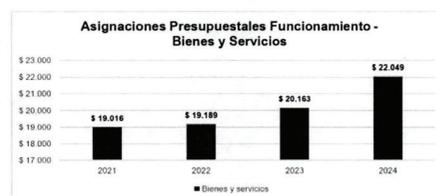
Gráfica 2. Inversión – Nación 2021 -2024



Vigencia	Apropiación	Variación respecto del periodo anterior
2021	\$ 29.428	-
2022	\$ 23.920	-19%
2023	\$ 29.225	22%
2024	\$ 30.279	4%

**Asignaciones presupuestales 2021 – 2024. Sin recursos propios, ni la adición presupuestal del año 2023 por \$ 35.000 millones.

Gráfica 3. Funcionamiento – Bienes y Servicios 2021 -2024



Año	Bienes y servicios	Variación periodo anterior
2021	\$ 19.016	-
2022	\$ 19.189	0.9%
2023	\$ 20.163	5.1%
2024	\$ 22.049	9.4%

Esta situación, por demás gravosa, exige al Instituto la necesidad de acudir ante el Congreso de la República, a fin de que de manera legal se adopten algunas determinaciones iniciales en la adopción de medidas que coadyuvan al mejoramiento de la balanza presupuestal de la entidad, como en efecto se busca con este proyecto de ley.

El SINA requiere un replanteamiento estructural para modernizarlo y dotarlo de las capacidades y herramientas para hacer frente a los grandes retos y amenazas que enfrenta el país en materia socioambiental y que necesita instituciones fuertes y con capacidad para tomar decisiones y ejercer la autoridad ambiental en los territorios⁴³.

Los institutos de investigación deben ser los gestores básicos de un sistema de conocimiento, información e indicadores ambientales, el cual pueda garantizar la existencia de insumos adecuados para el diseño, seguimiento y evaluación de la política ambiental nacional y regional. Los institutos de investigación deben prestar especial atención a las demandas de información y conocimiento de las autoridades ambientales regionales, para suministrar insumos que apoyen su gestión como ejecutores de la política ambiental⁴⁴.

⁴³ Foro Nacional Ambiental – treinta años del Sistema Nacional Ambiental y las Corporaciones Autónomas Regionales, septiembre de 2024. Ubicación en la web: <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2024/09/30-SINA.pdf>

⁴⁴ Foro Nacional Ambiental – Documento de Políticas Públicas No. 28, quince años del sistema nacional ambiental (SINA), evaluación y perspectivas mesa de expertos quince años del sistema nacional ambiental (SINA), evaluación y perspectivas.

3. MARCO JURISPRUDENCIAL DEL COBRO POR SERVICIOS DE ENTIDADES PÚBLICAS:

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha sido pacífica en determinar que el cobro por servicios prestados por las entidades públicas y por los cuales es posible obtener a cambio una retribución comparten algunos elementos tanto en la figura de tasa como en la de precio público.

No obstante lo anterior, no se trata de figuras iguales, por lo cual, a fin de evitar confusión en los administrados, ha resultado necesario precisar que en el caso de los precios públicos que son emolumentos cobrados por las entidades públicas ante la prestación de servicios, tienen su génesis en una relación eminentemente contractual o voluntaria, fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad, mientras que el cobro de las tasas por servicios prestados emana de la potestad tributaria del Estado que se ejerce mediante la Ley⁴⁶.

Se agrega además, que los recursos percibidos por el cobro de un precio público a través de un acuerdo de voluntades, permiten la generación de utilidades, mientras que el recurso percibido por el concepto impositivo de tasa tiene el propósito de recuperar el recurso invertido en la prestación del servicio o conservación del bien público explotado⁴⁶.

Precisado lo anterior, debido a que la Ley 962 de 2005 en su artículo 16, a partir de la modificación realizada por el artículo 7 del Decreto Ley 2106 de 2019, exige que las entidades públicas cuenten con autorización en una norma de nivel de Ley para el cobro por servicios, resulta necesario contar con dicha autorización y establecer las reglas de establecimiento de la tarifa por servicios con unos elementos mínimos a tener en cuenta para la objetividad del costo que hará parte de los eventuales contratos conmutativos que celebre el Instituto para materializar su apoyo a los actores de los sectores públicos y privados que decidan acudir a la entidad para contratar la generación de productos de calidad científica y técnica que el IDEAM puede ofrecer en el marco de sus funciones.

Como antecedente relevante específico para el IDEAM, la sentencia del 26 de septiembre de 2024 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado⁴⁷ determinó que al conferirse al IDEAM la facultad de cobrar por servicios y que dicha actividad se materialice a través de la celebración de contratos, se configura el cobro de un precio público permitiendo la generación de utilidades sin que sea necesaria la creación de una imposición tributaria a título de tasa sino permitiendo a los interesados acudir ante el IDEAM en ejercicio de la manifestación de su voluntad para obtener la generación de productos por parte del Instituto.

⁴⁶ Sentencia C-927 de 2006
⁴⁷ Sentencia del 19 abril de 2018. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Radicación número: 23001-23-31-000-2007-00456-01 (21176). Actor: Juan Rattai. Bien: Arbitraje.

"De tales definiciones se desprende que si bien ambas figuras comparten un fundamento común: la entrega de bienes o la prestación de servicios frente a los cuales es posible obtener a cambio una retribución, se diferencian en que, mientras en el caso de los precios públicos la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad, la obligación que emana de las tasas supone el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.
 En el caso de las tasas, el contribuyente paga con el fin de cubrir (bien sea total o parcialmente) el gasto que incurre la administración para la prestación del servicio o la entrega del bien, puede decirse, entonces, que hay una relación indirecta entre el pago y el servicio o bien, pues no se trata de una contraprestación directa y conmutativa que se entrega por equivalencia de lo recibido.

Condiciones que si se predicam del precio público, en el que el usuario beneficiario retribuye directamente la prestación recibida, esto es, paga por lo que obtiene. Por eso, generalmente el valor pagado es equivalente al bien o servicio, o incluso mayor, para instalar la utilidad generada." (Destacado fuera de texto original)

⁴⁸ Consejero ponente Dr. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Actor: Nicolás Arango Vélez. Demandado: IDEAM Rad. 11001 03 25 000 2014-00643.00.

"7.4.4. Así, es pertinente concluir que el costo fijado por el IDEAM en el artículo 24 de la Resolución núm. 2509 de 2010, modificado por el artículo 1° de la Resolución 946 de 2011, no reúne los elementos constitucionales y legales de las tasas y, por ende, no constituye una obligación tributaria de esa tipología, en la medida en que: (i) no tiene origen legal, es decir, no obedece al ejercicio de la facultad impositiva del Estado; (ii) los sujetos llamados a realizar el pago de los valores precisados en el acto demandando acuden a la entidad para lograr la habilitación necesaria para el desarrollo de sus actividades, pues se encuentran interesados en participar de un mercado específico; y (iii) el costo se configura como la remuneración de la prestación del servicio y no como un concepto para la recuperación parcial o total de los gastos que implica el proceso de autorización para quienes desean obtener la acreditación para realizar la medición de emisiones contaminantes.

