REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 2032 | Bogotá, D. C., viernes, 24 de octubre de 2025 | EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co — JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 440 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce a la ciénaga de Zapatosa y al río Cesar, sus cuencas y afluentes, como sujetos de derecho, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 21 de 2025

Doctor

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente Cámara de Representantes

Bogotá - Colombia

Asunto: Proyecto de Ley número 440 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se reconoce a la ciénaga de Zapatosa y al río Cesar, sus cuencas y afluentes, como sujetos de derecho, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones*.

Respetado Presidente

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 219 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de Ley número 440 de 2025 Cámara,** *por medio del cual se reconoce a la ciénaga de Zapatosa y al río Cesar como sujetos de derecho y se dictan otras disposiciones. Con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.*

JOSÉ ELIÉCER SALAZAR LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar	WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde

HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	
Jorge E. Tamayo M.	Milene Jarava Díaz
Yenyi Bonilla A.	
Jorge Montes H.	Camilo Avila
Wadith Manzur	Alvaro Londoño
John Pérez CL	
Diego Caicedo	Sarai

PROYECTO DE LEY NÚMERO 440 DE 2025 CÁMARA.

por medio de la cual se reconoce a la ciénaga de la Zapatosa y al río Cesar, sus cuencas y afluentes, como sujeto de derecho, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto reconocer a la ciénaga de la Zapatosa y al río Cesar sus cuencas y afluentes como entidades sujetos de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades recaen en el Estado, las comunidades residentes y campesinas que habitan en la zona de influencia.

Artículo 2°. ***Reconocimiento***. Reconózcase a la ciénaga de la Zapatosa y al río Cesar, como sujetos de derecho, para su protección, conservación, mantenimiento y restauración, entendidas como entidades vivientes, indivisibles y dinámicas que forman parte esencial del patrimonio ambiental, ecológico, cultural y social de la nación.

Artículo 3º. ***Representantes legales.*** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, junto a los representantes de comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar, designarán la representación legal en cabeza de tres (3) delegados cada uno, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos de la ciénaga y del río Cesar.

Parágrafo 1º. Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por períodos individuales de cuatro (4) años cada uno.

Parágrafo 2º. ***Representantes legales***. El procedimiento de elección de los representantes legales de las comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de afluencia de la ciénaga y del río Cesar, se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional para tal fin dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia de la ciénaga y del río.

Artículo 4º. ***Comisión de guardianes para la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los representantes legales de la ciénaga y del río Cesar, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán dos Comisiones de Guardianes, una para la ciénaga y otra para el río Cesar, cada una estará integrada por:

1. El Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a).

2. El Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a).

3. El Ministro(a) de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado(a).

4. El Director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar o su delegado(a).

5. El Gobernador del departamento del Cesar o su delegado(a) para la ciénaga y el río Cesar y el Gobernador del departamento del Magdalena para la ciénaga de la Zapatosa.

6. El Alcalde del municipio de Chimichagua del departamento del Cesar, el Alcalde del municipio del Banco del departamento del Magdalena para la ciénaga de la Zapatosa y el Alcalde de Valledupar para el río Cesar o su delegado(a).

7. Dos representantes de la comunidad residente y campesina que habitan las cuencas de la ciénaga de la Zapatosa y dos representantes para el río Cesar.

8. Un representante de las juntas de acción comunal de barrios y/o veredas que pertenezcan a la cuenca de la ciénaga de la Zapatosa; así mismo, un representante para el río Cesar.

9. Un representante de los gremios económicos del departamento.

La Comisión de guardianes de la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar, podrá extender invitación a participar a todas las entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades, centros académicos y de investigación en recursos naturales, Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y organizaciones ambientales nacionales e internacionales, comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección de la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar, su cuenca y afluentes.

Parágrafo 1º. Los representantes legales de la ciénaga de la Zapatosa, con la asesoría del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag) Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses después de entrar en vigencia la presente ley.

Parágrafo 2º. Los representantes legales del río Cesar, con la asesoría del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses después de entrar en vigencia la presente ley.

Artículo 5º. ***Plan de protección.*** La Comisión de Guardianes de la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar, conformada por los representantes legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborarán un Plan de Protección de la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar, sus cuencas y afluentes, que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios de influencia, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas, así como la prevención de daños adicionales en la región. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.

Parágrafo 1º. El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir

de la conformación de la Comisión de Guardianes referida en el artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pomca) de la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar, el cual deberá ser incluido en el plan de protección que elabore la comisión.

Parágrafo 2º. La elaboración y ejecución del Plan de Protección de la ciénaga de la Zapatosa será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Cesar y la Gobernación el Magdalena, la Alcaldía de Chimichagua (Cesar), la Alcaldía del Banco (Magdalena), la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar) y la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag).

Parágrafo 3º. La elaboración y ejecución del Plan de Protección del río Cesar será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Cesar, la Alcaldía de Valledupar y la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar).

Parágrafo 4°. El Plan de Protección de la ciénaga de la Zapatosa será aprobado por Corpocesar y Corpamag; el del río Cesar será aprobada por Corpocesar, dichos planes incluiran indicadores claros para medir su eficacia, y determinará las entidades responsables de acuerdo con las funciones legales de cada **institución, teniendo una vigencia de diez (10) años.**

Artículo 6º. ***Plan de Manejo y Restauración integral.*** El Gobierno nacional en coordinación con las entidades ambientales territoriales y las comunidades locales, deberá formular e implementar un plan de manejo y restauración integral de la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar, con acciones de saneamiento, control de vertimientos, reforestación y recuperación de su cauce natural, orientado así a recuperar la calidad del agua, la biodiversidad y los ecosistemas asociados.

Artículo 7°. ***Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes de la ciénaga de Zapatosa y del río Cesar.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Comisión de Guardianes de la ciénaga y del río Cesar, presidida por los Representantes legales, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión que será de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger la ciénaga de Zapatosa y del río Cesar, su cuenca y afluentes; tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección elaborado.

Parágrafo 1°. La Comisión de Guardianes de la ciénaga de la Zapatosa presentará un informe anual al Concejo municipal del municipio de Chimichagua (Cesar) y del Banco (Magdalena) y los Concejos municipales de los municipios con jurisdicción sobre la cuenca de la ciénaga de la Zapatosa sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado.

Parágrafo 2°. La Comisión de Guardianes del río Cesar presentará un informe anual al Concejo municipal del Valledupar y Los Concejos municipales de los municipios con jurisdicción sobre la cuenca del río Cesar sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado.

Artículo 8º. ***Acompañamiento permanente.*** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar) cuando se trate del río Cesar, a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag) y Corpocesar cuando se trate de la ciénaga de la Zapatosa, a la Comisión de Guardianes de la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

Artículo 9º. ***Asignaciones presupuestales.*** Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces; a la Gobernación del Cesar, a la Gobernación del Magdalena, la Alcaldía de Chimichagua y del Banco(Magdalena), cuando se trate de la ciénaga de la Zapatosa; a la Alcaldía de Valledupar, y a la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), cuando se trate del río Cesar, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Cesar, la Gobernación del Magdalena, la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag), podrán gestionar cooperación internacional y alianzas público-privadas para el cumplimiento del objeto de la presente ley.

Artículo 10. ***Consulta previa.*** El reconocimiento de la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar como sujetos de derecho y la ejecución de las medidas derivadas de esta ley deberán garantizar a las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia de la ciénaga de Zapatosa y del río Cesar, deberán ser consultadas de manera previa sobre las medidas administrativas que tome la comisión de guardianes, donde se afecten directamente las formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual y económica.

Artículo 11. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 440 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce a la ciénaga de la Zapatosa y al río Cesar, sus cuencas y afluentes, como sujeto de derecho, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS CONTENIDO.

1. Antecedentes del proyecto de ley

2. Objeto del proyecto de ley

3. Justificación de la iniciativa

3.1 La ciénaga de Zapatosa

3.1.1 Situación ambiental de la ciénaga de la Zapatosa

3.1.2 Situación social y económica de la ciénaga de Zapatosa

3.1.3 Situación de la calidad del agua

3.1.4 Estado de la ciénaga

3.1.5 La sociedad y las ciénagas

3.2 El río Cesar

3.2.1 Situación ambiental

3.2.2 Estado del río

3.3.3 Antecedentes que reconocen como sujeto de Derecho a los ríos en Colombia

4. Marco normativo ambiental

5. Tendencia recuperación de ciénagas y ríos a nivel internacional

5.1 Recuperación de ciénagas a nivel internacional

5.2 Recuperación de ríos a nivel internacional

6. Justificación jurídica

7. Conflicto de intereses

8. Impacto fiscal

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley, por medio del cual se reconoce a La ciénaga de la Zapatosa y al río Cesar, su cuenca y afluentes como sujetos de derecho, establece medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones. A la fecha de esta radicación no tiene antecedentes de iniciativas de carácter legislativo.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa tiene como objeto garantizar la aplicación de los postulados constitucionales, legales y jurisprudenciales que apuesten por la protección, conservación, mantenimiento y restauración de la ciénaga de la Zapatosa y del río Cesar, sus cuencas y afluentes, mediante el reconocimiento como entidad sujeta de derechos para enfrentar las problemáticas ambientales de la ciénaga y del río que se derivan principalmente de la contaminación por aguas residuales y la deforestación. La falta de tratamiento de los desechos, el crecimiento de la ganadería extensiva

y la tala de árboles para la obtención de madera y leña, contribuyen a la degradación del ecosistema y afectan la pesca, la calidad del agua y la salud de los habitantes.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

3.1. La ciénaga de Zapatosa

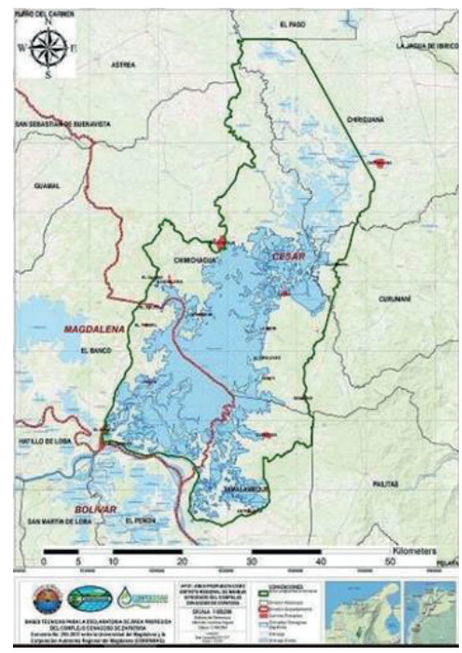
El Complejo cenagoso de La Zapatosa es el humedal continental más grande de agua dulce que tiene Colombia, es un sitio con categoría Ramsar[1] formado por unas 1900 ciénagas que en conjunto ocupan una superficie de 1217,25 km^2. Se trata del complejo interior de ciénagas más grande de Colombia, al norte del país, en los departamentos de Cesar y Magdalena, en el curso medio bajo del río Magdalena. Es uno de los lugares con mayor diversidad de aves del país. La ciénaga central se alimenta del río Cesar y su extensión oscila entre 30.000 y 40.000 hectáreas en verano y 70.000 hectáreas en invierno. Entre los pueblos de la zona beneficiados por la ciénaga figuran Curumaní, Chiriguaná, Tamalameque y Chimichagua en el departamento del Cesar y El Banco en el departamento del Magdalena, que además encuentran en sus aguas opciones productivas a través de la pesca.

Muelle de Chimichagua en el complejo de ciénagas de Zapatosa.

En la actualidad la ciénaga de Zapatosa enfrenta altos niveles de contaminación, pérdida de biodiversidad y afectaciones sociales a las comunidades que dependen de este ecosistema, la ausencia de una figura jurídica que garantice su protección integral ha limitado las acciones del Estado y de la sociedad civil para su conservación.

La iniciativa busca reconocer a la ciénaga de Zapatosa como sujeto de derechos, garantizando su conservación, restauración y protección mediante la creación de un marco legal que establezca responsabilidades claras a las autoridades y promueva la participación de las comunidades locales.

Este proyecto de ley se fundamenta en el derecho constitucional a un ambiente sano (art 79) y en el deber estatal de planificar el manejo de los recursos naturales (art 80). Su aprobación permitirá avanzar hacia un modelo de gestión ambiental participativo y sostenible, asegurando la preservación de este patrimonio natural para las generaciones presentes y futuras.



Fuente: Corpocesar.

Localización de la ciénaga de Zapatosa

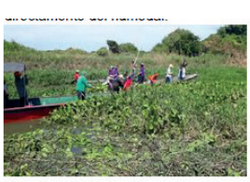
La designación de la ciénaga de La Zapatosa como sitio Ramsar el 21 de abril de 2018, representa una gran oportunidad para más de 100.000 habitantes que están alrededor de este importante humedal de desarrollarse de manera sostenible; además, Colombia podrá acceder a recursos de cooperación internacional para su conservación. A nivel mundial la categoría de protección es lo que garantiza la viabilidad del futuro de un sitio. Cuando se logra esto conseguimos que los servicios ecosistémicos que presta el humedal puedan tener continuidad. La ciénaga de Zapatosa se encuentra ubicada en la región Caribe de Colombia, entre los departamentos del Cesar y Magdalena, dentro de la cuenca baja del río Cesar, que desemboca en el río Magdalena. Geográficamente, se extiende desde el sur, donde recibe las aguas del río Cesar y de numerosos caños y quebradas provenientes de los municipios de Curumaní y Chiriguaná; hasta el norte, donde conecta con el río Magdalena a través de canales naturales que favorecen el intercambio hídrico. Hacia el oriente, limita con zonas de llanura y sabanas del municipio de Chimichagua, mientras que hacia el occidente colinda con el municipio de El Banco, en el departamento del Magdalena.

[1] Un sitio Ramsar es un humedal declarado de importancia internacional. Esta categoría, se otorga a través del Convenio de Ramsar, un tratado intergubernamental sobre la conservación de los humedales.

Cartográficamente la ciénaga, se identifica como el humedal continental más extenso del país, con coordenadas aproximadas entre los 9°00' y 9°18' de latitud norte y los 73°40' y 73°56' de longitud oeste, abarcando una superficie cercana a las 40.000 hectáreas. Topográficamente, corresponde a una depresión aluvial de relieve plano y baja altitud, con cotas que oscilan entre los 22 y 35 metros sobre el nivel del mar, sujeta a frecuentes inundaciones estacionales que determinan su dinámica hidrológica y ecológica.

Flora y fauna

La ciénaga de Zapatosa constituye un ecosistema estratégico de alta biodiversidad y relevancia ecológica para la región Caribe colombiana. Su flora, compuesta por más de quinientas especies vegetales, incluye comunidades flotantes, palustres y ribereñas que cumplen funciones esenciales en la regulación hídrica, el control de erosión y la depuración natural del agua. En cuanto a la fauna, alberga más de doscientas especies de aves -entre ellas migratorias-, alrededor de cuarenta y cinco especies de peces, así como mamíferos, reptiles y anfibios característicos de los humedales tropicales. Sin embargo, este equilibrio ecológico se encuentra amenazado por la contaminación, la sedimentación, la pérdida de cobertura vegetal y la expansión de especies invasoras, factores que ponen en riesgo la sostenibilidad ambiental y económica de las comunidades que dependen directamente del humedal.


Fuente: PPD Colombia

Fuente: Sitios Ramsar

3.1.1 Situación ambiental de la ciénaga de La Zapatosa

La situación ambiental actual de la ciénaga de Zapatosa evidencia un proceso de deterioro progresivo del ecosistema, derivado de factores antrópicos y climáticos que comprometen su integridad ecológica y funcional. Entre las principales problemáticas se destacan la contaminación por vertimientos domésticos y agrícolas, Los municipios vierten aguas residuales sin tratar a la ciénaga, lo que incrementa la presencia de materia orgánica, amonio, nitratos, nitritos y fosfatos. la sedimentación acelerada, la pérdida de cobertura vegetal, la presencia de especies invasoras y la disminución de la calidad del agua. A ello se suma la presión ejercida por la ganadería extensiva, la pesca no regulada y la expansión de actividades agrícolas sin criterios de sostenibilidad, que han alterado los equilibrios hidrológicos naturales. Las fluctuaciones extremas de los niveles del agua, exacerbadas por el cambio climático, incrementan la vulnerabilidad del humedal y de las comunidades que dependen directamente de sus recursos. Si bien su designación como sitio Ramsar ha permitido fortalecer la gobernanza ambiental y la acción interinstitucional, persiste la necesidad urgente de implementar medidas estructurales de restauración, control ambiental y educación ecológica que garanticen la conservación de este ecosistema estratégico y su función vital en la regulación hídrica y climática de la región Caribe.

Los Problemas específicos de la ciénaga son:

• **Contaminación por aguas residuales:** Los municipios vierten aguas residuales sin tratar a la ciénaga, lo que incrementa la presencia de materia orgánica, amonio, nitratos, nitritos y fosfatos.

• **Deforestación:** La tala de árboles afecta la flora y fauna del lugar y se utiliza para la producción de aceite de palma, la ganadería y como leña.

• **Ganadería extensiva:** El mal manejo de residuos sólidos y la ganadería intensiva también contribuyen a la contaminación del cuerpo de agua.

• **Sobreexplotación de la pesca:** La sobrepesca y los daños a la calidad del agua por la contaminación afectan los recursos pesqueros.

• **Fenómenos climáticos:** El cambio climático, como el fenómeno de El Niño, aumenta la sequía y el desequilibrio del ecosistema, lo que agrava la situación.

Impactos en los habitantes y el ecosistema:

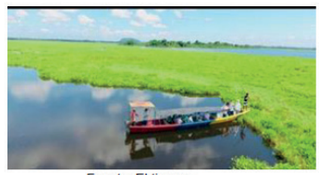
• **Salud pública:** La mala calidad del agua utilizada para el consumo humano y la pesca pone en riesgo la salud de los aproximadamente 200,000 habitantes de la región.

• **Pérdida de biodiversidad:** La deforestación y la contaminación han afectado seriamente la riqueza de especies en el humedal.

• **Pérdida de recursos pesqueros:** La contaminación y la sobreexplotación han disminuido los recursos de pesca, una actividad económica vital para la comunidad.

La ciénaga de Zapatosa se encuentra en una situación de crisis ambiental y contaminación grave, recibiendo aguas residuales sin tratamiento adecuado de varios municipios, así como desechos agroquímicos por actividades de ganadería y arroceras. Esto ha provocado la pérdida de flora y fauna, la reducción de la pesca, y la afectación a la salud pública de las comunidades que dependen de ella, que incluso la utilizan como fuente de agua potable.

Fuente: las2orillas


Fuente: El tiempo

3.1.2 Situación social y económica de la ciénaga de La Zapatosa

En el entorno de la ciénaga de Zapatosa habitan comunidades rurales cuya economía depende en gran medida de los recursos naturales del humedal, principalmente de la pesca artesanal, la ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia. Estas actividades, aunque representan el sustento básico de la población, se desarrollan en condiciones de alta vulnerabilidad social y económica, marcadas por bajos niveles de ingreso, escaso acceso a servicios públicos, limitadas oportunidades educativas y deficiente infraestructura productiva. La falta de alternativas sostenibles ha llevado a la sobreexplotación de los recursos pesqueros y al uso inadecuado del suelo, agravando los procesos de degradación ambiental. A ello se suma una débil presencia institucional y la ausencia de mecanismos permanentes de acompañamiento técnico y social, lo que limita las capacidades locales para la gestión ambiental y el aprovechamiento sostenible del territorio. No obstante, el potencial turístico, pesquero y cultural del complejo cenagoso ofrece una oportunidad significativa para promover el desarrollo económico incluyente y sostenible, siempre que se garantice la protección integral del ecosistema y el fortalecimiento de las comunidades que lo habitan.

Fuente: El heraldo.co

Fuente: Las2orillas

3.1.3 Situación actual de la calidad del agua

Fuente: Fundación natura 2025

La ciénaga de Zapatosa se encuentra en una situación de crisis ambiental y contaminación grave, que compromete su equilibrio ecológico y la salud de las comunidades que dependen de este ecosistema. Diversos estudios han evidenciado concentraciones elevadas de materia orgánica, nutrientes (nitratos y fosfatos), metales pesados como el mercurio y presencia de coliformes fecales, indicadores claros de contaminación doméstica, agrícola e industrial. Estas condiciones han generado procesos de eutrofización, disminución de oxígeno disuelto y proliferación de plantas acuáticas invasoras que afectan la biodiversidad y reducen la disponibilidad de hábitats para especies nativas. La escasa cobertura de sistemas de tratamiento de aguas residuales, el vertimiento directo de desechos y la falta de monitoreo permanente agravan esta problemática. La contaminación del recurso hídrico no solo amenaza la fauna y flora del humedal, sino también la seguridad alimentaria y las condiciones de vida de las poblaciones ribereñas.

Causas de la degradación

• Vertimientos de aguas residuales: múltiples municipios vierten sus aguas servidas directamente a la ciénaga sin ningún tipo de tratamiento.

• Proliferación de plantas acuáticas invasoras (Tarulla): la “tarulla” flota sobre la superficie, limita la navegación, impide que pescadores lancen sus redes, reduce oxígeno en el agua (lo que afecta peces).se estima que invade cerca del 35%.

• Contaminación agrícola: los agrotóxicos y venenos utilizados en las siembras de palma y arroz contaminan las aguas.

• Actividad ganadera: la ganadería extensiva contribuye a la contaminación del cuerpo de agua.

• Manejo inadecuado de residuos sólidos y orgánicos: los residuos sólidos generados por los asentamientos humanos también son un factor contaminante, basura no gestionada adecuadamente cerca de las comunidades ribereñas, vertimientos orgánicos desde los corregimientos circundantes.

3.1.4 Estado de la ciénaga

• La ciénaga de Zapatosa, el humedal de agua dulce más grande de Colombia, enfrenta una crisis ambiental y social crítica, como lo es su disminución de calidad del agua, degradación del ecosistema, pérdida de la biodiversidad, afectado su flora y fauna. Las acciones siguen siendo insuficientes frente a la magnitud del deterioro ambiental y la vulnerabilidad social del territorio.

• Los expertos han descrito la situación como una de las peores de los últimos años.

3.1.5 La sociedad y las ciénagas

• La Dependencia Mutua y la Vulnerabilidad

Existe una relación intrínseca de interdependencia mutua entre la sociedad y las ciénagas, donde el ecosistema de las ciénagas proporciona a la sociedad una multitud de beneficios y servicios esenciales a las comunidades locales como recursos hídricos, alimentos, cultura, la contención de sedimentos, la protección costera contra la erosión y el almacenamiento de carbono, ayudando a mitigar el cambio climático y protección contra desastres naturales, mientras que la sociedad depende de estas ciénagas para su subsistencia, son una fuente vital de recursos, con la pesca artesanal como actividad

económica principal, así como la agricultura y la ganadería, que dependen de la fertilidad del suelo asociada a estos ecosistemas, pero a su vez ejerce una fuerte presión sobre ellas a través de actividades extractivas y de colonización que provocan su degradación. Sin las ciénagas, muchas comunidades indígenas, campesinas y pescadoras enfrentarían su desaparición.

La alta dependencia de la sociedad sobre las ciénagas ha llevado a la sobreexplotación y degradación del ecosistema, afectando la biodiversidad y la estabilidad climática.

Las comunidades locales y diversas organizaciones sociales se movilizan y llevan a cabo acciones de resistencia para defender estos ecosistemas de la degradación, buscando proteger sus medios de subsistencia y la integridad del medio ambiente.

3.2 EL RÍO CESAR

1)

2)

Imagen 1. Mapa de la cuenca hidrográfica del río Cesar.
Fuente: *El Pilón*, "La cuenca del río Cesar está conformada por territorios de dos departamentos que son La Guajira y el Cesar", 4 de marzo de 2014. Disponible en: https://elpilon.com.co/el-rio-cesar-fue-navegable/
Imagen 2. Río Cesar observada desde un puente.
Fuente: *Portal Vallenato*. "El río Cesar se muere". 21 de febrero de 2014. Disponible en: https://portalvallenato.net/2014/02/21/el-rio-cesar-se-muere/

El río Cesar, que recorre aproximadamente 280 kilómetros entre los departamentos de La Guajira y el Cesar, junto con sus afluentes, conforma una cuenca localizada al sureste de la Sierra Nevada de Santa Marta y al occidente de la Serranía del Perijá, con una extensión estimada de 1.776.900 hectáreas. Este río ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de las ciudades ribereñas, pues alrededor de su cauce se concentran las principales actividades económicas de la región, como la agricultura, la pesca, la explotación de material de arrastre y la ganadería. Sin embargo, la ejecución de dichas actividades sin la debida precaución o mesura ha generado impactos negativos sobre el ecosistema, alterando la calidad del agua, los suelos y la biodiversidad. En consecuencia, se hace imperativa una revisión integral de la relación actual entre el río Cesar y las comunidades que dependen de él, con el propósito de promover un modelo de desarrollo sostenible que asegure su conservación y restauración.

En las últimas décadas, la cuenca del río Cesar ha sufrido un proceso de degradación ambiental debido a múltiples presiones de origen antrópico, tales como el vertimiento de aguas residuales sin tratamiento por parte de asentamientos y municipios, la escorrentía agrícola cargada de agroquímicos y fertilizantes, la extracción de materiales, la minería artesanal y la expansión de la frontera agropecuaria. Estas actividades han generado un notable deterioro en la calidad del agua, erosión y sedimentación de los cauces, así como una pérdida significativa de biodiversidad acuática. Dichas problemáticas han sido ampliamente documentadas en estudios y diagnósticos técnicos regionales y nacionales.

Desde la gobernanza ambiental ya se han implementado procesos técnicos de planificación preventiva y restauración, entre ellos la formulación y ejecución de los Pomca (Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas) en varios tramos del río Cesar, lo que evidencia la factibilidad técnica y la voluntad institucional para intervenir la cuenca bajo enfoques integrados. No obstante, la persistencia de las presiones ambientales y la magnitud del deterioro demandan un mandato jurídico de mayor jerarquía que garantice una protección sostenida del ecosistema, promueva la participación comunitaria efectiva y asegure una asignación presupuestal prioritaria.

La propuesta normativa encuentra sólido fundamento jurídico en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional contemporánea. La Corte Constitucional, en la Sentencia **T-622/16 (Atrato)**, reconoció que la afectación del derecho colectivo al medio ambiente puede comprometer derechos fundamentales (vida, salud, agua) y avanzó en el reconocimiento del **río y su cuenca como titular de derechos**, ordenando la adopción de mecanismos de protección participativos (representantes del Estado y guardianes comunitarios). Ese precedente es directamente aplicable al río Cesar por analogía fáctica y de riesgos, y legitima jurídicamente medidas excepcionales y coordinadas para garantizar la protección ecológica y los derechos humanos de las comunidades ribereñas.

Reconocer al río Cesar, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos permitirá: (i) institucionalizar la figura de representación y guardianía que articule Estado y comunidades; (ii) priorizar la elaboración y ejecución de un Plan integral de protección y restauración (Pomca articulado), con indicadores y financiamiento sostenido; (iii) aplicar medidas preventivas y de restauración -control de vertimientos, biorremediación, reforestación de riberas, obras ecohidrológicas- para recuperar calidad de agua y productividad pesquera; y (iv) proteger los derechos colectivos, culturales y de subsistencia de las comunidades indígenas, campesinas y pescadoras que dependen del río. Además, la norma facilitará la gestión de cooperación internacional y el acceso a fondos para restauración y adaptación climática.

Finalmente, la adopción de esta ley atiende una doble exigencia: por un lado, la **obligación constitucional** del Estado de velar por la conservación de riquezas naturales y por la salud y dignidad de la población; por otro, la **oportunidad práctica** de articular instrumentos técnicos (Pomca), recursos públicos y comunitarios, y cooperación internacional para intervenir de forma rápida, participativa y eficiente la cuenca del río Cesar antes

de que los daños sean irreversibles. Por estas razones, se hace necesario reconocer jurídicamente al río como sujeto de derechos y dotarlo de mecanismos institucionales permanentes que garanticen su protección, restauración y el ejercicio efectivo de los derechos de las comunidades ribereñas.

3.2.1 Situación ambiental

La cuenca del río Cesar enfrenta un estado de deterioro progresivo derivado de actividades antrópicas no sostenibles, que han reducido drásticamente su capacidad de autorregulación ecológica. La deforestación en las zonas altas de la Sierra Nevada y la Serranía del Perijá ha afectado los flujos hídricos naturales, incrementando la erosión, la sedimentación y los procesos de colmatación de los cauces. Asimismo, los vertimientos de aguas residuales domésticas e industriales sin tratamiento continúan siendo una fuente de contaminación crítica. Según diagnósticos de Corpocesar y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), la calidad del agua del río presenta una tendencia descendente en varios tramos, especialmente en los municipios de Valledupar, La Paz, Curumaní y Chiriguaná. Este deterioro afecta no solo la fauna y flora acuática, sino también la capacidad del ecosistema para mantener servicios como la regulación climática, la recarga de acuíferos y la provisión de agua para consumo humano y agrícola.

3.2.2 Estado del río

El estado actual del río Cesar es de alta vulnerabilidad ecológica y socioambiental. Los estudios técnicos lo clasifican como un cuerpo hídrico en deterioro progresivo, con pérdida de caudal en épocas secas, fragmentación ecológica, contaminación química y reducción de la fauna ictiológica. Las proyecciones climáticas indican que el cambio climático aumentará la presión sobre la cuenca, reduciendo los aportes hídricos provenientes de la Sierra Nevada de Santa Marta y alterando los patrones de precipitación. De no adoptarse medidas urgentes de restauración, el río podría perder su capacidad de autorregulación y su función como eje ecológico regional. Por ello, el reconocimiento del río Cesar como sujeto de derechos no solo responde a un imperativo jurídico y ético, sino también a una necesidad ecológica apremiante: asegurar su recuperación, mantenimiento y protección integral como patrimonio natural de la región Caribe.