7.4.5. Si bien tanto las tasas como los precios públicos comparten el mismo supuesto de hecho: la entrega bienes o prestación de servicios, por lo que tarifas como la estudiada en esta providencia pueden eventualmente generar confusión en el administrado, lo cierto es que, en el caso de la tasa, la obligación surge de la potestad que el Estado ejerce mediante la ley y genera en el contribuyente la obligación de pago de un bien o servicio que le presta directamente el Estado, en tanto que los precios públicos nacen de forma voluntaria, esto es, la fuente es el contrato, y son la contraprestación que paga el usuario a la entidad por la labor que ejecuta.

En ese orden, toda vez que la afirmación que sustenta los cargos de la demanda no es cierta, **habiéndose demostrado que no se trata de una tasa sino de un precio público**, no se probó la alegada falta de competencia para expedir el acto acusado, como lo argumentó el demandante. Por lo tanto, la Sala negará la pretensión de la demanda." (Destacado fuera de texto)

En suma, al cumplir con la exigencia de contar con autorización legal para el cobro por servicios y al materializar la prestación del servicio a través de la celebración de contratos cuyo elemento esencial es el acuerdo de voluntades y la concurrencia voluntaria del interesado a la contratación de los servicios del IDEAM, se permitirá al Instituto establecer medidas y acciones orientadas a lograr un apoyo en la sostenibilidad económica de su misionalidad a través de la celebración de acuerdos que permitan no solo la generación de utilidades sino también el perfeccionamiento de los productos que debe generar por disposiciones normativas a través de la especialidad y práctica de su conocimiento en el mercado científico.

4. CONTEXTO GLOBAL:

La Organización Meteorológica Mundial (OMM), que es el organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de promover la cooperación internacional en ciencias atmosféricas y meteorología, indica que los servicios meteorológicos y climáticos son esenciales para el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático y que los beneficios de invertir en esos servicios superan con creces los costos, pero aun así la capacidad para prestarlos y acceder a ellos es insuficiente.

La transición energética y la seguridad alimentaria son los sectores que están en el centro de la discusión global para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda-

2030. En 2020, el 87% de la electricidad generada a nivel mundial mediante sistemas térmicos, nucleares e hidroeléctricos dependía directamente de la disponibilidad de agua. Además, el 33% de las centrales térmicas que requieren agua dulce para su refrigeración ya se encuentran en áreas con alto estrés hídrico. Este también es el caso del 15% de las centrales nucleares existentes, una proporción que se espera aumente al 25% en los próximos 20 años. El 11% de la capacidad hidroeléctrica también está ubicado en zonas altamente estresadas por la escasez de agua. Aproximadamente el 26% de las presas hidroeléctricas existentes y el 23% de las presas proyectadas se encuentran dentro de cuencas fluviales que actualmente presentan un riesgo de escasez hídrica de medio a muy alto.⁴⁸

Con respecto al sector agroindustrial, la FAO estima que entre el 20% y el 80% de la variabilidad interanual de los rendimientos de los cultivos depende de los fenómenos meteorológicos y entre el 5% y el 10% de las pérdidas de producción agrícola nacional se asocia a la variabilidad del clima.⁴⁹

De este modo, los servicios climáticos y ambientales fortalecidos no solo contribuirán a crear condiciones atractivas en el mercado para ampliar la infraestructura de energía renovable, sino que también promoverán la eficiencia de los sistemas de energía limpia, la resiliencia climática y a mejorar los resultados de la adaptación en la agricultura y otros sectores sensibles al clima. Para lograrlo, se requieren inversiones mayores y sostenidas en este tipo de servicios, respaldadas por el reconocimiento de su necesidad mediante políticas mejoradas.

Por otro lado, los sectores productivos priorizados en el Reglamento EUDR 1115/2023, que incluyen el ganado bovino, cacao, café, palma de aceite, caucho, soja y madera, necesitarán implementar sistemas de debida diligencia para garantizar que sus productos estén libres de deforestación y poder acceder a los mercados de la Unión Europea.

El valor creciente de los servicios climáticos personalizados

El informe del Programa CIRDA del PNUD subraya que sectores como la agricultura, la energía, la aviación, la construcción, la salud y los seguros dependen cada vez más de información meteorológica y climática personalizada para gestionar riesgos, planificar operaciones y adaptarse a condiciones cambiantes (UNDP - CIRDA). Esta demanda ha generado oportunidades económicas que muchas veces son capitalizadas por proveedores privados, especialmente aquellos con acceso a datos satelitales, aunque estos carecen de la resolución local y las series históricas que poseen los Servicios Meteorológicos Nacionales (SMNs).

El estudio del PNUD alerta que los SMNs frecuentemente carecen de capacidades comerciales, lo que dificulta su participación en estos mercados emergentes y los deja en desventaja frente al sector privado. No obstante, el estudio subraya es que los SMNs poseen un activo estratégico insustituible: datos observacionales locales y reportes históricos generados a través de redes amplias de estaciones meteorológicas y climatológicas. Esta información, cuando se integra a productos personalizados, tiene un alto valor económico ya que se traduce en información que apoya el proceso de toma de decisión dentro de las instituciones privadas y particularmente en mercados y sectores importantes para el desarrollo económico del país como lo la aviación, agricultura, telecomunicaciones, seguros, pesca, energía, silvicultura, salud, comercio, turismo y

⁴⁸ 2022 STATE OF CLIMATE SERVICES ENERGY 1301_WMO_Climate_services_Energy_en.pdf

⁴⁹ 2019 State of Climate Services, Agriculture and Food Security, WHO-No. 1242, 2019 State of Climate Services.pdf

transporte entre otros. El informe recomienda que las instituciones públicas y privadas establezcan alianzas que incluya el desarrollo conjunto de productos, licencias, regalías y modelos de servicios (UNDP-CIRDA, p. 18-22).

Adicionalmente, el informe concluye que la generación de ingresos por medio de la prestación de servicios especializados no solo es viable, sino deseable. Los recursos generados pueden utilizarse para actualizar equipos, contratar talento humano especializado y garantizar la continuidad de las operaciones, incluso en contextos de restricción fiscal, al tiempo que se mantiene el acceso gratuito a información pública básica como alertas y pronósticos nacionales.