De esta manera, el reconocimiento del río Cesar como sujeto de derechos se plantea como una herramienta de gobernanza ambiental para revertir la tendencia de degradación y restaurar su función ecosistémica.

3.2.3 Antecedentes que reconocen como sujeto de Derecho a los ríos en Colombia

En Colombia, la protección de los ecosistemas estratégicos y de los recursos hídricos ha evolucionado hacia el reconocimiento jurídico de los ríos, páramos y bosques como sujetos de derechos. Este proceso ha sido liderado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y otros tribunales, mediante acciones judiciales orientadas a salvaguardar el medio ambiente, los derechos colectivos y la dignidad humana.

La Sentencia T-622 de 2016 sobre el río Atrato marcó un hito al reconocerlo como entidad sujeto de derechos, representada por guardianes del Estado y las comunidades étnicas, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Esta doctrina de los derechos bioculturales introdujo una visión ecocéntrica en el orden jurídico colombiano, afirmando que la protección de la naturaleza es condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales.

Posteriormente, esta línea jurisprudencial fue reafirmada en decisiones como:

- **Río Cauca (Tribunal Superior de Medellín, 2019):** declarado sujeto de derechos ante los impactos del proyecto Hidroituango, reconociendo la afectación a la vida, salud y agua de las comunidades ribereñas.

- **Ríos Coello, Combeima y Cocora (Tribunal Administrativo del Tolima, 2019):** reconocidos como entidades con derechos propios a la protección y restauración, con guardianes comunitarios y estatales.

- **Río Pance (Juzgado Tercero de Ejecución de Penas de Cali, 2022):** declarado sujeto de derechos con órdenes para descontaminación y control de vertimientos.

- **Amazonía Colombiana (Corte Suprema de Justicia, 2018):** reconocida como entidad sujeta de derechos frente a la deforestación, ordenando la formulación de un pacto interinstitucional por su restauración.

- **Páramo de Pisba (Tribunal Administrativo de Boyacá, 2020):** declarado sujeto de derechos con representación legal para su protección integral.

Estos casos reflejan una tendencia consolidada en el derecho colombiano hacia la constitucionalización del ambiente y la adopción de una visión biocéntrica y participativa en la gestión del territorio.

No obstante, la mayoría de estos reconocimientos se han producido por vía judicial, lo que evidencia la necesidad de una acción legislativa que otorgue permanencia, claridad institucional y respaldo presupuestal a estas figuras.

El presente proyecto de ley busca, por tanto, avanzar en esa dirección mediante la declaratoria del río Cesar como sujeto de derechos, asegurando su representación, protección y restauración en el marco de un mandato legal con fuerza nacional.

4. MARCO NORMATIVO AMBIENTAL

El marco normativo que respalda la protección de la ciénaga de Zapatosa y el río Cesar se fundamenta en la Constitución Política de 1991, que en su artículo 79 reconoce el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y en el artículo 80, que impone al Estado el deber de planificar el manejo

y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación y restauración.

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

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

Ley 99 de 1993. Se crea el ministerio de ambiente y organiza el sistema nacional ambiental (SINA), estableciendo competencias de las corporaciones autónomas regionales, en este caso Corpocesar y Corpamag, como autoridades responsables de la gestión ambiental en la zona.

Ley 357 de 1997. Aprueba el convenio Ramsar, mediante el cual Colombia se compromete a conservar y usar racionalmente los humedales de importancia internacional, como es el caso de la ciénaga de Zapatosa.

Ley 165 de 1994. Aprueba el convenio sobre diversidad biológica, que compromete al país a conservar la biodiversidad y promover el uso sostenible de los recursos biológicos.

En el ámbito regional, la ciénaga de Zapatosa cuenta con el plan de manejo ambiental del complejo cenagoso de Zapatosa, adoptado por el Ministerio de Ambiente y las corporaciones autónomas, que busca articular acciones de conservación, monitoreo y restauración en coordinación con las comunidades locales.

5. TENDENCIA RECUPERACIÓN DE CIÉNAGAS Y RÍOS A NIVEL INTERNACIONAL

5.1 Recuperación de las ciénagas a nivel internacional

La recuperación de las ciénagas a nivel internacional incluye la restauración ecológica, la biorremediación con microalgas y el restablecimiento de la conectividad hídrica, utilizando financiamiento internacional como el del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) y la participación de organizaciones como la Convención de Ramsar y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Proyectos en Colombia, como en la ciénaga Grande de Santa Marta y la ciénaga de Mallorquín, buscan la restauración de manglares, la creación de ecoparques, y la mejora de la calidad del agua y la seguridad alimentaria de las comunidades locales, al tiempo que posicionan a las regiones como destinos de ecoturismo mundial.

Estrategias y Proyectos Internacionales

• Restauración Ecológica y Conectividad:

Se busca la restauración de ecosistemas como manglares, la rehabilitación de canales y la mejora de la conectividad entre los diferentes cuerpos de agua y remanentes de bosque.

• Biorremediación:

Se implementan procesos biológicos, como el uso de microalgas nativas, para purificar el agua de la ciénaga y consumir los contaminantes, como se hace en la ciénaga de Mallorquín.

• Financiamiento y Apoyo Internacional:

Organizaciones como el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia del Agua de la ONU apoyan estos proyectos de restauración y conservación en Colombia.

• Participación de Comunidades y Entidades:

Se trabaja con las comunidades locales, pescadores y el Sistema Nacional Ambiental para asegurar la sostenibilidad de los proyectos y promover la reconversión económica.

Ejemplos de Proyectos en Colombia

• Ciénaga Grande de Santa Marta:

Se han recuperado miles de hectáreas de manglar y se trabaja en la restauración de canales para mejorar la dinámica hídrica, lo que beneficia a la seguridad alimentaria de los pescadores y a la recuperación del ecosistema.

• Ciénaga de Mallorquín:

La creación de un ecoparque busca transformar el espacio en un destino de ecoturismo mundial, generando empleo y protegiendo a las comunidades costeras de los impactos del cambio climático.

• Ciénagas de Barbacoas y Zapatosa:

Se están desarrollando modelos ecohidrológicos y planes de manejo para fortalecer corredores ecológicos y la conectividad entre los bosques y hábitats acuáticos.

Beneficios de la Recuperación

• Servicios Ecosistémicos:

Las ciénagas restauradas cumplen funciones importantes como el control de inundaciones, la regulación de caudales y la purificación del agua.

• Biodiversidad:

Se promueve el crecimiento de especies nativas, tanto peces y moluscos como aves migratorias que usan las ciénagas como refugio y área de descanso.

• Desarrollo Socioeconómico:

Se generan oportunidades de empleo, inversión local y se mejora la seguridad alimentaria a través de la pesca y el ecoturismo.

• Resiliencia al Cambio Climático:

Los manglares restaurados ayudan a proteger las comunidades costeras contra los impactos del cambio climático.

5.2 Recuperación de los ríos a nivel internacional

En el ámbito internacional, diversos países han avanzado en la adopción de enfoques jurídicos y ecológicos innovadores para la recuperación integral de los ríos y el reconocimiento de la naturaleza

como sujeto de derechos, inspirando una nueva gobernanza ambiental centrada en la restauración y la participación comunitaria.

- Uno de los casos más emblemáticos es el del río Whanganui (Nueva Zelanda), reconocido en 2017 mediante la Te Awa Tupua *(Whanganui River Claims Settlement Act*) como una entidad viviente con personalidad jurídica propia, representada por guardianes del Estado y de las comunidades maoríes. Esta medida permitió la creación de un fondo permanente de restauración y un modelo de cogestión intercultural que hoy sirve como referente mundial.

- De manera similar, en India, los tribunales de Uttarakhand reconocieron en 2017 a los ríos Ganges y Yamuna como sujetos de derechos, destacando su papel espiritual, ecológico y económico para millones de personas, aunque el fallo fue posteriormente modulado por la Corte Suprema.

- En Ecuador y Bolivia, las constituciones nacionales consagran los derechos de la naturaleza (*pacha mama*) y han impulsado programas de recuperación de cuencas bajo principios biocéntricos, promoviendo la restauración de los ríos Vilcabamba y Pilcomayo.

En **Colombia,** el precedente de la **Sentencia T-622 de 2016** sobre el **río Atrato** marcó un hito regional y fue seguido por reconocimientos similares del río Cauca (2019), el río Bogotá (2022) y el río Magdalena (2023), consolidando una tendencia latinoamericana hacia la gestión ecológica y participativa de los ecosistemas hídricos.

Estas experiencias demuestran que el reconocimiento jurídico de los ríos y la adopción de mecanismos de restauración integral favorecen la recuperación ecológica, la reducción de conflictos socioambientales y la consolidación de una cultura de respeto hacia los bienes comunes naturales. En consecuencia, el reconocimiento del río Cesar como sujeto de derechos se inscribe en una tendencia internacional y regional respaldada por resultados positivos, ofreciendo un marco legal innovador y sostenible para garantizar su protección y restauración.

6. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA

La presente iniciativa legislativa encuentra su sustento en el marco constitucional, jurisprudencial e internacional que reconoce al medio ambiente como un eje estructural del Estado Social de Derecho y que ha permitido, mediante la jurisprudencia de la Corte Constitucional, avanzar hacia el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos.

En primer lugar, la Corte Constitucional ha señalado que *"la afectación del derecho colectivo al medio ambiente sano puede llegar a comprometer derechos fundamentales de las personas, cuando su desconocimiento tiene incidencia directa en la garantía de derechos como la vida, la salud o la integridad personal"*. (Sentencia T-622 de 2016, FJ 4.2.3). Esta reflexión es plenamente aplicable a la ciénaga de la Zapatosa, pues su deterioro compromete de manera directa el goce efectivo de derechos fundamentales de las comunidades ribereñas, incluyendo el derecho al agua, a la salud y al equilibrio ecológico.

De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha advertido que *"el derecho al medio ambiente sano está estrechamente ligado con la protección del territorio, pues el primero es condición necesaria para el goce efectivo del segundo. La Corte ha explicado que el medio ambiente sano va más allá de la simple diversidad biológica: constituye el espacio en el que se desarrolla la vida y la cultura de los pueblos"*. (Sentencia T-622 de 2016, FJ 4.3.3). En este sentido, la protección de la ciénaga de la Zapatosa no solo implica la conservación de un ecosistema, sino la garantía de la pervivencia cultural, social y económica de sus comunidades.

La Corte también ha advertido que cuando el deterioro ambiental impide a las comunidades acceder a bienes básicos, *"estos se ven forzados a desplazarse a otras partes del país (...). Este fenómeno (...) también destruye el tejido social que mantiene unidas a las comunidades, aquel que permite mantener las tradiciones culturales y los diferentes modos de vida que (...) mantienen la vigencia del carácter pluralista del Estado colombiano"*. (Sentencia T-622 de 2016, FJ 3.3). Tal situación es una amenaza latente para las comunidades pesqueras y ribereñas de la ciénaga de la Zapatosa.

El marco constitucional colombiano refuerza estos mandatos. La propia Corte ha recordado que *"la defensa del medio ambiente no solo constituye un objetivo primordial dentro de la estructura de nuestro Estado Social de Derecho, sino que integra, de forma esencial, el espíritu que informa a toda la Constitución Política"*. (T-622 de 2016). De igual manera, el **artículo 8º** de la Carta establece la obligación fundamental del Estado y la sociedad de *"velar por el cuidado de nuestras riquezas naturales y culturales"*, mientras que el **artículo 366** señala que *"la protección del medio ambiente ha adquirido (...) carácter de objetivo social (...) como una prioridad dentro de los fines del Estado"*. A este conjunto de disposiciones se ha denominado la **"Constitución ecológica",** la cual sustenta la presente propuesta.

En el ámbito jurisprudencial, la Corte ha avanzado hacia un **enfoque ecocéntrico**, al precisar que *"la tierra no pertenece al hombre, sino que el hombre pertenece a la tierra (...) Esta teoría concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales"*. (T-622 de 2016, FJ 5.9). De igual manera, decisiones como la C-632 de 2011 y la T-080 de 2015 ya habían reconocido que *"la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados"*.

La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, con base en la jurisprudencia constitucional ya referida, mediante Sentencia 4360 de 2018, reconoció a la Amazonía colombiana como entidad sujeta de derechos, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran.

Finalmente, cabe destacar que esta visión se armoniza con los compromisos internacionales del Estado colombiano, en virtud del **bloque de constitucionalidad**, particularmente el **Convenio 169 de la OIT (1989)** sobre pueblos indígenas y tribales, el **Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB, 1992)** y otras declaraciones internacionales que reconocen la estrecha relación entre diversidad cultural, biodiversidad y territorios. Estos instrumentos obligan al Estado colombiano a garantizar la protección integral de ecosistemas estratégicos como la ciénaga de la Zapatosa.

En consecuencia, el reconocimiento de la ciénaga de la Zapatosa y el río Cesar como sujeto de derechos se sustenta en la Constitución, la jurisprudencia y el derecho internacional, y responde a la necesidad de asegurar la pervivencia ecológica y cultural de las comunidades que dependen de este ecosistema, así como de garantizar los derechos fundamentales de las generaciones presentes y futuras.

7. CONFLICTO DE INTERESES

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

Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los Congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019): "No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles.

También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna". De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019: "Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

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

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

8. 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 deja de manifiesto que este proyecto de ley no ordena gasto público.

JOSÉ ELIÉCER SALAZAR LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar	**WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ** Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	Teresa González
Jorge E. Tamayo	Milene Jarava Díaz
Yenicet Barraza A.	

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2025 DE CÁMARA, 83 DE 2025 SENADO

HONORABLE REPRESENTANTE ÁNGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ

por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2026.

Bogotá D.C.,15 de octubre de 2025

Doctora,
GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA
Presidente
Comisión Cuarta
Cámara de Representantes

Doctora,
CLAUDIA PATRICIA SANTAMARÍA PEÑA
Secretaria (e)
Comisión Cuarta
Cámara de Representantes

Asunto: Adhesión al Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley 102 de 2025 de Cámara "POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2026"

Cordial saludo,

De manera atenta, a través de este oficio manifesto mi voluntad de adhesión al **Informe de Ponencia Positiva para segundo debate en Cámara, presentado al Proyecto de Ley 102 de 2025 de Cámara "POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2026"** publicado en la gaceta 1944 de 2025. De igual manera, suscribo la proposición con la que termina el informe de ponencia mencionado.

Cordialmente,

ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS AL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 333 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1229 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 21-10-2025 05:14
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0068509 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 71000 DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE VIVIENDA
DESTINO JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
ASUNTO CONCEPTO SOBRE EL PROYECTO DE LEY NO. 333 DE 2024 "POR MEDIO DEL CUAL SE
OBS

2025EE0068509

Bogotá D.C.

Secretario
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General de la Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co

ASUNTO: Concepto sobre el Proyecto de Ley No. 333 de 2024 "*Por medio del cual se modifica la Ley 1229 de 2008 y se dictan otras disposiciones"*

Honorable Secretario, reciba un cordial saludo.

Hemos recibido el Proyecto de Ley del asunto, con el propósito de conceptuar en lo referente a lo que sea de interés para esta cartera ministerial. En atención a la solicitud, procedemos a dar respuesta en el marco de las competencias asignadas a este Ministerio establecidas en el Decreto 3571 de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020 y Decreto 0128 de 2023, en los siguientes términos:

Consideraciones al articulado:

"Artículo 5. Modifíquese el parágrafo 1 y el parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 1229 de 2008 los cuales quedaran así:

Parágrafo 1. Entiéndase por profesional en construcción al profesional de nivel universitario con cualquier denominación afín cuya formación académica le habilita para:
(...)

Parágrafo 2. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las facultades que expidan títulos profesionales como profesional en construcción, o su denominación afín, deberán cumplir con las mismas competencias en sismorresistencia que la establecida para la carrera profesional de Ingeniería Civil; esto con el fin de que sus egresados profesionales puedan cumplir con las actividades previstas en la Ley 400 de 1997.

Al respecto se evidencia que que con el artículo 5 del proyecto de Ley se propone incluir la mención de "cualquier denominación afín" sin embargo, se consideraría necesario que se determine un mecanismo para validar que las profesiones afines se enmarquen dentro de los requerimientos de la ley 400 de 1997, puesto que al dejarlo abierto da lugar a múltiples interpretaciones.

Ahora bien, en cuanto al parágrafo 2 se propone no ajustarlo y mantenerlo de la siguiente manera:

"***Parágrafo 2º.*** *A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las facultades en "profesionales de la construcción en arquitectura e ingeniería";* ***deberán cumplir con la misma intensidad horaria en sismorresistencia*** *que la establecida para la carrera profesional de Ingeniería Civil; esto con el fin de que sus egresados profesionales puedan cumplir con las actividades previstas en la Ley 400 de 1997."*

Así las cosas, se considera que la intensidad horaria es un tema cuantitativo, claramente verificable a la hora de equiparar los profesionales en Construcción con los profesionales en Ingeniería Civil, en términos de sismorresistencia, mientras que, al hablar de competencias, como se propone en el Proyecto de Ley, se llevaría a temas cualitativos, difícilmente equiparables con los requisitos de la carrera profesional de Ingeniería Civil. Por lo tanto, es indispensable mantener el requisito como se encuentra actualmente en la norma.

"Artículo 8. Matrícula profesional: ordénese al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería -COPNIA a emitir matrícula profesional y hacer el correspondiente registro en el RUNPA a los profesionales en construcción, sea cuál sea su denominación particular, que acrediten formación conforme al artículo 4° de la ley 1229 de 2008"

Al respecto es de indicar que al revisar la Ley 842 de 2003 la misma prevé diferentes términos en cuanto a matrícula profesional prevista para Ingenieros (art. 7), certificado de inscripción profesional, cuando habla de Profesiones afines a la ingeniería o profesiones auxiliares (art. 8). Así las cosas, se propone unificar el termino a registro profesional, siendo éste un término genérico que abarca todo el proceso administrativo que otorga la autorización Estatal para ejercer una profesión y que culmina con la expedición de las tarjetas, matrículas, licencias profesionales o cualquiera que sea su denominación presente o futura, solucionando así de fondo, la problemática expuesta en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa.

Propuesta inclusión artículo

Al respecto del Proyecto de Ley proponemos la inclusión del siguiente artículo:

"Artículo XXXX: Tasa para la financiación del proceso de acreditación de profesionales que se dedican al desarrollo de edificaciones. *Créase una tasa destinada a financiar los costos y gastos asociados a las etapas del proceso de acreditación de los profesionales que se dedican al desarrollo de edificaciones, de conformidad con las Leyes 400 de 1997 y 1796 de 2016, que corresponde a las actividades de validación de la experiencia profesional, elaboración e implementación del examen de acreditación profesional, y administración y sostenimiento del Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados (RUNPA).*

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio fijará la tasa en salarios mínimos legales mensuales vigentes, la cual no podrá exceder el valor de medio (1/2) Salario Mínimo Mensual Vigente (SMMLV), mediante un sistema de valoración y ponderación de los costos.

El sujeto pasivo de la referida tasa será la persona natural que solicite la prestación de los servicios del proceso de acreditación profesional en los términos de las Leyes 400 de 1997 y 1796 de 2016.

La base de la tasa será el costo de las actividades previstas dentro del proceso de acreditación de los profesionales, de conformidad con las Leyes 400 de 1997 y 1796 de 2016.

El Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) recaudará los recursos provenientes del cobro de la tasa del proceso de acreditación profesional, y los administrará a través de un patrimonio autónomo que constituirá mediante contrato de fiducia mercantil con una de las sociedades fiduciarias autorizadas para el efecto por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo 1*. La tarifa se podrá actualizar y ajustar para cada aplicación del examen de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

Parágrafo 2. *Las fuentes de recursos del patrimonio autónomo serán las percibidas por la tasa que se crea mediante el presente artículo, los aportes de entidades privadas a título gratuito y los rendimientos financieros que se generen. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá transferir aportes al patrimonio autónomo de conformidad con la disponibilidad de recursos.*

Los recursos del patrimonio autónomo se destinarán al financiamiento de los costos y gastos del proceso de acreditación profesional, así como en los que se incurra para la administración de los recursos.

Parágrafo 3. *El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará lo previsto en el presente artículo."*

La inclusión de dicho artículo es propuesta en tanto los artículos 24 y 42 de la Ley 400 de 1997 establecieron que los profesionales que realizan las labores de diseño, revisión, construcción y supervisión técnica de edificaciones, deben acreditar la experiencia profesional y las cualidades y conocimientos sobre la norma de construcción sismo resistente. Bajo este entendido, los profesionales que realizan labores de diseño estructural, diseño sísmico de elementos no estructurales, elaboración de estudios geotécnicos, revisión de estos diseños y estudios, dirección de la construcción y supervisión técnica independiente de edificaciones, deben superar el proceso de acreditación profesional para garantizar su idoneidad en el desarrollo de edificaciones.

Así mismo, el artículo 12 de la Ley 1796 de 2016, más conocida como Ley de Vivienda Segura, creó el Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados el cual será administrado por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) y tendrá como insumo el examen de acreditación profesional, cuya consulta se efectuará mediante un portal web con el fin de que cualquier interesado pueda verificar la idoneidad de los profesionales que participan en el desarrollo de edificaciones.

En el marco de las leyes citadas se tiene que el ***proceso de acreditación de los profesionales que se dedican al desarrollo de edificaciones*** tiene tres etapas claramente diferenciadas:

Etapa 1. Verificación de la experiencia de los profesionales a cargo de los consejos profesionales respectivos: Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, COPNIA; el Consejo Profesional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares -CPNAA-; y el Consejo Profesional Nacional de Ingenierías Eléctrica, Mecánica y Profesiones Afines.

Etapa 2. Aplicación de las pruebas de idoneidad y conocimiento del Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes NSR; etapa que abarca el proceso de elaboración y actualización del banco de preguntas y posterior implementación del examen. La elaboración de las preguntas es actualmente financiada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con sustento en el parágrafo 1 del artículo 42 y el artículo 43 de la Ley 400 de 1997, y el aparte A-5.5.3 del Decreto 945 de 2017.

Etapa 3. Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados, a cargo de COPNIA, quien debe registrar a los profesionales que aprueben satisfactoriamente las etapas 1 y 2, y mantener dicho registro actualizado y al acceso público.

Si bien la Ley 400 de 1997 fijó la obligación de demostrar la experiencia profesional y las calidades de los profesionales que intervienen en el desarrollo de edificaciones, y la Ley 1796 de 2016 determinó que el cumplimiento de tales requisitos se realizaría a través del Registro Único Nacional de Profesionales, ninguna de estas normas estableció un mecanismo de financiación que permita asegurar la sostenibilidad financiera del proceso de acreditación, el cual, debe garantizar a los profesionales involucrados que cumplan con la experiencia mínima requerida, la posibilidad de tomar el examen de acreditación al menos una vez al año.

El proceso de acreditación es una actividad al servicio público que hace parte de un conjunto de medidas creadas por el legislador para proteger al comprador de vivienda e incrementar la estabilidad y seguridad técnica de las edificaciones construidas, en tanto asegura un mayor rigor en la verificación del personal que interviene en el

desarrollo de los proyectos, mediante la intervención de profesionales expertos e idóneos en el diseño, supervisión y construcción.

En este sentido, al ser una actividad al servicio público y en defensa del interés general, es procedente la creación de una tasa para su financiamiento, la cual permitirá recuperar total o parcialmente los costos en que se incurra para asegurar la prestación del servicio de acreditación. La tasa creada concuerda con lo establecido por la Corte Constitucional sobre este tipo de tributo:

"En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: "La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten"; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado ; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales" (Corte Constitucional, Sentencia C-278/19).

Ahora bien, en relación con la administración de la tasa, como se establece en el inciso segundo del artículo propuesto, será el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) quien recaudará y administrará los recursos provenientes del cobro de la tasa a través de un patrimonio autónomo que constituirá mediante contrato de fiducia mercantil.

Es pertinente recordar que el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería – COPNIA es una entidad sui géneris o especial e independiente de derecho público del orden nacional, creada por la Ley 94 de 1937, y actualmente regulada orgánica y funcionalmente por los artículos 25, 26, 27 y siguientes de la Ley 435 de 1998 y las leyes 842 de 2003, 1325 de 2009 y 1796 de 2016, que la dotan de autonomía organizacional, administrativa, presupuestal y financiera.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinó con base en lo establecido en el artículo 26 señalado, que el COPNIA no es un órgano parte del Presupuesto General de la Nación: "… *el Artículo 26 de la Ley 842 de 2003 (…) le confirió al Consejo Profesional Nacional de Ingeniería COPNIA autonomía para aprobar y ejecutar su presupuesto y el de los Consejos Regionales o Seccionales. Por lo anterior, no es competencia de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional adelantar trámites presupuestales a ese Consejo, tal como se manifestó en comunicación No. 79978 del 29 de diciembre de 2003*."[1]

De acuerdo con lo anterior, es claro que la tasa recaudada y administrada por el COPNIA no integraría el Presupuesto General de la Nación.

Por otra parte, se señala en el proyecto de artículo que *"Las fuentes de recursos del patrimonio autónomo serán las percibidas por la tasa que se crea mediante el presente artículo, los aportes de entidades privadas a título gratuito y los rendimientos financieros que se generen. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá transferir aportes al patrimonio autónomo de conformidad con la disponibilidad de recursos*"**.**

En el aparte citado, el propósito de la norma es definir como fuente principal cierta para la financiación del proceso de acreditación los recursos que se recauden por concepto de la tasa. No obstante, la disposición permite que el patrimonio autónomo que constituya el COPNIA reciba aportes de entidades privadas a través de donaciones, como actores del sector constructor y asegurador; y de manera optativa y excepcional y supeditado a la disponibilidad de recursos, se deja expresa la posibilidad de que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pueda realizar aportes cuando por variables en los costos de elaboración e implementación de la acreditación profesional, no sea posible sufragar dicho proceso totalmente con los recursos provenientes de la tasa y sus rendimientos.

En la siguiente tabla se presentan las estimaciones sobre la sostenibilidad financiera del proceso de acreditación, con sustento en el recaudo proyectado de la tasa anualmente. Para estas estimaciones se tomaron en cuenta las siguientes variables:

a) ***Número estimado de profesionales.*** Según cálculos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el universo de profesionales que deberá presentar las pruebas de idoneidad y conocimiento de la Ley 400 de 1997 es de aproximadamente 15 mil. Esta cifra se basó en la información de licencias solicitadas entre 2016 y 2019 en Bogotá, y proyectadas a nivel nacional según participación del mercado, así como en información recabada por los consejos profesionales.

Se espera una participación de 7 mil profesionales en la primera y segunda versión de las pruebas a realizarse en 2021 y 2022; y para 2023 de 3 mil profesionales, teniendo en cuenta que además del universo calculado, algunos de los profesionales deberán repetir las pruebas en caso de no pasar el examen.

b) Costos estimados para cada etapa del proceso. En el rubro de costos se tiene, por una parte, los relacionados con la validación de la experiencia, implementación del examen y registro de los profesionales que surtan satisfactoriamente todo el proceso. Adicionalmente, se desagrega el costo de elaboración de las pruebas (banco de preguntas) las cuales tienen una utilidad de 2 implementaciones, lo que exige considerar que cada 2 años (2022 y 2025) se requerirá sufragar el costo de elaboración de las preguntas. Como se ha explicado, la elaboración del primer banco de preguntas está en curso y está siendo financiado por el MVCT.

c) ***Tarifa estimada.*** La estructura de costos vs el universo potencial de profesionales permite estimar que la tarifa de la tasa será de aproximadamente medio salario mínimo.

RECAUDO

	RECAUDO TASA FIJA				
	AÑOS	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
	PROFESIONALES	7.000	7.000	3.000	7.000	7.000
	VALOR TASA INDEXADO (1/2 SMLV)	$ 438.902	$ 460.847	$ 483.889	$ 508.083	$ 533.488
	RECAUDO INICIAL	$ 3.072.310.500	$ 3.225.926.025	$ 1.451.666.711	$ 3.556.583.443	$ 3.734.412.615
B)	***COSTOS***					
	COSTO VALIDACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y REGISTRO (Indexado IPC 5%)	$ 2.159.307.735	$ 2.267.273.122	$ 1.667.510.907	$ 2.499.668.617	$ 2.624.652.048
	COSTO ELABORACIÓN (Indexado IPC 5%)	$ 0	$ 429.975.000	$ 0	$ 0	$ 497.749.809
	COSTO TOTAL	$ 2.159.307.735	$ 2.697.248.122	$ 1.667.510.907	$ 2.499.668.617	$ 3.122.401.857
A) - B)	***RECAUDO MENOS COSTOS***					
	AHORRO O PÉRDIDA ANUAL	$ 913.002.765	$ 528.677.903	-$ 215.844.196	$ 1.056.914.826	$ 612.010.758
	ACUMULADO					
	AHORRO O PÉRDIDA ACUMULADA	**$ 913.002.765**	**$ 1.441.680.668**	**$ 1.225.836.472**	**$ 2.282.751.297**	**$ 2.894.762.055**

De acuerdo con las estimaciones realizadas, con el potencial de profesionales llamados a realizar el proceso de acreditación, el cobro de una tasa equivalente a medio salario mínimo haría posible la financiación del proceso de acreditación.

La tasa propuesta es un mecanismo que permitirá recuperar el costo asociado a la implementación y sostenibilidad en el tiempo del proceso de acreditación , reduciendo la presión que ya existe sobre el presupuesto general, pues como se ha explicado, las leyes 400 de 1997 y 1796 de 2016 en las que se crea el proceso de acreditación y se asigna la responsabilidad de su implementación al MVCT, no definieron un mecanismo de financiación alguno que permita asegurar la sostenibilidad financiera del proceso.