El clima como infraestructura económica

El Banco Mundial (BM) argumenta que los servicios meteorológicos deben entenderse como infraestructura económica crítica, al igual que las redes de transporte o telecomunicaciones.

A lo largo de la cadena de valor del monitoreo del tiempo y el clima —que incluye la observación, modelación, generación de servicios y toma de decisiones— los datos meteorológicos constituyen un insumo estratégico que potencia la productividad, protege activos y habilita la adaptación climática (Banco Mundial, p. 10-11).

En su estudio sobre creación de valor en los servicios climáticos, esta institución enfatiza que los gobiernos deben garantizar las funciones de seguridad pública y acceso universal a la información básica, pero también sugiere que tienen la responsabilidad de facilitar el desarrollo de mercados de servicios climáticos especializados, especialmente mediante marcos normativos que habiliten esquemas de colaboración público-privada (Banco Mundial, p. 17).

Además, se resalta que el valor de la información climática se multiplica en los diferentes niveles de la cadena de valor: una inversión en modelación climática o escenarios regionalizados genera beneficios significativos para múltiples sectores de la sociedad al facilitar el proceso de toma de decisiones informadas basadas en la mejor ciencia y conocimiento disponible. A manera de resumen y en palabras de los autores de este documento técnico: **El mercado meteorológico mundial crea información meteorológica y climática de gran valor que produce una amplia gama de beneficios sociales y económicos, incluida la protección de los ciudadanos y las infraestructuras frente a los riesgos naturales.**

Casos internacionales que respaldan el modelo propuesto en este proyecto de Ley

- **España – AEMET:** La Agencia Estatal de Meteorología presta servicios climáticos a través de un sistema descentralizado, atendiendo solicitudes específicas de autoridades locales, autonómicas y empresas. Ofrece análisis del clima pasado, presente y proyecciones futuras (AEMET, 2023). **Catálogo de Servicios Climáticos – AEMET**
- **Costa Rica – IMN:** El Instituto Meteorológico Nacional brinda servicios a sectores como la aviación civil, el transporte marítimo y las industrias productivas, ofreciendo estudios climatológicos y pronósticos personalizados como parte de su misión institucional (IMN, 2023). **Catálogo de Servicios – IMN**
- **Estados Unidos – NOAA:** La National Oceanic and Atmospheric Administration cobra tarifas por el acceso a datos ambientales, de acuerdo con la ley 15 U.S.C. §1534, sobre

la base del valor de mercado justo. La administración NESDIS lidera este proceso dentro del marco legal establecido (NOAA/NESDIS, 2024). NESDIS Fee Authority

- **Chile – Dirección Meteorológica de Chile:** Esta institución entrega servicios meteorológicos y pronósticos tanto a usuarios públicos como privados, con un rol destacado en la prevención de desastres, seguridad de la aviación y planificación productiva (DMC Chile, 2024). [Portal DMC Chile](#)

5. **OFERTA, DEMANDA Y VALOR AGREGADO DEL IDEAM**

Demanda de productos y servicios meteorológicos, hidrológicos y ambientales del IDEAM

La variabilidad y el cambio climático están intensificando fenómenos extremos, como lluvias torrenciales, sequías e incendios forestales, lo que aumenta la demanda de servicios climáticos y ambientales con mayor detalle para apoyar a los sectores productivos. El análisis sobre la demanda de productos y servicios meteorológicos, hidrológicos y ambientales del IDEAM revela una creciente necesidad de información precisa y detallada para distintos sectores estratégicos del país como:

- Gestión del riesgo
- Agricultura
- Salud
- Agua y saneamiento
- Energía
- Transporte
- Ambiente

Se ha identificado que diversas asociaciones y gremios en el país (ASBAMA, CONALGODON, FENALCE y FEDEARROZ) ofrecen servicios climáticos y meteorológicos para apoyar a sus sectores productivos. Estas organizaciones proporcionan boletines agroclimáticos, predicciones climáticas y herramientas de monitoreo, ayudando a los agricultores y productores a tomar decisiones informadas y mitigar riesgos asociados al clima. Además, algunas entidades, como CENICAÑA y FEDECACAO, cuentan con estaciones meteorológicas y sistemas de consulta en tiempo real para optimizar la gestión de cultivos.

En general, tanto los gremios como las empresas de agua utilizan información climática para fortalecer la resiliencia de sus sectores, promover prácticas sostenibles y reducir la vulnerabilidad ante fenómenos climáticos extremos. Sin embargo, no todas las organizaciones ofrecen servicios climáticos explícitos, lo que sugiere un área de oportunidad para una mayor integración de estos servicios en sus operaciones.⁵⁰

⁵⁰ Análisis de la demanda de productos y servicios meteorológicos, hidrológicos y climáticos que genera el IDEAM. Christian Euscátegui C. (Contrato No. 286/2024), septiembre de 2024. 2024-09-29-ANALISIS-DEMANDA.docx

Oferta de productos y servicios meteorológicos, hidrológicos y ambientales del IDEAM

El IDEAM ofrece información hidrológica y meteorológica a través de modelos de pronóstico, alertas, bases de datos históricas y plataformas digitales, incluyendo el Geoportal Ambiental y el Sistema de Pronósticos Hidrológicos y Alertas Tempranas (FEWTS); también proporciona productos climáticos como escenarios de cambio climático y predicciones estacionales para sectores como agricultura, energía y transporte; tiene a cargo la generación de información sobre los bosques, la alta montaña y los suelos del país; así mismo, coordina algunos sistemas de información ambiental del SIAC. A continuación, se describen algunos de los productos que entrega al país en el cumplimiento de su misionalidad:

Boletines:

Bosques; Alta Montaña; Suelos y Tierras; Boletines y comunicados especiales de calidad del aire; Boletín de calidad del agua; Boletín del sistema de Información del recurso hídrico – SIRH; Boletín de hidrología isotópica de Colombia; Sabanas de datos del RURH; Informe Técnico Diario de Condiciones Hidrometeorológicas, Alertas y Pronósticos (ITD); Boletín de Condiciones Hidrometeorológicas Actuales, Alertas y Pronósticos (BCH); Boletín de Alertas por Pronóstico de la Amenaza por Incendios de la Cobertura Vegetal (BAICV); Boletín de Alertas Hidrológicas (BAH); Comunicados Especiales (CE); Boletín de Pronóstico Nacional del Tiempo para Tres Días (BPTD); Boletines Temporada de Huracanes -Ciclones-(BTCH); Boletín de Alertas por Pronóstico de la Amenaza por Deslizamientos de Tierra (BADT); Boletín Semanal para el Sector Agrícola (BSA); Boletín Mensual de la Situación Sinóptica (BSS); Información preliminar diaria de precipitación y temperatura de los principales aeropuertos y ciudades del país; Boletín de predicción climática; Boletín climatológico; Boletín de seguimiento al ciclo ENOS; Boletín agroclimático nacional; Boletines agroclimáticos ENANDES; Boletín Sequía; Boletín Clima y Salud.