[1] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Oficio 38639 del 7 de septiembre de 2004.

CONCLUSIONES:

Sobre el Proyecto de Ley que se estudia, este Ministerio considera viable la propuesta legislativa que aquí se analiza a la luz de las competencias y normatividad aplicable en la materia. Sin embargo, es importante considerar las recomendaciones realizadas por esta cartera ministerial en el presente documento.

Con los comentarios expuestos, esperamos contribuir en la gestión legislativa y quedamos a su disposición para atender cualquier inquietud.

Cordialmente,

MARSIGLIA BELLO AYDEE MARQUEZA
Firmado digitalmente por MARSIGLIA BELLO AYDEE MARQUEZA
Fecha: 2025.10.21 05:12:26 -05'00'

AYDEÉ MARQUEZA MARSIGLIA BELLO
Viceministra de Vivienda
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Elaboró:
M. Cruz / J. Tafur
Contratistas
SPDUT

Revisó:
M. Castro
Contratistas
SPDUT

Aprobó:
L. Dueñas
Subdirector
SPDUT

J. Cabrera
Contratista
DEUT

Josefina Acevedo
Contratista Viceministerio de Vivienda

Claudia Andrea Ramírez
Directora Espacio Urbano y Territorial

CARTA DE COMENTARIOS AL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 446 DE 2024 CÁMARA.

por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración de los 32 años del departamento del Vaupés, se exalta su riqueza natural, étnica y cultural, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., Septiembre de 2025

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 01-10-2025 16:50
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0062993 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 71000 DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE VIVIENDA
DESTINO JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
ASUNTO PROYECTO DE LEY 446 - 2024 "POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA
OBS
2025EE0062993

Secretario General
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co.

ASUNTO: Proyecto de Ley 446 – 2024 *"por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 32 años del departamento del Vaupés, se exalta su riqueza natural, étnica y cultural, y se dictan otras disposiciones"*

Respetado Secretario:

En atención al oficio del asunto, mediante el cual remite para revisión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el proyecto de ley que tiene por objeto conmemorar los 32 años de vida administrativa del departamento del Vaupés, se informa que de conformidad con las funciones establecidas a través del Decreto Ley 3571 de 2011, modificado por los Decretos 1604 de 2020 y 128 de 2023, se presentan por medio de este documento las siguientes consideraciones:

Respecto al acápite denominado: *"obras representativas para el departamento del Vaupés"*, puntualmente lo referido en el numeral 4.2 de la exposición de motivos del proyecto de Ley, que establece:

> *"(…) Llegar a las comunidades indígenas del departamento a través de proyectos con enfoque deportivo pluricultural y étnico, como el diseño y construcción de polideportivos, para estas comunidades de población mayoritariamente indígena que estén encaminados a salvaguardar derechos constitucionales como la vida, la salud, la dignidad, el deporte y la recreación. (…)"*

Es importante señalar que, en el marco del Contrato Interadministrativo No. 1223, suscrito entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter), se priorizó la construcción de un parque recreo-deportivo en el municipio de Mitú, en desarrollo del cual se celebró a su vez el Convenio Interadministrativo No. 0103 de 2023 entre Findeter y el municipio de Mitú - Vaupés, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos y administrativos para la ejecución del proyecto de espacio público "Parque Recreo Deportivo PRD" en sus fases de estudios, diseños definitivos y construcción con el acompañamiento social necesario en cada una de las fases del proyecto.

En el marco del convenio señalado, el municipio de Mitú postuló en el mes de junio de 2023 un predio ubicado en el barrio Las Brisas, el cual fue viabilizado jurídica y técnicamente por Findeter. No obstante, en el mes de febrero de 2024, en virtud de la reunión de contextualización y socialización del proyecto con la nueva administración municipal, el Alcalde Municipal informó que el predio propuesto por la administración anterior había sido presentado ante el Ministerio del Deporte para la construcción de un complejo deportivo, informando que se buscaría otro predio con las condiciones técnicas adecuadas para el desarrollo del parque recreo-deportivo.

Ahora bien, ante la falta de respuesta por parte del municipio sobre el nuevo predio, en el mes de abril de 2024, Findeter -respaldado por la solicitud emitida por la Dirección de Espacio Urbano y Territorial de este Ministerio- notificó al municipio de Mitú, mediante el comunicado No. 2024EE0022687, la terminación anticipada del Convenio Interadministrativo No. 0103 de 2023. Actuación surtida, conforme la cláusula décima segunda del mencionado convenio, procediendo así con la suscripción del Acta de terminación anticipada y la priorización por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de otro municipio a nivel nacional para su remplazo.

En ese orden, cabe señalar que el Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial, ha estado presto a adelantar las acciones para la ejecución de este tipo de proyectos en el Departamento y ofrece la siguiente oferta institucional:

Barrios de Paz

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el objetivo de mejorar la calidad de vida para miles de hogares víctimas y población vulnerable del país que habitan en sectores y entornos precarios, a través del programa Barrios de Paz se propone gestionar y financiar intervenciones de mejoramiento de entorno en asentamientos de origen informal, o en aquellos de origen formal que tengan la necesidad de dichas intervenciones. El programa cuenta con diversos componentes, tales como intervenciones físicas para el mejoramiento de entornos, así como acompañamiento y asistencia en procesos de legalización urbanística.

Mejoramiento Integral de Barrios (MIB)

Objetivo del Programa

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios tiene como objetivo principal mejorar la calidad de vida de las familias que residen en barrios de origen informal. Esta estrategia del programa se centra en la renovación y adecuación de espacios tanto públicos como privados, asegurando condiciones de seguridad y habitabilidad para los residentes. Además, la estrategia de Mejoramiento Integral de Barrios, que forma parte del programa Barrios de Paz, incluye otros objetivos importantes:

- Desarrollar iniciativas que ayuden a la reducción de la pobreza urbana, a través del conjunto de acciones físico-sociales, ambientales, económicas y jurídico – legales, para la integración e inclusión de los asentamientos precarios dentro de la estructura funcional y productiva de la ciudad. Lo anterior, teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de la población urbana de cada sector.

- Incrementar las capacidades institucionales de los actores del programa a través de asistencia técnica y financiera para la implementación adecuada y efectiva de acciones que promuevan la ejecución del programa.

- Consolidar una ruta a través de la infraestructura y el trabajo con comunidades para la construcción de la Paz total.

- Desarrollar estrategias de creación colectiva y gestión social, con organizaciones comunitarias de base y colectivos sociales que promuevan la sostenibilidad del territorio, la seguridad para la vida, la convivencia barrial, la apropiación de espacios y la corresponsabilidad para el uso y el cuidado de los bienes comunitarios.

Por otro lado, como Ministerio, **reconocemos la importancia de implementar proyectos de esta naturaleza** para elevar la calidad de vida de los habitantes. En este contexto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) establece los siguientes criterios de priorización de proyectos dentro del Programa de Barrios de Paz para la estrategia de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB):

- Que los barrios objeto de intervención con MIB se encuentran legalizados urbanísticamente o en proceso de legalización urbanística.
- Que los barrios cuenten con disponibilidad de servicios públicos domiciliarios; que tengan acceso a sistemas formales o alternativos de abastecimiento de agua y de disposición de aguas servidas.
- Que las zonas a intervenir no se encuentren ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable.
- Que las zonas a intervenir no se encuentren en zonas de protección de los recursos naturales.
- Que las zonas a intervenir no se hallen en zonas de reserva de obra pública o de infraestructura básica del nivel nacional, regional o municipal ni áreas no aptas para la localización de viviendas de acuerdo con los planes de ordenamiento territorial.
- Que los sectores postulados se encuentren incluidos dentro del Tratamiento Urbanístico de Mejoramiento Integral acorde al POT vigente, de acuerdo con lo establecido en el CONPES 3604 de 2009.

De esta manera, una vez se tengan preseleccionados los sectores que cumplan con dichos criterios, se sugiere remitir una solicitud formal suscrita por el Alcalde Municipal solicitando la asistencia técnica respectiva para la focalización de este tipo de proyectos, la cual debe ser dirigida al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al correo electrónico correspondencia@minvivienda.gov.co.

Legalización Urbanística:

La estrategia de Legalización de Asentamientos Humanos Informales que hace parte del programa Barrios de Paz, tiene los siguientes objetivos:

- Desarrollar y fortalecer capacidades en las entidades territoriales para adelantar e incentivar procesos de reconocimiento de asentamientos humanos informales y su inclusión a la planeación formal de las ciudades, promoviendo esta iniciativa de legalización como la *"Puerta de entrada a otros programas de mejoramiento integral"*, contribuyendo a la reducción de la pobreza urbana, la integración e inclusión de los asentamientos a la estructura funcional y productiva de la ciudad, partiendo de las condiciones y características particulares de sus situación de hecho.

- Promover estrategias de articulación entre los diferentes actores que participan en el proceso de Legalización Urbanística, involucrando entidades públicas y privadas con la generación de insumos para adelantar procesos de legalización urbanísticas.

- Asistir y acompañar técnica y jurídicamente procesos de legalización urbanística focalizados.

Espacio Público (EP) y Equipamientos:

El componente de espacio público del Programa Barrios de Paz impulsado por este Ministerio, está orientado a municipios con mayores índices de pobreza, precariedad de la infraestructura y afectaciones por el conflicto armado, así como la población con alto índice de vulnerabilidad y que habitan los asentamientos precarios con pobreza extrema.

Esta estrategia contempla acciones orientadas al mejoramiento físico, social, económico, organizacional y ambiental de los asentamientos, mediante la estructuración e implementación de proyectos de espacio público a través de parques

recreo-deportivos con su incorporación a la estructura territorial y funcional del área urbana, así como proyectos de equipamientos con participación de la comunidad y su acompañamiento social.

Asistencia Técnica en Ordenamiento Territorial

La asistencia técnica en Ordenamiento Territorial tiene el objetivo de acompañar las entidades territoriales - E.T., en los procesos de adopción, revisión e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial - I.O.T., entre los que se encuentran los Planes de Ordenamiento Territorial - POT y Planes de Ordenamiento Departamental – POD, implementando procesos de asistencia diferencial que buscan responder de manera multiescalar a las diferentes necesidades de cada territorio; situaciones que se estudian ad hoc de acuerdo con la caracterización territorial y el estado del ordenamiento en cada contexto.

En el marco de esta estrategia, el Ministerio asesora y apoya la construcción de información, para que las entidades territoriales mejoren sus procesos de ordenamiento territorial.

Entrega de información:

- Caracterización territorial: información georreferenciada procedente de fuentes secundarias que permita conocer el estado del territorio y abordar los procesos de diagnóstico para los IOT.
- Insumos Modelo de ordenamiento territorial: información georreferenciada que permite a las entidades territoriales abordar la formulación de sus IOT, definiendo oportunidades y restricciones para el desarrollo integral del territorio.

Capacitar, asesorar y apoyar la construcción de información para los procesos de ordenamiento territorial:

- Gestión de recursos para financiar la revisión de los I.O.T con diferentes fuentes de financiación.
- Estructurar términos de referencia para contratar la revisión de los I.O.T
- Herramientas pedagógicas para la construcción de los documentos de los I.O.T: seguimiento y evaluación, diagnóstico territorial, formulación.
- Herramientas pedagógicas para la definición e implementación de los instrumentos de gestión del suelo y de financiación de los I.O.T, partiendo de la capacidad de cada E.T. para que sean aplicados a un contexto específico, iniciando por la etapa de formulación de estos hasta su implementación y reglamentación detallada.
- Acompañamiento y orientación en los procesos de concertación ambiental, consulta, aprobación y adopción de los I.O.T.
- Acompañamiento y orientación transversal para la incorporación de la gestión del riesgo en los I.O.T.
- Acompañamiento y orientación en la estructuración de la cartografía de los I.O.T. con base en el LADM COL POT, el cual es un modelo de datos diseñado para modelar la información geográfica relativa a los Planes de Ordenamiento Territorial con el propósito de estandarizar objetos espaciales, categorías y dominios para facilitar el intercambio de datos entre los diferentes niveles territoriales y sectores.

Énfasis Multiescalar:

El Ministerio, en el marco de sus funciones, implementa la línea de trabajo arriba mencionada para articular los niveles intermedios de planificación, y en ese contexto brinda asistencia técnica a los departamentos, áreas metropolitanas y esquemas asociativos territoriales – EAT, en el desarrollo e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial y en la generación de directrices y lineamientos generales y sectoriales que permitan fortalecer los procesos de planificación regional y subregional, así como permitir que lo planificado se ejecute y ponga en marcha procesos tangibles de transformación del territorio.

Asistencia técnica en la incorporación de la gestión del riesgo en el Ordenamiento Territorial

Brindar asistencia en aclaraciones e inquietudes relacionadas con el proceso de incorporación de los estudios básicos y detallados de gestión del riesgo en los procesos de revisión, ajuste y adopción de los I.O.T.

Asistencia Técnica en Inventario de Asentamientos en Zonas de Alto Riesgo

Brindar acompañamiento y orientación técnica a las entidades territoriales en el proceso de reporte de información en el aplicativo que consolida el Inventario Nacional de Asentamientos en Alto Riesgo – I.A.Z.A.R.

Vivienda Diferencial

Acompañamiento a los equipos de asistencia técnica de los diferentes programas y proyectos del Ministerio, para la caracterización, aplicación de herramientas para la captura de información y lineamientos para la formulación de soluciones en entornos de hábitat diferencial, con especial énfasis en la vivienda. Este acompañamiento se realiza bajo las competencias de asistencia técnica del sector y como parte del ejercicio de caracterización del hábitat diferencial.

Línea de redescuento con Tasa Compensada

La línea de redescuento con tasa compensada de Findeter, redescuenta operaciones de crédito a entidades del orden Nacional, Territorial, Distrital y sus descentralizadas, así como entidades de derecho privado, para el desarrollo sostenible de las regiones en varios sectores, incluyendo vivienda y desarrollo urbano.

Para el efecto, la aprobación y certificación de la viabilidad técnica y financiera de los proyectos de infraestructura objeto de la línea, estará a cargo del Ministerio correspondiente, por lo cual, desde el MVCT se expidió la Resolución 300 de 2015 donde se establece los tipos de proyectos y los requisitos tanto generales como específicos que deben cumplir los para su viabilidad.

La Dirección de Espacio Urbano y Territorial realiza la verificación de los requisitos generales y específicos de los proyectos de que tratan los numerales 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º del artículo 3º de la referida resolución que se indican a continuación:

- Adquisición de predios en donde se vayan a desarrollar proyectos de vivienda de Interés Social (VIS) o Prioritario (VIP) nueva.
- Construcción, rehabilitación o mantenimiento de alguno o algunos de los elementos que conforman el perfil de las vías de la malla vial urbana del municipio.
- Estudios y diseños; o estudios, diseños y construcción; o estudios, diseños y rehabilitación de alguno o algunos de los elementos que conforman el perfil de las vías de la malla vial urbana del municipio.
- Revisión y ajuste de largo plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT (POT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial -PBOT y Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT).
- Estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT (POT, PBOT y EOT), de conformidad con lo establecido en el Decreto 1807 de 2014.
- Proyectos de mejoramiento integral de barrios en sus fases de legalización urbanística y estudios y diseños definitivos; estudios y diseños definitivos; o estudios y diseños definitivos y construcción de obras, incluyendo el acompañamiento social necesario.