Informes:

Estado de la calidad del aire; Estado del ambiente y los recursos naturales; Nacional de PCB; Nacional de residuos peligrosos; Nacional de RUA manufacturero; Estudios nacionales del agua; Documentos regionales del agua; Protocolos y procedimientos del agua; Aguas subterráneas; SIRH; Normales climáticas estándar; Informe de predicción climática a corto, mediano y largo plazo; Predicción de las mareas en Colombia.

Es importante precisar que estos productos seguirán estando disponibles para los sectores interesados y la ciudadanía de manera gratuita como lo ha venido realizando el IDEAM desde su creación.⁵¹

Servicios identificados:

Con base en esta inigualable experiencia en la entrega de servicios de gran valor para los diferentes sectores, se pueden identificar diversos servicios que pueden apoyar a los sectores productivos y fortalecer el cumplimiento de la misionalidad del instituto generando conocimiento

⁵¹ Análisis de la oferta de productos y servicios meteorológicos y climáticos. Christian Euscátegui C. Contrato No. 286/2024. Octubre de 2024. 2024-09-29-ANALISIS-DEMANDA.docx

que facilite su toma de decisiones. En la siguiente tabla se describen, a modo ilustrativo, algunos servicios que puede ofrecer el instituto:

Tabla 5. Servicios que puede ofrecer el IDEAM

Identificación del servicio	Sectores beneficiados	Objetivo
Análisis especializado de deforestación para sectores estratégicos	Agroindustrial	Cumplimiento del reglamento EUDR 1115-2023
Modelamiento hidrometeorológico para gestión del riesgo y toma de decisiones	Gestión del riesgo, transporte, agroindustrial, energías	Gestionar las amenazas que tienen los sectores frente a la variabilidad y el cambio climáticos
Proyecciones hidrometeorológicas por cultivo para el sector agroindustrial	Agroindustrial	Optimización de la producción industrial
Análisis de variables ambientales para la generación de energías limpias	Transición energética	Optimización de la generación de energías limpias (solar, eólica e hidráulica)
Mapas de coberturas a la escala requerida para identificar impactos ambientales	Hidrocarburos	Identificación impactos ambientales de la operación

Valor agregado del IDEAM

El IDEAM es la autoridad hidrológica y meteorológica del país, cuenta con más de 2600 estaciones distribuidas en todo el territorio nacional, cuatro radares meteorológicos, acceso a información satelital y un talento humano que se capacita constantemente y tiene décadas de experiencia en el monitoreo de diferentes variables ambientales. Además, como entidad que monitorea la deforestación en el país y proporciona la información oficial sobre el estado de los bosques, tiene la infraestructura y el conocimiento para analizar, por ejemplo, la deforestación asociada a los cultivos y entregar la información oficial para la debida diligencia y habilitar las exportaciones hacia la Unión Europea y demás regiones que soliciten el cuidado de los bosques durante la producción de los bienes. De este modo, este es el instituto con las mejores capacidades para prestar servicios climáticos y ambientales e impulsar la toma de decisiones climática y ambientalmente inteligentes en los sectores productivos.

En este sentido, el IDEAM ha prestado servicios ambientales a diferentes entidades a través de acuerdos sin posibilidad de generar utilidad con empresas como El Cerrejón (convenio 019 de 2011), "EMGESA S.A." (convenio 025 de 2010) y la Federación Nacional de Cafeteros (convenio 521 de 2024). Estos antecedentes reflejan la necesidad de los diferentes sectores de la economía y evidencian la capacidad del IDEAM para prestar servicios especializados para contribuir a la toma de decisiones basada en información para el desarrollo de la economía.

6. IMPACTO FISCAL:

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

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se debe manifestar que la habilitación al IDEAM para realizar cobro por servicios específicos prestados dentro de su marco funcional como fuente de información técnica y científica para múltiples sistemas y de provecho para todos los agentes de los sectores públicos y privados encontrando un gran potencial de sostenibilidad financiera y afinamiento de los productos y servicios del Instituto, no se incurriría en gasto público adicional que deba ser soportado por el erario.

Lo anterior teniendo en cuenta que el Instituto materializará la prestación de sus servicios a través de contratos con un esquema de cobro por servicios que permitirá la recuperación del recurso y la generación de una utilidad como recurso propio.

De los Honorables Congresistas,


Angélica Lozano Correa
Senadora de la República


JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ
Representante a la Cámara


H.R. JAMES H. MOSQUERA TORRES
CITREP 6 (Chocó- Antioquia)


HR. YENCIA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico


OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

Maria del Mar P.

MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá

Liliana Rodríguez Valencia

LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA
Representante a la Cámara

Antonio José Correa Jiménez

ANTONIO JOSE CORREA JIMENEZ
Senador de la República
Partido de la U

Guido Echeverri Piedrahita

GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República

Inti Asprilla Reyes

INTI ASPRILLA REYES
Senador de la República

Carlos Alberto Benavides Mora

CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA
H.C. Senador de la República

Jorge Alexander Quevedo

JORGE ALEXANDER QUEVEDO
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

Diela Liliana Benavides Solarte

DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
Senadora Partido Conservador

Julio Alberto Elías Vidal

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República
Partido de la U

Gerson Lisímaco Montaña Arizala

GERSON LISÍMACO MONTAÑO ARIZALA
Representante a la Cámara
CITREP-10 Sur Nariño

Laura Ester Fortich Sánchez

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Partido Liberal

Carlos Ardila Espinosa

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.026/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY 99 DE 1993 EN PROCURA DE LA SOSTENIBILIDAD DEL SERVICIO PRESTADO POR EL INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES -IDEAM", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANGÉLICA LOZANO CORREA, INTI RAÚL ASPRILLA REYES, CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA, JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL, ANTONIO CORREA JIMÉNEZ, GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA, LILIANA BENAVIDES MORA, LAURA FORTICH SÁNCHEZ; y los Honorables Representantes ELIECER SALAZAR LÓPEZ, JAMES MOSQUERA TORRES, YENICA ACOSTA INFANTE, OLGA VELÁSQUEZ NIETO, MARÍA DEL MAR PIZARRO, LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA, GERSON MONTAÑO ARIZALA, JORGE ALEXANDER QUEVEDO, CARLOS ARDILA ESPINOSA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión CUARTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

Diego Alejandro González González
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión CUARTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Lidio Arturo García Turbay
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Diego Alejandro González González
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 26 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.ª Angelica Lozano, Inti Asprilla, Carlos Benavides,
Julio Elías Vidal, Antonio Correa y otros Congresistas.

Diego Alejandro González González
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2025 SENADO

por la cual se fijan criterios para los aumentos salariales y los megasalarios.

Bogotá, D.C, 22 de julio de 2025

Doctor
Diego Alejandro González
Secretario General del Senado de la República de Colombia
Bogotá D.C

Asunto: Radicación proyecto de ley "Por la cual se fijan criterios para los aumentos salariales y los megasalarios"

Señor Secretario:

Me permito radicar el Proyecto de Ley titulado "Por la cual se fijan criterios para los aumentos salariales y los megasalarios".

En este sentido, se presenta a consideración esta iniciativa legislativa para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley 5 de 1992 y la constitución política, adjuntando original y dos (2) copias del documento.

Atentamente, [Signature]

Table with 2 columns and 2 rows containing signatures and names of AIDA AVELLA ESQUIVEL, GILDARDO SILVA MOLINA, and Jael Quiroga Carrillo.

Proyecto de ley N° 27 de 2025

"Por la cual se fijan criterios para los aumentos salariales y los megasalarios"

El Congreso de la República de Colombia decreta:

Artículo 1°. Objeto. Ningún funcionario público, funcionarios de elección popular, directivos o empleados de las sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado...

Las entidades que reciban, recauden, manejen o administren recursos públicos de origen parafiscal, tasas tributarias, contribuciones de las personas naturales y jurídicas o impuestos del orden nacional, departamental o municipal, estarán sujetos a la presente Ley.

Artículo 2°. Alcance. Los Gastos de Representación en todos los cargos de dirección del Estado no superarán los cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigente.

En el caso de las gobernaciones y alcaldías, las asambleas departamentales y concejos municipales, tendrán en cuenta este tope al momento de expedir el respectivo acto administrativo en el cual se fijan las escalas salariales de los empleados departamentales y municipales...

Artículo 3°. Los aumentos salariales que fije el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales, serán inversamente proporcionales a lo devengado.

Artículo 4°. Regulación. El Departamento Administrativo de la Función Pública regulará el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley en un término no mayor a un año.

Artículo 5°. Aplicación. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias. Sus efectos no son retroactivos. Se respetan los derechos adquiridos.

Parágrafo Transitorio: Las personas que actualmente reciben un salario superior al del Presidente de la República, mantendrán sus salarios y condiciones laborales. Sin embargo,

cuando quede vacante el cargo, la persona que ingrese a ocuparlo será remunerada conforme a lo establecido en la presente ley.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.

Presentado por,

Table with 2 columns and 2 rows containing signatures and names of AIDA AVELLA ESQUIVEL, GILDARDO SILVA MOLINA, and Jael Quiroga Carrillo.

Exposición de motivos

Proyecto de Ley 027 de 2025 Senado

"Por la cual se fijan criterios para los aumentos salariales y los megasalarios"

Naciones Unidas considera que "El aumento de la desigualdad de los ingresos y de la riqueza obedece a diversos factores, como el estancamiento de los salarios y la menor participación en los ingresos laborales, la disminución gradual del estado de bienestar en las economías desarrolladas, la insuficiente protección social en los países en desarrollo. (...) Las desigualdades socavan el progreso económico, lo que a su vez agudiza las diferencias sociales generadas por las desigualdades"¹

Igualmente Naciones Unidas considera que "cuando las desigualdades son considerables, desalientan la formación profesional, obstruyen la movilidad económica y social y el desarrollo humano y, en consecuencia, inhiben el crecimiento económico. Asimismo, afianzan la incertidumbre, la vulnerabilidad y la inseguridad, socavan la confianza en las instituciones y el Gobierno, aumentan la discordia y las tensiones sociales, y desencadenan actos violentos y conflictos."²

Es necesario detener una tendencia equivocada que se ha estado presentando en Colombia, donde los salarios bajos y altos tienen el mismo porcentaje de aumento y esto sucede cuando solo hablamos del salario mínimo. Estamos de acuerdo con la agenda 2030 para el desarrollo sostenible dirigida a construir sociedades más pacíficas, más justas y sostenibles y un primer paso para ello son los aumentos escalonados en salarios, de tal manera que los más bajos tengan un mayor aumento y los más altos un porcentaje más reducido. Así el presupuesto nacional, si se trata de los trabajadores del estado, no solo tendrá un alivio sino una mejor distribución de los ingresos y de la riqueza. Se podrán crear más trabajos y atender con más eficiencia las necesidades sociales como la salud, la educación, construir vías, desarrollar la infraestructura, y propiciar inversiones, tratando de cerrar una brecha absolutamente injusta que se ha impuesto en Colombia. En dicho contexto, este proyecto de ley trata de contribuir para que la enorme brecha entre los altos salarios y los más bajos se reduzca paulatinamente.

Los salarios y la economía

¹ Naciones Unidas. Desigualdad: cómo subsanar las diferencias. <https://www.un.org/es/un75/inequality-bridging-divide>
² Idem

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 27 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Aida Arellano Esquivel, Jhél Comago

H.R. Gildardo Silva Molina


SECRETARIO GENERAL

Para entender las desigualdades laborales según los niveles de ingresos de la población nacional, es importante tener en cuenta la evolución de las tasas de ocupación y desempleo,

así como de las brechas existentes entre las áreas rurales y urbanas durante los últimos 3 años.

Es preciso señalar que de acuerdo con los datos históricos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares publicada por el DANE³, existió una evolución positiva en las tasas de ocupación y desempleo durante los últimos tres años. En 2021, la tasa de ocupación en el país fue del 53,1%, aumentando al 56,5% en 2022 y alcanzando el 57,6% en 2023. Paralelamente, la tasa de desempleo se ubicó en el 13,8% en 2021, disminuyendo al 11,2% en 2022 y llegando al 10,2% en 2023. A pesar de estas cifras positivas, la composición del empleo revela desigualdades significativas.

Según el Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso⁴, publicado en julio de 2023, el dinamismo del empleo durante ese año se explicó por el aumento de la ocupación en el área rural, que creció un 4%, cifra superior a la del área urbana (2,9%). El empleo informal en el sector rural aumentó un 6,4%, un sector tradicionalmente caracterizado por menores niveles de ingresos en comparación con el sector formal. Como resultado, la tasa de informalidad fue del 57,4% en diciembre de 2022.

Posteriormente, el informe de la Junta Directiva Del Banco de la República al Congreso⁵, publicado en marzo de 2024, indicó que la tasa de desempleo nacional se redujo al 10,4% a finales de 2023 y que fue impulsada por el área urbana y compensada parcialmente por el incremento del desempleo en las otras cabeceras y el área rural a partir del tercer trimestre.