Así mismo, expide la viabilidad técnica y financiera y realiza el seguimiento de los recursos asignados a los proyectos financiados con la línea, que son viabilizados hasta su finalización.

Asistencia Técnica en Habilitación del Suelo

La línea de Habilitación del Suelo se presenta como un mecanismo de apoyo para la gestión y el seguimiento de los Macroproyectos de Interés Social Nacional y otros instrumentos de planificación así:

- Macroproyectos de Interés Social Nacional de primera generación
- Macroproyectos de Interés Social Nacional de segunda generación
- Planes Parciales
- Planes Maestros
- Planes Turísticos Especiales
- Implementación de Instrumentos desde la etapa de formulación del POT

Esta línea tiene como objetivo fortalecer la coordinación entre los diversos actores involucrados, tanto públicos como privados, como las entidades gubernamentales de diferentes niveles (local, regional o nacional) y los promotores o desarrolladores de proyectos.

El propósito es facilitar el desarrollo de iniciativas de gran impacto en el ámbito de la vivienda, además de colaborar en la identificación y puesta en marcha de soluciones a los obstáculos que dificulten su implementación.

Por otra parte, en materia de proyectos de vivienda, frente a la propuesta relacionada con proyectos, es necesario aclarar que los programas a través de los cuales se otorgan subsidios no están diseñados para una población en particular o municipio en concreto, sino que están dirigidos a la ciudadanía en general.

En la misma medida, se aclara que los Subsidios Familiares de Vivienda se otorgan a los potenciales beneficiarios que se postulan a los programas, por lo que la asignación de subsidios no obedece a un trámite que opere de oficio por parte de las entidades,

sino que depende de los respectivos interesados que cumplan con el lleno de los requisitos establecidos para cada programa, así como de la disponibilidad presupuestal.

Si bien este Ministerio reconoce la necesidad de impulsar proyectos, no considera conveniente realizar una asignación directa de Subsidios Familiares de Vivienda a un municipio en particular, pues se vulneraría el derecho a la igualdad, como derecho constitucional. Así mismo, se desconocerían los postulados de la Política Pública de Vivienda y los principios de participación de las entidades territoriales que presentan la misma o mayor escala de déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.

Por último, es importante recordar que como lo indica el artículo 359 de la Constitución Política "No habrá rentas nacionales de destinación especifica", y que en esta línea la Corte Constitucional en sentencia C 817 de 2021, indicó frente a las leyes de honores lo siguiente:

> "*en este tipo de leyes se pueden entremezclar aspectos relacionados con la asignación de partidas presupuestales para obras de interés social relacionadas con la celebración, aniversario u honor y, en este caso, no debe considerarse como rentas de destinación específica porque no se trata de ingresos permanentes del presupuesto nacional*".

En este sentido las leyes de honores, al ser norma especial, no crean, ni extinguen obligaciones, ni modifican situaciones jurídicas, por lo tanto, la enunciación realizada en la ley es facultativa más no impositiva.

Con los comentarios expuestos, esperamos contribuir en la gestión legislativa y quedamos atentos a su disposición para atender cualquier inquietud adicional.

Atentamente,

MARSIGLIA BELLO AYDEE MARQUEZA
Firmado digitalmente por MARSIGLIA BELLO AYDEE MARQUEZA
Fecha: 2025.10.01 16:46:12 -05'00'

AYDEÉ MARSIGLIA BELLO
Viceministra de Vivienda
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Revisó:
Jorge Andrés Pinzón Rueda
Subdirector
SATOUI

Javier Cabrera
Contratista
DEUT

CARTA DE COMENTARIOS DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 630 DE 2025 CÁMARA.

por medio de la cual se dictan normas de requilibrio e inclusión en el sector de las culturas, las Artes y los Saberes.

BOGOTÁ SECRETARÍA DE GOBIERNO

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No. 20251700476171
Fecha: 21-10-2025

Página 1 de 1

Datos Notificación
Nombres/Apellidos: _____
No Identificación: _____
Fecha y Hora: _____
Nota: Los datos de este apartado solo serán diligenciados por la persona quien recibe este documento al momento de la notificación.

Bogotá, D.C.

170

Secretario General
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co
Calle 10 No. 7-50, Capitolio Nacional
Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones de la Administración Distrital al Proyecto de Ley No. 630 de 2025 Cámara, *"Por medio del cual se dictan normas de reequilibrio e inclusión en el sector de las Culturas, las Artes y los Saberes".*

Respetado Secretario Lacouture:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal realizado al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, me permito informarle que la Secretaría de Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (anexo radicado No. 202542132499 32), realizó observaciones sobre dicha iniciativa para consideración de esa célula legislativa durante su trámite.

En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere que, en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley, se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar mesas de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co.

Cordialmente,

JUAN BELLO GONZÁLEZ
Director de Relaciones Políticas
juan.bellog@gobiernobogota.gov.co

Anexo: Uno (Ocho folios en formato .pdf)

Proyectó: Ana Carolina González – Auxiliar Administrativa
Revisó: Diana Alexandra Rincón Lozano –Contratista DRP
Aprobó: Julián Stiben Arévalo Pedraza – Contratista DRP

BOGOTÁ SECRETARÍA DE GOBIERNO

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE OBSERVACIONES PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO

FECHA DE ELABORACIÓN: 22/09/2025

SECTOR QUE CONCEPTÚA: SECRETARÍA DE CULTURA RECREACIÓN Y DEPORTE

PROYECTO DE LEY [X] PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO [ ]

NÚMERO DEL PROYECTO: 630 de 2025.

EN SENADO: _____ AÑO: _____
EN CÁMARA: 630 AÑO: 2025

ORIGEN DEL PROYECTO ____ CÁMARA _____ FECHA DE RADICACIÓN 07-05-2025

COMISIÓN: Primera Constitucional Permanente

ESTADO DEL PROYECTO: Primer debate Cámara

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se dictan normas de reequilibrio e inclusión en el sector de las culturas, las artes y los saberes".

AUTOR (ES) Y PONENTE (S)

Autor:
Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes, doctora YANNAI KADAMANI FONRODON

Ponente:
H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres

OBJETO DEL PROYECTO

Establecer un conjunto de medidas para dinamizar la gestión y el desarrollo de la vida cultural en Colombia, con un enfoque en la sostenibilidad, la democratización y la equidad. Adicionalmente, introduce modificaciones a la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) y a otras normativas sectoriales para actualizar y fortalecer el marco jurídico cultural del país.

ANÁLISIS JURÍDICO, FINANCIERO Y/O TÉCNICO

Análisis Jurídico:

Normas de orden constitucional

ARTÍCULO 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

ARTÍCULO 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

ARTÍCULO 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

ARTÍCULO 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Normas del orden legal

● Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura

● Ley 2294 de 2023 "Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

● Ley 98 de 1993 (Ley del Libro)

● Ley 594 de 2000 (Ley de Archivos)

● Ley 814 de 2003 (Ley de Cine)

● Ley 1170 de 2007 (Ley de Teatro)

● Ley 1379 de 2010 (Ley de Bibliotecas Públicas)

● Ley 1381 de 2010 (Ley de Lenguas)

● Ley 1493 de 2011 (Ley de Espectáculos Públicos)

● Ley 1556 de 2012 (Ley de Filmaciones)

● Ley 1955 de 2019 (Plan de Desarrollo 2018-2022)

● Ley 2070 de 2020 (Ley para atender la pandemia)

● Ley 2184 de 2022 (Ley de Oficios)

● Ley 2319 de 2023 (Ley de reestructuración del Ministerio de Cultura)

Análisis Técnico:

Desde de la Fundación Gilberto Álzate Avendaño (FUGA):

ANÁLISIS JURÍDICO

La iniciativa hace una reforma integral ya que modifica y deroga de manera explícita articulados de más de una docena de leyes preexistentes, incluyendo la Ley General de Cultura, lo que contribuye a una mayor seguridad jurídica.

En el Artículo 4 se amplían las definiciones de "agentes culturales", "subsectores" y "espacios culturales", lo que incide en roles como como los gestores comunitarios, las economías populares, los medios ciudadanos y los espacios culturales no convencionales de Bogotá.

ANÁLISIS TÉCNICO

La iniciativa es pertinente respecto de los objetivos estratégicos y los proyectos de inversión de la FUGA:

1. Infraestructura Cultural y Bronx Distrito Creativo (BDC): Los artículos 21 y 23, que promueven la creación, mejoramiento y dotación de infraestructuras culturales, y el artículo 20, que crea la Red Nacional de Teatros Públicos y Patrimoniales, ofrecen un marco jurídico que podría ayudar a consolidar el BDC como un nodo cultural de importancia nacional.
2. Fomento y Circulación: El fortalecimiento del Sistema Nacional de Circulación (Artículo 18)

ANÁLISIS FINANCIERO

El proyecto se ocupa en diversificar las fuentes de recursos y en crear un entorno más sostenible para la gestión cultural. Encontramos fundamental que el Ministerio de Hacienda haga un análisis juicioso sobre las medidas como:

Artículos 45-48: Modificación de la Estampilla Procultura
Artículo 78: Reestructuración de FONCULTURA con incentivos a la donación
Artículo 15: Creación del Bono Cultura
Artículo 52: Financiación colectiva
Parágrafo, Artículo 9: La exención tributaria para los estímulos económicos es una medida de gran impacto que dignifica la labor de los artistas y gestores, eliminando cargas que desincentivaban la participación en convocatorias públicas del Programa Distrital de Estímulos (PDE).

Desde el Instituto Distrital de las Artes (IDARTES)

Análisis jurídico de la iniciativa

Respecto de los aspectos formales de la iniciativa

La iniciativa legislativa responde a la necesidad de actualizar el marco jurídico del sector cultural en el país, adaptándolo a los retos de inclusión social, economía cultural, gobernanza participativa y nuevos fenómenos como el impacto de la inteligencia artificial en la creación artística. No obstante, el articulado presenta vacíos técnicos, riesgos de dispersión normativa y tensiones jurídicas con la legislación vigente.

Desde una primera aproximación, se reconoce que muchas de las disposiciones incluidas constituyen desarrollos adecuados de principios constitucionales, como el derecho a la cultura, el fortalecimiento del patrimonio y la participación ciudadana en la vida cultural del país. Estas propuestas encuentran respaldo en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política, así como en leyes vigentes del sector cultural. No obstante, también se evidencian bloques normativos que requieren ajustes desde la técnica legislativa o un mayor desarrollo argumentativo para justificar su inclusión dentro del mismo cuerpo normativo.

Tal es el caso de los artículos relacionados con contratación pública, incentivos tributarios o estímulos, los cuales, al no guardar una relación temática o teleológica clara entre sí, podrían comprometer el cumplimiento del principio de unidad de materia, como ya se ha señalado. En lo que respecta a los aspectos formales del proyecto, es necesario advertir que la estructura general del articulado presenta dificultades en términos de claridad y comprensión normativa. Particularmente preocupante es la decisión de introducir reformas extensas a la Ley 397 de 1997 mediante la técnica de sustitución integral de varios de sus artículos dentro de un único artículo del nuevo proyecto. Aunque esta técnica es formalmente válida, afecta la inteligibilidad del texto, pues impide al lector identificar con facilidad qué disposiciones han sido modificadas, derogadas o adicionadas, y cómo se integran al régimen vigente.

Tal estructuración fragmentada puede inducir a errores de interpretación y aplicación por parte de los operadores jurídicos, funcionarios públicos y la ciudadanía en general, afectando así el principio de seguridad jurídica. Por ello, se sugiere que este conjunto de reformas se estructure en un título aparte del proyecto de ley, con redacción diferenciada y articulación clara respecto al cuerpo normativo que se busca modificar.

Respecto el impacto fiscal de la iniciativa y el régimen de estímulos e incentivos

La iniciativa plantea una ambiciosa reforma al régimen de estímulos e incentivos financieros para el sector cultural, que incluye la creación de un patrimonio autónomo mediante el fortalecimiento del Fondo Foncultura, así como la introducción de sobrededucciones del 165% en el impuesto sobre la renta por donaciones dirigidas al patrimonio cultural, bibliotecas públicas y fondos mixtos de cultura. Si bien estas medidas podrían incentivar la movilización de recursos privados hacia la cultura, es necesario realizar una evaluación detallada de su impacto económico, pues de lo contrario se genera incertidumbre sobre su viabilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

De igual forma, el Proyecto de Ley introduce un cambio sustancial en relación con el Permiso Unificado para Filmaciones Audiovisuales – PUFA. El artículo 57 establece que el valor del permiso será definido mediante acto administrativo de la alcaldía municipal o distrital, tomando en cuenta los costos administrativos de las entidades intervinientes, la promoción del territorio para trabajos de filmación y el uso del espacio público, con un tope máximo equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por día de ocupación. Asimismo, prevé que los recursos puedan manejarse a través de un patrimonio autónomo y que, como mínimo, un cincuenta por ciento (50%) del recaudo se destine a actividades de promoción del territorio y a estímulos sectoriales.

Es importante precisar que el PUFA ya cuenta con un marco normativo vigente, definido por la Ley 1556 de 2012 y el Decreto 794 de 2018, operativizado por el Idartes. Bajo el esquema actual, la retribución del permiso no está sujeta a un tope único equivalente a un (1) SMLV por día, y en algunos casos puede superar dicho valor. Adicionalmente, el protocolo PUFA contempla una distribución del recaudo previamente acordada entre las entidades administradoras del espacio público y la entidad gestora, la cual no necesariamente corresponde al esquema del 50% mínimo destinado a promoción que plantea la nueva disposición. En esta línea, las regulaciones futuras sobre el PUFA deben ser concordantes con el principio de coherencia normativa y armonización legislativa.

Finalmente, en el caso de Bogotá, el monto recaudado a través del PUFA se destina no solo a la operación administrativa del permiso, sino también al financiamiento de la Comisión Fílmica de Bogotá y al desarrollo de acciones de promoción, cualificación y fomento del sector audiovisual. Este esquema de uso de recursos ha sido diseñado para garantizar la sostenibilidad del ecosistema audiovisual local, por lo cual la modificación planteada en el Proyecto de Ley podría afectar directamente la gestión que actualmente adelanta el Idartes.

ANALISIS TECNICO DE LA INICIATIVA

El objeto del Proyecto de Ley No. 630 de 2025 modificado, busca establecer un marco normativo que promueva la sostenibilidad, democratización y equidad en el sector cultural colombiano, modificando disposiciones de la Ley 397 de 1997 y otras normas relacionadas. Su objeto se centra en dinamizar la gestión cultural a través de medidas de acceso, participación, sostenibilidad y fortalecimiento institucional, con enfoques diferenciales y territoriales.