El empleo asalariado y formal fue el segmento más dinámico en 2023, con un aumento del 2,9%. Esto se reflejó en una disminución de la tasa de informalidad, que pasó del 57,1% a finales de 2022 al 55,1% en diciembre de 2023, alcanzando mínimos históricos. La caída de la ocupación en el área rural se explicó principalmente por contracciones en los sectores de manufacturas, comercio y transporte.

En diciembre de 2023, la tasa de desempleo en Quibdó, Chocó fue del 24,5%, significativamente superior al promedio nacional del 10,3%. En contraste, la tasa de desempleo en Bucaramanga, Santander fue del 7,8%, situándose por debajo del promedio nacional⁶.

³ DANE. (2023, Diciembre). Información histórica del Mercado laboral, GEH. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geh-historico>

⁴ Banco de la República. (2023, julio). Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informe-junta-directiva-congreso/julio-2023>

⁵ Banco de la República. (2024, Marzo). Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/informe-junta-directiva-congreso/marzo-2024>

⁶ <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEH/pres-GEH-dic2023.pdf>

Dado que los sueldos y salarios, tanto del sector formal como informal, así como los ingresos provenientes de trabajos informales y pequeños negocios, constituyen algunas de las

fuentes más importantes de ingresos para los hogares, es fundamental realizar una caracterización detallada del nivel de ingresos de los colombianos, que según la publicación del DANE de diciembre de 2022, titulada: "Mesa de concertación para el salario mínimo 2023", indicó que en el año 2021 había 20,2 millones de personas ocupadas. De ellas, 9,8 millones (49,7%) devengaron menos de un salario mínimo, 5,4 millones (27,6%) devengaron entre uno y dos salarios mínimos, y 2,5 millones (12,5%) ganaron más de dos salarios mínimos. Es importante resaltar que, según datos del DANE, 2 millones de personas no informaron sobre su situación laboral.

En 2022, había 21,9 millones de personas ocupadas. De ellas, 9,6 millones (44,8%) devengaron menos de un salario mínimo, 8,5 millones (39,5%) devengaron entre uno y dos salarios mínimos, y 2,7 millones (12,8%) ganaron más de dos salarios mínimos.

Para 2023, según datos publicados por el DANE en la Gran Encuesta Integrada de Hogares de diciembre de 2023 y reafirmados por el Ministerio de Trabajo en las discusiones de las mesas de concertación del salario mínimo, había 22,3 millones de personas ocupadas en el país. De ellas, 10,3 millones (46,1%) devengaron menos de un salario mínimo, 8,8 millones (36,8%) ganaron entre uno y dos salarios mínimos, y 3,1 millones (13,9%) devengaron más de dos salarios mínimos.

A partir de las cifras anteriores, se puede concluir que al comparar los años 2021 y 2023, la proporción de personas que ganan menos de un salario mínimo disminuyó del 49,7% al 46,1%. Al mismo tiempo, se observó un aumento en el porcentaje de personas que ganan entre 1 y 2 salarios mínimos, que pasaron del 27,6% en 2021 al 36,8% en el 2023.

Al respecto el Informe sobre 10 años del mercado laboral en Colombia 2013-2023, publicado por el Observatorio Laboral de la Universidad Javeriana en mayo de 2024 concluyó que:

"Al analizar toda la distribución de los ingresos en relación con el salario mínimo, se observa que el porcentaje de personas que ganan menos del mínimo se mantiene igual a lo largo del tiempo. Sin embargo, se registra un incremento en el porcentaje de personas que ganan el salario mínimo, mientras que disminuye el porcentaje de aquellos que ganan más del mínimo pero menos de tres veces el salario mínimo. Este patrón muestra que el salario mínimo es relevante hoy para más colombianos de los que lo era hace 10 años y que los últimos aumentos del mínimo no han hecho que la economía en su conjunto pague mejores salarios, sino que más personas ganen el mínimo. Este patrón además puede plantear preguntas sobre la capacidad de las empresas para pagar el salario mínimo, salarios justos y

⁷ <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/presentacion-mesa-concertacion-salario-minimo-2023.pdf>

sostenibles, especialmente en un país donde predominan las medianas y pequeñas empresas⁸.

Las cifras del último año son relevantes al analizar que el 82,9% de los trabajadores colombianos recibe un salario que oscila entre menos de un salario mínimo y hasta dos salarios mínimos. Según el Living Cost⁹, un importante ranking internacional en la medición en 197 países del costo de vida promedio, en Colombia es de 735 dólares al mes, equivalentes a \$2.952.127 pesos de julio de 2024; hecho que indicaría que al 82% de los colombianos no les alcanza su salario para vivir en el país, a pesar de las mejoras en el nivel de empleo recientemente experimentadas en el Gobierno del Presidente Gustavo Petro.

Según publicación del Banco Interamericano de Desarrollo: "En Colombia, Chile y Uruguay, alrededor del uno por ciento de la población controla entre el 37% y el 40% de la riqueza total, mientras que la mitad más pobre sólo controla una décima parte de la riqueza"¹⁰. También informa que Colombia es el segundo país más desigual de América Latina después de Brasil.



⁸ Observatorio Laboral Universidad Javeriana. (2024, mayo). Informe sobre 10 años del mercado laboral en Colombia 2013-2023 https://www.ofiscol.org/_files/ugd/d0c5ee_ba1e3948a5674ee933234f6993446b5.pdf

⁹ <https://livingcost.org/cost/colombia>

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. (2024, marzo). Las complejidades de la desigualdad en América Latina y el Caribe. <https://www.iadb.org/es/noticias/las-complejidades-de-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe#:~:text=Marzo%2006%2C%202024,0CDE%20es%20de%204%20veces>.

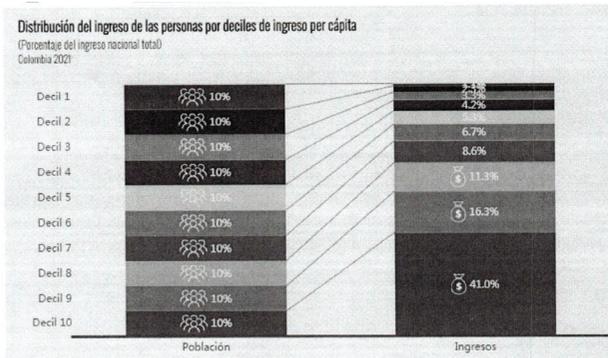
Fuente: Elaboración Propia con datos de la CEPAL¹¹

En el año 2022 el GINI de ingresos de Colombia fue el tercero más alto de América Latina, superando a países como Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, siendo el tercer país con mayores desigualdades de América Latina. (CEPAL, 2023, Noviembre. Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, Plataforma de seguimiento regional).