Al comparar la versión anterior, encontramos que el Proyecto se organizó, se modificó el objeto, siendo más claro el alcance, y se estructuró por títulos y capítulos, ganando coherencia y claridad. No obstante, varias disposiciones requieren desarrollo reglamentario para su implementación efectiva.

Se incluyen 6 objetivos específicos: 1. Garantizar el acceso libre y equitativo de los agentes culturales a los bienes y servicios culturales, tanto en el territorio nacional como en el exterior; 2. Asegurar la protección y el reconocimiento de artistas, agentes y trabajadores del sector, fortaleciendo las condiciones laborales, de seguridad social, de creación y de trabajo decente entre otros; 3. Garantizar la sostenibilidad de los sectores con enfoque diferencial, a través de instrumentos normativos, financieros y administrativos, reconociendo la gestión comunitaria, las economías populares y los sistemas de conocimiento propio; 4. Fortalecer la gobernanza cultural democrática, la participación ciudadana y la representación sectorial, poblacional y territorial en los espacios de decisión pública; 5. Reconocer la cultura como eje de bienestar, y; 6. Construir una cultura de paz.

Si bien los objetivos recogen comentarios previamente formulados, aún presentan errores de técnica legislativa al insistir en referencias a enfoques específicos (como el étnico o campesino) en lugar de adoptar enfoques amplios y transversales. No obstante, su redacción resulta más aterrizada en términos de aplicabilidad e implementación. Se recomienda aclarar la intención del objetivo 1 y su relación con la política exterior cultural del país, ya que en su formulación actual no es precisa; revisar el objetivo 3, sustituyendo la mención a "instrumentos administrativos" por la referencia a instrumentos normativos, financieros y de gestión, lo cual resulta más adecuado; y ajustar la redacción del objetivo 6, a fin de precisar su alcance y garantizar claridad en su implementación.

Sobre los principios orientadores para la interpretación y aplicación del proyecto de ley

● Limitaciones presupuestales: Si bien en la actualidad se aplican estímulos, incentivos, preceptos, políticas y apoyos que buscan garantizar el acceso ciudadano, y representación de los grupos poblacionales y sociales, debe tenerse en cuenta las restricciones y la capacidad de tipo presupuestal. De igual manera, es necesario diferenciar entre los agentes del sector cultural y los enfoques de la política pública.

● Claridad entre actores y enfoques: La reiteración de actores culturales junto con los enfoques (territorial, biocultural, de género, etc.) puede generar ambigüedades. Se sugiere una redacción diferenciada que respete la especificidad de cada categoría y que facilite su implementación por parte de las entidades responsables.

● Eliminación de violencias: Si bien el sector cultural debe contribuir a prevenir y visibilizar violencias basadas en género, no puede asumir esta responsabilidad de forma exclusiva. Esta labor es transversal y debe estar liderada por entidades como el Ministerio de Igualdad y Equidad. Así, se recomienda ajustar el lenguaje para evitar una sobrecarga de responsabilidades en el sector cultural.

● Devolución y apropiación social: Las formas de devolución comunitaria propuestas deben mantenerse como acciones voluntarias, no como condiciones obligatorias para acceder a estímulos. De lo contrario, se compromete la naturaleza de fomento de estos instrumentos. Además, la apropiación social del conocimiento no debe ser atribuida exclusivamente al sector cultural, ya que su gestión principal corresponde al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Sobre los ámbitos de aplicación:

En relación con los literales a) y b) se considera que se confunde la definición de agentes del sector cultural, con los enfoques o prioridades que debe tener la política pública, la cual, por ejemplo, debe priorizar los sujetos de especial protección constitucional. Esta extensión y confusión puede generar problemas de aplicación de los mecanismos de fomento y fortalecimiento del sector cultura.

En el literal c), se hace una lista enunciativa muy heterogénea, que incluye desde espacios físicos (como el espacio público), hasta ámbitos de formación (v.g., "espacios para la educación, formación y aprendizaje") y participación (v.g. "espacios intersectoriales para el desarrollo de las actividades de la cultura, las artes y el patrimonio cultural"). La inclusión de esta lista no contribuye a una comprensión precisa del Sector Cultural. Por el contrario, tiende a diluir sus contornos conceptuales al mezclar categorías heterogéneas que responden a lógicas, funciones y niveles de articulación distintos. Esta falta de delimitación puede generar confusión en la interpretación normativa y en la formulación de políticas públicas coherentes. Así, se recomienda eliminar el literal, y en su lugar, optar por definiciones funcionales o criterios estructurales que permitan una lectura más clara, ordenada y operativa del Sector Cultural en el marco de la ley.

Sobre las modificaciones propuestas a la Ley 397 de 1997:

Relativas al fomento y estímulos:

En el Artículo 9 sobre criterios para el fomento y la asignación de estímulos e incentivos culturales, se observa que en el numeral 2, relativo al acceso equitativo y enfoque diferencial, la norma debería priorizar la referencia a enfoques amplios y transversales, tales como los de género, poblacionales, étnicos, territoriales y etarios, con el fin de fortalecer la técnica legislativa y evitar restricciones interpretativas. Adicionalmente, en el numeral 4 sobre equidad territorial, aparece un numeral 5 que se refiere a la cobertura, el cual parece haberse diferenciado sin una justificación clara. Para efectos de claridad normativa, se recomienda mantener la distinción entre equidad territorial y cobertura, evitando redundancias que puedan generar confusión en la interpretación y aplicación de la norma.
En el Artículo 11 relativo a los estímulos, la redacción actual presenta una lista extensa y heterogénea que dificulta la comprensión de las tipologías de estímulos y no contribuye a delimitar de forma clara los mecanismos de fomento cultural. Esto contrasta con los programas de estímulos de nivel nacional y distrital, en los que las categorías están organizadas de manera coherente y funcional. En consecuencia, se sugiere una redacción alternativa que organice los estímulos en modalidades específicas —becas, pasantías, premios y residencias—, con la posibilidad de que las entidades responsables de cultura en los distintos niveles territoriales puedan crear categorías adicionales según sus necesidades. Esta propuesta favorece la sistematicidad normativa y permite alinear la disposición con estándares de programas consolidados.

Respecto al Artículo 12 sobre intersectorialidad, se considera necesario ajustar algunos apartados para fortalecer su aplicabilidad. En el numeral 1, la promoción de acceso a líneas de crédito preferencial debería incluir condiciones diferenciales que atiendan las particularidades de poblaciones o sectores con menor acceso a financiamiento, garantizando así una mayor inclusión. En el numeral 4, la redacción presenta imprecisiones, pues la referencia a "facilidades para la exportación de bienes, obras o productos culturales" no define los mecanismos o acciones concretas que se implementarían. Se recomienda especificar instrumentos tales como incentivos fiscales, programas de promoción internacional, acuerdos bilaterales, líneas de financiación, asistencia técnica o acompañamiento institucional. Por último, en el numeral 5 se reitera en tres ocasiones la expresión "El Gobierno Nacional reglamentará la materia", lo cual resulta redundante y poco claro. Se sugiere conservar dicha expresión una sola vez, con el fin de mejorar la técnica legislativa.

En el Artículo 13 sobre caracterización de agentes culturales, el parágrafo incorporado no guarda unidad de materia con el objeto principal del artículo, lo que afecta la coherencia normativa y dificulta la interpretación sistemática de la disposición. Se recomienda suprimirlo o trasladarlo a un artículo independiente en el que su contenido tenga relación directa con el tema tratado.

En relación con el Artículo 14 sobre estímulos e inteligencia artificial, aunque la norma intenta abordar una temática de gran relevancia en el contexto actual, su formulación es insuficiente. La prohibición de otorgar estímulos a obras generadas exclusivamente por inteligencia artificial resulta redundante, pues tanto la Dirección Nacional de Derecho de Autor en Colombia como organismos internacionales ya han establecido que las obras sin autoría humana no pueden registrarse. Sin embargo, la disposición omite aspectos centrales como la diversidad lingüística, la visibilidad de contenidos locales, la remuneración justa de los creadores y la transparencia de las plataformas. Además, expertos han advertido riesgos relevantes para el Sur Global, entre ellos la hegemonía de las grandes empresas de datos y la profundización de la brecha digital frente a los países del Norte. Por ello, se recomienda reestructurar este artículo con la participación de expertos en derecho de autor, innovación y políticas culturales digitales, de modo que se avance hacia propuestas sustantivas y aplicables.

Finalmente, el Artículo 15 sobre el Bono Cultura y la Canasta Básica Cultural contempla una limitación temporal de cinco años para la aplicación del bono, lo cual reduce innecesariamente el alcance y sostenibilidad de la medida.

Relativas a la Infraestructura Cultural:

En el Artículo 21 sobre infraestructura cultural, se establece la obligación de eliminar barreras arquitectónicas en los proyectos de infraestructura cultural. Esta disposición debe armonizarse con la realidad de muchos equipamientos antiguos que han sido declarados bienes de interés cultural (BIC) o patrimonio material, donde cualquier intervención depende de la normatividad y autorizaciones de las instancias competentes; en este sentido, se recomienda sustituir el deber absoluto por una disposición que contemple procesos graduales y diferenciales de adecuación, y en relación con el parágrafo 1 sobre exenciones en el uso del espacio público, se sugiere precisar mecanismos y entidades responsables, dado que la competencia recae en instancias como DADEP, IDU o la Secretaría de Movilidad, lo que daría mayor seguridad jurídica y viabilidad práctica.

En el Artículo 22 sobre Caracterización, si bien la facultad otorgada al Ministerio para realizar caracterizaciones de espacios culturales es positiva, estas deberían desarrollarse en articulación con las entidades territoriales para asegurar pertinencia y aplicación en políticas locales; además, el parágrafo que corrige una remisión de la Ley 1493 de 2011 no es jurídicamente viable en este proyecto, pues las modificaciones deben hacerse de forma expresa en la ley original, por lo que se recomienda suprimir dicho parágrafo y tramitar la corrección directamente en la Ley 1493.

En el Artículo 23 sobre Mecanismos de apoyo a la infraestructura cultural, se observa que el artículo propone apoyos financieros y tributarios para infraestructuras culturales fijas. Se sugiere ampliar su alcance para reconocer explícitamente infraestructuras móviles como escenarios itinerantes, carpas de circo y equipamientos temporales, los cuales son fundamentales en territorios rurales o de difícil acceso, pues su inclusión garantizaría el acceso efectivo a los derechos culturales y fortalecería procesos comunitarios y descentralizados.

En el Artículo 24 sobre Casas de Culturas, de Artes y Saberes se observa que la disposición contiene una remisión errónea al señalar que estas casas se regirán por el mismo artículo 24, lo que constituye un error de técnica legislativa que debe corregirse; adicionalmente, se recomienda que, en el caso de territorios étnicos, se explicite la posibilidad de co-diseño y co-gestión con las comunidades, reconociendo también su facultad de gestión autónoma en consonancia con el principio constitucional de diversidad cultural y la jurisprudencia sobre autonomía cultural.

Relativas a las bibliotecas, archivos y ecosistema del libro

En relación con el Artículo 28 sobre el Ecosistema del libro, la disposición establece mecanismos de fortalecimiento del ecosistema del libro en complemento a la Ley 98 de 1993. Sin embargo, varios de los numerales implican modificaciones sustantivas a esa ley y al Estatuto Tributario, lo que plantea un problema de técnica legislativa. Incorporar estas reglas como disposiciones independientes puede generar dispersión normativa y dificultades en la interpretación del régimen aplicable al sector editorial. Por razones de coherencia y sistematicidad, se recomienda que las medidas aquí previstas se formulen directamente como modificaciones a la Ley 98 de 1993, en lugar de incorporarse como un complemento paralelo. Esta opción permitiría consolidar en un solo cuerpo normativo las exenciones, beneficios e incentivos para el ecosistema del libro, fortalecería la seguridad jurídica y reduciría los riesgos de ambigüedad en su aplicación por parte de autoridades tributarias, editoriales, librerías y demás actores del sector.

Relativas a la formación y educación

El Artículo 34 otorga al Gobierno Nacional la potestad de reglamentar el SINEFAC y articular cambios en los contextos formativos y educativos. Sin embargo, esta formulación puede entrar en tensión con la autonomía de las entidades territoriales en materia educativa y con la autonomía escolar reconocida en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), de conformidad con la Ley 115 de 1994 y la jurisprudencia constitucional. Para evitar este riesgo, se recomienda que la reglamentación del sistema respete los principios de descentralización y autonomía escolar, y que se adelante en diálogo con autoridades educativas locales, instituciones y comunidades. De esta manera, se asegura la

pertinencia territorial de las medidas y se evita la imposición de lineamientos que puedan afectar la coherencia de los proyectos pedagógicos en curso.

El Artículo 37 sobre identificación de brechas plantea la actualización periódica de un análisis de brechas de capital humano y de género en el sector cultural. No obstante, ya existen diagnósticos previos que han identificado necesidades similares, por lo cual limitar la disposición a la generación de estudios podría resultar redundante. Lo esencial es avanzar en la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), especialmente en sus rutas de aplicación en la educación formal, en la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) y en la educación informal, donde se han evidenciado rezagos. Por ello, se recomienda que la norma no se limite a la actualización de diagnósticos, sino que establezca acciones concretas de implementación del MNC, con responsables, mecanismos y plazos definidos. Esto fortalecería el alcance operativo de la disposición y contribuiría de manera efectiva a la cualificación y profesionalización del sector cultural.

Relativas a los derechos y garantías de creadores:

En relación con el Artículo 38 sobre Derechos de autor y derechos conexos, el artículo incurre en un error conceptual al señalar que los derechos patrimoniales y conexos son inalienables por su relación con la seguridad social, cuando en Colombia, conforme a la Ley 23 de 1982, la Decisión Andina 351 de 1993 y la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-276 de 1996), únicamente los derechos morales son inalienables, irrenunciables e imprescriptibles, mientras que los derechos patrimoniales son transferibles y fuente de ingresos del creador, cuyos aportes a seguridad social provienen de dichos ingresos como en cualquier actividad laboral, razón por la cual se recomienda suprimir el artículo para evitar contradicciones con el régimen vigente y estándares internacionales.

El Artículo 39 sobre participación en regalías resulta redundante, pues el derecho a la participación en regalías ya está regulado en la Ley 1403 de 2010 ("Ley Fanny Mikey") y en la Ley 1835 de 2017 ("Ley Pepe Sánchez"), que adicionaron y modificaron la Ley 23 de 1982, por lo que su reiteración podría generar dispersión normativa y confusión, recomendándose suprimir el artículo y mantener la referencia al marco vigente.

En relación con el Artículo 40 sobre remuneración para los artistas, la obligación de garantizar remuneración a intérpretes y ejecutantes ya fue regulada por las Leyes 1403 de 2010 y 1835 de 2017, en concordancia con la Ley 23 de 1982, por lo cual el artículo replica disposiciones existentes sin aportar novedad normativa, recomendándose suprimirlo para evitar duplicidad y preservar la coherencia del régimen de derechos de autor.