Con respecto a la distribución de los ingresos de Colombia en el año 2021, los deciles superiores: 8, 9 y 10, concentran el 68,6% de los ingresos del país, mientras que los deciles más bajos: 1, 2 y 3 concentran el 6,7% de los ingresos de la población¹². Las cifras muestran una fuerte concentración de los ingresos en los deciles 8, 9 y 10, mientras que los deciles 1, 2 y 3 tienen apenas un leve porcentaje de los ingresos del país. hecho que demuestra la desigualdad que viven los colombianos y que se ve representado en el gráfico de Distribución del Ingreso de las Personas por Deciles de Ingreso Per Cápita.

¹¹ CEPAL (2023, Noviembre). Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, Plataforma de seguimiento regional. <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicadores/coeficiente-de-gini>

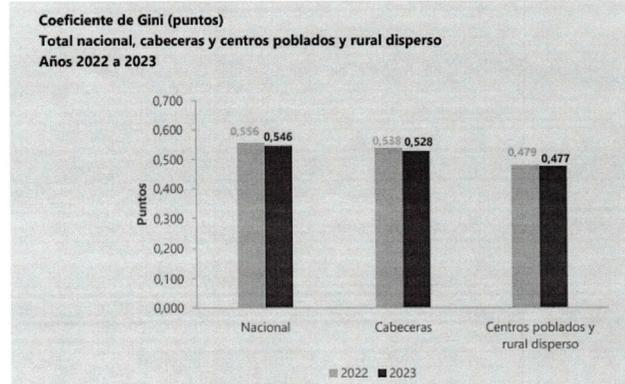
¹² CEPALSTAT (2023, Noviembre, Portal de desigualdades en América Latina. <https://statistics.cepal.org/portal/inequalities/incomes.html?lang=es&indicator=3291>



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Última actualización: 30/11/2023.

A pesar de que el GINI Nacional bajo y paso de ser 0,556 en el 2022 a 0,546 para el año 2023, con las políticas de Gobierno del Presidente Gustavo Petro a través de la entrega de tierras y transferencias monetarias, el país sigue presentando amplias desigualdades en la distribución de los ingresos. La representación del GINI Nacional, de las cabeceras y de los centros poblados y rurales dispersos puede verse en el siguiente gráfico del Comunicado de prensa del DANE del julio 16 de julio de 2024, que muestra que a pesar del avance en la disminución del GINI, las desigualdades entre las cabeceras y el sector rural siguen persistiendo¹³.

¹³ Comunicado de prensa del DANE (julio, 2024). <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2023.pdf>

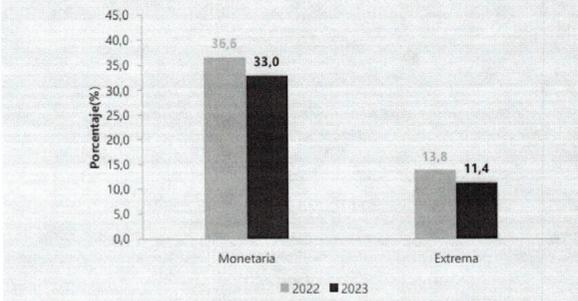


Fuente: DANE, cálculos con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2022-2023).

De la misma manera el comunicado indica que: "En 2023, la pobreza monetaria fue 3,6 puntos porcentuales menor a la registrada en 2022, cuando fue de 36,6%, y que en 2023, la pobreza monetaria extrema fue 2,4 puntos porcentuales menor a la registrada en 2022, cuando fue del 13,8%"¹⁴. Ver Gráfico: Incidencia de la Pobreza monetaria y de la Pobreza monetaria extrema.

¹⁴ Comunicado de prensa del DANE (julio, 2024). <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2023.pdf>

Incidencia de la Pobreza monetaria y de la Pobreza monetaria extrema (porcentaje)
Total nacional
Años 2022 a 2023



Fuente: DANE, cálculos con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2022-2023).

Impacto del salario mínimo y la productividad

Aunque los salarios mínimos se ajustaron en más países durante los últimos años para mitigar los efectos de la inflación, los incrementos fueron insuficientes para contrarrestar la pérdida del poder adquisitivo en la mayoría de los casos. Por otra parte, en los países de ingresos altos, la productividad laboral ha crecido más rápidamente que los salarios reales. La OIT enfatiza la necesidad de fortalecer políticas salariales inclusivas, fomentar la negociación colectiva y garantizar que el crecimiento de la productividad se traduzca en aumentos salariales. También sugiere combinar políticas de formalización de la economía informal y de redistribución fiscal para mejorar las condiciones de los trabajadores más vulnerables.

La OIT ha venido recomendando la fijación de salarios equilibrando las necesidades de los trabajadores y sus familias, con factores económicos como la productividad, la estabilidad empresarial y las condiciones del mercado laboral.

Este enfoque busca garantizar una distribución justa del crecimiento económico sin poner en riesgo la sostenibilidad. Lo mismo que abordar las causas estructurales de los bajos salarios, invitando a los países a identificar y mitigar factores estructurales como la alta informalidad, la baja productividad, la desigualdad en la distribución de la riqueza y la infravaloración de ciertos sectores, como el trabajo en la economía del cuidado, garantizando así el acceso a derechos laborales, seguridad social y salarios justos.

El aumento de las desigualdades por los altos salarios

Una de las consecuencias señaladas por el economista Thomas Piketty respecto a los altos salarios del Estado, y el sector privado, es su impacto directo en la ampliación de la desigualdad económica en cualquier sociedad.

En *El Capital en el Siglo XXI*¹⁵, se argumenta que los "superdirectivos" o "super managers" han jugado un papel crucial en esta dinámica, especialmente en países capitalistas como Estados Unidos, Francia e Inglaterra. Según su análisis, la riqueza es el resultado del trabajo y no de las exorbitantes remuneraciones que estos altos ejecutivos perciben, lo que desafía la percepción común de que los altos salarios están justificadamente ligados al mérito o productividad individual.

Juan Ramón Rallo, en su análisis titulado *Leyendo a Piketty: la expansiva desigualdad salarial*, resalta que el surgimiento de esta élite de superdirectivos explica gran parte del aumento de la desigualdad salarial desde los años 70. Rallo subraya que aproximadamente dos tercios del incremento de la concentración salarial en el top 10% provienen del crecimiento en el top 1%, dominado por estos altos ejecutivos. Según Piketty, el fenómeno se debe en gran medida a mecanismos de fijación salarial arbitrarios que dependen de relaciones jerárquicas y de poder de negociación más que de una contribución objetiva y verificable al éxito empresarial.

La interpretación de estas tesis invita a reflexionar sobre las estructuras económicas y de gobernanza en las empresas modernas. Si los altos salarios no están directamente correlacionados con la creación de valor, surgen cuestionamientos sobre la justicia y eficiencia del modelo actual. Este debate abre paso a propuestas para regular los salarios más altos, establecer criterios objetivos para la remuneración ejecutiva y fomentar una redistribución más equitativa de la riqueza, destacando la necesidad de políticas públicas que promuevan tanto la igualdad económica como la sostenibilidad empresarial.

¹⁵ Piketty, Thomas. *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, 2014. Texto fundamental en economía que analiza la desigualdad desde una perspectiva histórica y cómo el capital y los altos ingresos han moldeado la estructura social en las economías capitalistas modernas.

En el Informe Mundial sobre Salarios 2024-25, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) titulado *¿Está disminuyendo la desigualdad salarial en el mundo?*,¹⁶ Presenta un análisis exhaustivo de las tendencias salariales globales y regionales. Examina los cambios en la desigualdad salarial, el crecimiento real de los ingresos y los principales desafíos que enfrentan los trabajadores, destacando tanto las disparidades entre países como las existentes dentro de cada nación.

Durante el año 2023, tras un período de inflación sostenida que redujo los salarios reales, se registró un crecimiento global del 1,8% en estos salarios. Para 2024, los salarios reales aumentaron un 2,7%, la mayor alza en 15 años, impulsada por la desaceleración de la inflación, aunque con diferencias marcadas entre regiones y economías particularmente entre economías de gran capital y las economías de países en desarrollo.

La desigualdad salarial se mantiene, en países de ingresos bajos donde se presentan los niveles más altos de desigualdad salarial. En promedio, el 22% de los trabajadores en estos países perciben menos de la mitad de la mediana salarial por hora. Además, las mujeres, los trabajadores informales y los migrantes están sobrerrepresentados en los segmentos salariales más bajos.

Otra constante es la desigualdad de género. En todos los niveles de ingreso, los hombres ganan más que las mujeres. Las diferencias son más notorias en el extremo inferior de la distribución salarial en países de ingresos medios, donde las mujeres suelen ocupar empleos mal remunerados en sectores informales.

Según la OIT desde 1999, la desigualdad salarial ha disminuido en aproximadamente dos tercios de los países analizados, con una caída anual promedio que varía entre 0,5% y 1,7% según la medida utilizada. Esta tendencia es más pronunciada en los países de ingresos bajos y medios¹⁷.

Sobre el salario

Ahora bien, el salario en Colombia es una contraprestación que tiene carácter retributivo. Han dicho las altas cortes de Colombia en torno al tema, que el salario comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado, y que es una contraprestación directa y onerosa por la prestación de un servicio.

Según el Decreto ley No. 1042 de 1978, en su artículo 42 de manera expresa define el salario, en los siguientes términos: "Desde la expedición de la Ley 83 de 1931, se llama sueldo el pago de los servicios de los empleados públicos, el cual debe hacerse por períodos

iguales vencidos y sin que sobrepase el mes calendario; se acepta como una noción restringida que coincide con la asignación básica fijada por la ley para los diversos cargos de la administración pública. El salario, en cambio, es una noción amplia que para el sector público comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios, tales como primas, sobresueldos, bonificaciones, gastos de representación, etc., además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio (Decreto - ley 1042 de 1978, art. 42). Este concepto, aplicable a la relación legal y reglamentaria, propia del vínculo del servidor público, guarda similitud sustancial con la noción aplicable a las relaciones laborales de carácter privado cuando el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo dice que constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que adopte. Lo cual permite afirmar que salario es la remuneración ordinaria o contraprestación directa de los servicios prestados por el servidor o trabajador, en una relación laboral de índole legal, reglamentaria o contractual".

Hablando de los factores salarial y en particular respecto de los gastos de representación señala Sobre el tema la Corte Constitucional en Sentencia C-250 de 2003, señaló:

"(...) Los gastos de representación son una parte del salario, de manera implícita reconoció que tales gastos de representación tenían una naturaleza retributiva del servicio y que, por lo tanto, se dirigirían a subvenir sus propias necesidades, con libertad plena de disposición de tales dineros, sin que fuere menester aplicarlos al cumplimiento del servicio. Así, al formar parte del ingreso privado de cada funcionario y tiene naturaleza retributiva (...)

(...) Particularmente en el sector público, a una modalidad según la cual un determinado porcentaje del salario se consideraba como gastos de representación, pero con la característica especial de que se trataba de un ingreso de libre disposición del empleado, que se presumía afectado a las necesidades de representación de la empresa o la entidad (...)"

Esa misma Corporación la Sentencia C-461 de 2004, dispuso: "(...) Los gastos de representación son emolumentos que se reconocen excepcional y restrictivamente a empleados de alto nivel jerárquico para el cumplimiento de sus funciones y que en el sector público, son constitutivos del salario (...)

Aclara que su régimen es taxativo porque debe aparecer en la ley en forma expresa y excluyente, y es restrictivo porque tiene aplicación restringida, sin ser extensivos por analogía a otros cargos no previstos por el legislador (...)"

¹⁶ Tomado de: <https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/informe-mundial-sobre-salarios-2024-25-esta-disminuyendo-la-desigualdad>
¹⁷ Organización Internacional del Trabajo. *Informe Mundial sobre Salarios 2024-2025: ¿Está disminuyendo la desigualdad salarial en el mundo?*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2024.

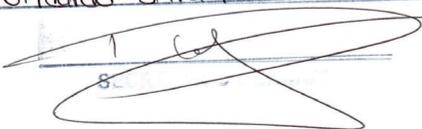
De acuerdo con lo expuesto, los gastos de representación constituyen en el sector público un ingreso de libre disposición del empleado, reconocido de forma excepcional a empleados de alto nivel jerárquico para el cumplimiento de sus funciones de representación de la empresa o la entidad.

Presentado por,

 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica	 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica
 Jahele Quiroga Carrillo Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica	

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaria General (Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N° 27 Acto Legislativo N° _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: H.S. Aída Avella Esquivel; Jahele Quiroga;
H.R. Gildardo Silva Molina



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.027/25 Senado "POR LA CUAL SE FIJAN CRITERIOS PARA LOS AUMENTOS SALARIALES Y LOS MEGASALARIOS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, JAHEL QUIROGA CARRILLO; y el Honorable Representante GILDARDO SILVA MOLINA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Proyecto: Sainy Novoa

CONTENIDO

Gaceta número 1285 - Viernes, 1° de agosto de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de Ley número 25 de 2025 Senado, por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico la Ciénaga Grande de Santa Marta, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 26 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 17 de la Ley 99 de 1993 en procura de la sostenibilidad del servicio prestado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).	6
Proyecto de Ley número 27 de 2025 Senado, por la cual se fijan criterios para los aumentos salariales y los megasalarios.....	15