En relación con el Artículo 43 sobre Asignación de estímulos; contratos y actos, el contenido de este artículo corresponde al ámbito del fomento cultural y debería ubicarse en el Capítulo III relativo a fomento y estímulos, ya que su redacción actual mezcla la lógica de los estímulos con la contratación administrativa de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, lo que puede generar confusión, siendo necesario ajustar el texto para diferenciar claramente los estímulos como mecanismos de apoyo de la contratación pública, garantizando la coherencia del régimen especial de fomento.

En relación con el Artículo 44, sobre Restricciones, la norma es adecuada para impedir que los estímulos sustituyan procesos contractuales, pero debe precisarse que la prohibición incluye expresamente la contratación directa, recomendándose su redacción en los siguientes términos: "Ninguna tipología de estímulo, asignación de recursos o contratación descrita en el artículo anterior podrá llevarse a cabo con el propósito de eludir procesos contractuales en casos de contratación directa, fiducia pública, obra pública, suministros, servicios ni ningún otro proceso previsto en el Estatuto General de Contratación"; adicionalmente, el parágrafo requiere ajustes técnicos para corregir su redacción incompleta y ambigua.

En relación con el Artículo 46 sobre Destinación de la Estampilla Procultura, la reforma incrementa las destinaciones específicas de la Estampilla Procultura, pasando de un 10% a un 40% de recursos de destinación rígida (30% para seguridad social y 10% para bibliotecas), lo cual reduce la autonomía de las entidades territoriales para definir prioridades culturales en función de sus planes de desarrollo, recomendándose revisar la proporción para mantener un equilibrio entre destinación específica y autonomía territorial.

En relación con el Artículo 50, sobre Impuestos de espectáculos públicos, el título del artículo no corresponde a su contenido, ya que no regula el IVA sino exenciones en espectáculos públicos, y tampoco resulta necesario incluir compañías de danza, grupos corales o solistas, dado que estas expresiones ya se encuentran cobijadas por la Ley 1493 de 2011, cuyo artículo 37 derogó el impuesto a los espectáculos para representaciones en vivo, por lo que solo tendría sentido mantener la disposición respecto de ferias artesanales, que no están contempladas expresamente en dicha ley.

En relación con el Artículo 51 sobre el Incentivo a proyectos culturales, el numeral 6 establece como requisito el cumplimiento de condiciones de trabajo decente y la inclusión obligatoria de mujeres, jóvenes y grupos diversos, lo cual, aunque positivo en su intención, puede derivar en restricciones desproporcionadas o discriminación inversa frente a proyectos que no cumplan tales condiciones, por lo que se recomienda que funcionen como criterios de priorización o puntaje adicional y no como requisitos cuya falta conlleve la pérdida del beneficio; además, por técnica legislativa, cualquier ajuste debe incorporarse directamente en el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019, modificado por la Ley 2277 de 2022, para evitar dispersión normativa.

En relación con el Artículo 52 sobre financiación colectiva de proyectos, el artículo introduce reglas de financiación colectiva que se superponen con la regulación vigente en materia financiera y del mercado de valores (Decreto 2555 de 2010, Decretos 1357 de 2018, 2105 de 2023 y 034 de 2025, así como circulares de la Superintendencia Financiera), lo que puede generar contradicciones regulatorias, por lo que se recomienda armonizar expresamente la propuesta con el marco financiero vigente y requerir concepto previo de la Superintendencia Financiera para garantizar seguridad jurídica.

Relativa a las normas del cine:

En relación con el Artículo 54 sobre el Aspecto industrial y artístico del cine y el audiovisual se recomienda explicitar líneas y cupos de fomento para cine comunitario rural y campesino, circuitos itinerantes y cuotas de programación rural en salas públicas/comunitarias; además, revisar: (i) el numeral 2 para asegurar que las cesiones gratuitas y adquisiciones de derechos para comunicación pública respeten la Ley 23/1982 y la Decisión Andina 351/1993 (titularidad, alcance territorial, ventanas y plazos); (ii) el numeral 3 para verificar que la reasignación del 50% del aporte de productores sea expresamente habilitada por las leyes 1556/2012 y 1955/2019 (de lo contrario, requeriría modificación directa de esas normas y concepto fiscal del MHCP); (iii) el numeral 6: trasladar a ley —no a comité— los umbrales mínimos de inversión, pues son condiciones sustantivas del incentivo; (iv) el numeral 7, que pretende definir residencia fiscal, invade materia del Estatuto Tributario (art. 10 ET); debe suprimirse o remitirse al ET; y (v) el numeral 9, armonizando publicidad del SIREC con habeas data y reservas legales (datos personales, secretos empresariales).

En relación con el Artículo 56 sobre Nacionalidad de la producción y coproducción cinematográfica y audiovisual, se sugiere flexibilizar los porcentajes fijos de participación artística/técnica para evitar choques con acuerdos de coproducción y prácticas internacionales, permitiendo su modulación por reglamento; en el parágrafo 1, incluir expresamente cine experimental y no ficción no documental (cine-ensayo, híbridos), y precisar que los "requisitos especiales con enfoque diferencial" considerarán pertinencia cultural, salvaguardia de cosmovisiones, propiedad intelectual colectiva y transmisión intergeneracional; además, admitir idiomas distintos al castellano cuando lo exija la obra y reconocer formalmente las lenguas nativas y creoles como criterios de nacionalidad; finalmente, cuidar que la definición amplia de "obra audiovisual" (software, interactivas) no desborde el campo del fomento cinematográfico sin coordinación con otros regímenes de PI.

En relación con el artículo Artículo 57 sobre Comisiones Fílmicas. Revisado el artículo 57 se reitera que esta disposición presenta contradicciones con la operación actual del Permiso Unificado para Filmaciones Audiovisuales (PUFA) en Bogotá, lo cual puede generar conflictos normativos y operativos. Se señalan los siguientes puntos críticos: 1. Valor del permiso: En Bogotá, la retribución del PUFA no está sujeta a un tope único equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente (SMLV) por día, como lo plantea el artículo. Por el contrario, el valor varía según una fórmula reglamentada en la Resolución 718 de 2025 del Idartes y aprobada por la Comisión Intersectorial del Espacio Público, que considera factores como área ocupada, tiempo de rodaje y características particulares de la filmación. En algunos casos, el resultado puede superar un SMLV diario. 2. Distribución del recaudo: El protocolo PUFA ya establece una distribución del recaudo acordada entre las entidades administradoras del espacio público y la entidad gestora, de acuerdo al decreto 315 del 2024 que reglamenta el marco regulatorio del espacio público en Bogotá y la resolución 718 de 2025 del Idartes. Esta distribución no necesariamente responde al esquema del 50% mínimo destinado a promoción, como establece la nueva disposición. 3. Destino del recaudo: En Bogotá, el monto recaudado se destina, además de la operación administrativa del permiso, al financiamiento de la Comisión Fílmica de Bogotá y a acciones de promoción, cualificación y fomento del sector audiovisual. Este uso de recursos es integral y ha sido diseñado para garantizar la sostenibilidad del ecosistema audiovisual local.

Vale la pena señalar que la Comisión Fílmica de Bogotá fue creada y reglamentada por los Decretos Distritales 340 de 2014 y Decreto 794 de 2018 y el Permiso Unificado para Filmaciones Audiovisuales PUFA en Bogotá se implementó en 2015 y ha sido apropiado por el sector audiovisual permitiendo la articulación interinstitucional de 25 entidades del distrito, contando con 10 años de operación del trámite posicionándose como uno de los más diligentes a nivel distrital y nacional. Adicionalmente el marco regulatorio del espacio público en Bogotá reglamentado a través del Decreto 315 del 2024 determina que el Idartes será el único gestor del aprovechamiento económico del espacio público para la actividad de filmación de obras audiovisuales y continuará aportando a la sostenibilidad del espacio público a través de procesos de monitoreo seguimiento y control.

En relación con el Artículo 58 sobre el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica, el diseño institucional debe armonizarse con el art. 355 CP y el art. 96 de la Ley 489/1998 (naturaleza mixta, control fiscal y régimen de contratación/ transparencia); el rol como Comisión Fílmica Nacional podría duplicar funciones de instancias existentes (p. ej., ProColombia/Comité de Promoción Fílmica): conviene delimitar competencias y coordinación con el FDC/Consejo CNACC para evitar superposiciones; el beneficio fiscal del numeral 4 es materia del Estatuto Tributario (requiere modificación expresa, análisis de gasto tributario y concepto del MHCP/DIAN), por lo que debe trasladarse al ET o suprimirse aquí; precisar límites de gastos de funcionamiento (tope 20%) y reglas de no ejecución directa con excepciones taxativas; y, sobre FOCINE, verificar soporte jurídico de los bienes/deudas y el alcance de las facultades de "saneamiento" para no exceder competencias patrimoniales y concursales.

Relativas al teatro, danza e industrias culturales:

En relación con el Artículo 59 sobre Fomento del teatro y otros campos, la referencia a "profesionales" puede resultar excluyente, ya que en el sector teatral gran parte de los creadores y agentes provienen de la experiencia empírica y de la trayectoria comunitaria, no necesariamente de la formación académica formal. Se recomienda ajustar el término para incluir a todos los agentes con experiencia comprobada en el campo. Asimismo, la disposición que ordena convocar anualmente a directores, dramaturgos, autores y actores de todo el país excede las capacidades reales de los niveles municipales y departamentales, lo que podría generar normas de difícil cumplimiento; se sugiere precisar que la competencia de convocatoria nacional corresponde al Ministerio y que las entidades territoriales podrán desarrollar mecanismos de fomento en función de sus capacidades.

En relación con el Artículo 60, sobre Danza, la inclusión de un código CIIU específico para danza es innecesaria, pues esta ya se encuentra contemplada en la clasificación vigente (código 9003: artes escénicas y espectáculos). Además, la creación o ajuste de códigos CIIU no es materia de ley, sino función técnica del DANE mediante resolución, conforme a criterios estadísticos y metodológicos. Regularlo por intermedio de una ley podría generar conflictos de competencia y dispersión normativa. Finalmente, no se justifica limitar esta disposición únicamente a la danza; si se buscara mayor desagregación estadística, debería plantearse como una revisión integral de la CIIU Rev. 4 A.C. para todo el sector cultural. Se recomienda suprimir este artículo.

En relación con el Artículo 61, sobre Emprendimientos, economías culturales, populares y comunitarias, se recomienda articular esta disposición con las políticas y planes de desarrollo territoriales, que ya contemplan mecanismos de fortalecimiento de cadenas de valor y emprendimientos culturales. El enfoque diferencial debe aplicarse de forma transversal, evitando fragmentaciones que puedan excluir a determinados agentes culturales. Es importante también precisar que los programas y estímulos deben beneficiar de manera directa a los artistas, gestores y demás agentes que integran el ecosistema cultural, garantizando que el apoyo a las economías propias, populares y comunitarias se traduzca en sostenibilidad real para los creadores y sus prácticas culturales.

Otras disposiciones de fortalecimiento, democratización y equilibrio en el sector cultura:

En relación con el **Artículo 72,** sobre Gobernanza Cultural – Espacios de Participación, la propuesta de reestructuración debe reconocer el desarrollo ya alcanzado en Bogotá con los Consejos Distritales y Locales de Arte, Cultura y Patrimonio, vigentes desde 1994, que han consolidado espacios de concertación y seguimiento de políticas y planes sectoriales, conforme a los Decretos Distritales 627 de 2007, 480 de 2018 y 336 de 2022. En este marco, se sugiere ajustar la reglamentación para garantizar que el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio se articule con el nuevo modelo nacional, evitando duplicidades y conflictos normativos. En cuanto al numeral 1, debe reconocerse que en Bogotá ya existen consejos de grupos étnicos, sectores sociales y grupos etarios, con representación también en los consejos locales; por tanto, la norma debe prever mecanismos de armonización con estas estructuras. Sobre el numeral 4, conviene señalar que el Sistema Distrital ya contempla mesas coyunturales o estratégicas (Decreto 480 de 2018) para sectores no representados, lo cual debe tenerse en cuenta para no generar vacíos o superposiciones.

En relación con el **Artículo 73**, sobre Cultura Viva Comunitaria, el artículo reconoce el valor de la Cultura Viva Comunitaria, pero carece de una definición normativa precisa, lo que limita su aplicación. Para garantizar seguridad jurídica y coherencia, se recomienda incluir en la ley una definición clara y operativa de este concepto. Como referente, puede retomarse la experiencia normativa del Decreto Distrital 019 de 2023 en Bogotá, que regula el reconocimiento y fortalecimiento de culturas comunitarias a través del programa Culturas en Común. En este sentido, el artículo debe reformularse para establecer parámetros mínimos de identificación, reconocimiento y apoyo a los procesos de Cultura Viva Comunitaria.

En relación con el Artículo 74, sobre Fondos Mixtos de Promoción de la Cultura y de las Artes, el artículo hace referencia a FONCULTURA sin citar la norma que lo crea y regula. Para mayor rigor técnico y sistematicidad, debe incluirse la remisión expresa a la Ley 2070 de 2020, artículo 3, que establece el Fondo para la Promoción del Patrimonio, la Cultura, las Artes y la Creatividad. De esta manera se asegura coherencia normativa y se evita dispersión legislativa.

En relación con el Artículo 78, sobre Modificación del FONCULTURA, aunque el artículo señala que se "reestructura" el FONCULTURA, no precisa los cambios introducidos respecto a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2070 de 2020. En realidad, el fondo mantiene su naturaleza como cuenta especial sin personería jurídica y conserva sus objetivos generales. Lo único nuevo sería la actualización del nombre del Ministerio y la reiteración de un beneficio tributario ya previsto en el artículo 195 de la Ley 1607 de 2012. Se recomienda reformular el artículo, especificando con claridad los cambios sustanciales frente a la norma vigente o, en su defecto, limitarse a introducir las modificaciones puntuales necesarias en las leyes ya existentes.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

MODIFICACIONES SUGERIDAS AL ARTICULADO (Desde la FUGA)

Articulo	Articulo (sugerido con modificaciones)
Art. 20	Se propone incluir el *"PARÁGRAFO. Los equipamientos culturales de gran formato y los Distritos Creativos desarrollados por las entidades territoriales serán considerados nodos estratégicos de la Red y se articularán de manera prioritaria en su conformación y planes de acción, con el fin de potenciar la infraestructura cultural existente y en desarrollo en el país."* Para que la Red sea eficiente, debe reconocer y articularse desde su inicio con las grandes inversiones en infraestructura cultural que ya están realizando los distritos, como es el caso del Bronx Distrito Creativo (BDC) en Bogotá para que no queden desarticulados de la red nacional, optimizando así los recursos públicos.
Art. 21.	Se propone incluir el *"Parágrafo 4. En los proyectos de renovación urbana que incluyan la creación de Distritos Creativos, las acciones de fomento a la infraestructura cultural previstas en este capítulo se implementarán de manera prioritaria y articulada con los planes maestros de dichos proyectos, con el fin de consolidar ecosistemas culturales integrados."* Con este texto nuevo se hace expreso y se prioriza la inversión en los Distritos Creativos, reconociéndolos como proyectos estratégicos que requieren una concentración de esfuerzos, como el BDC.
Art. 61.	Se propone incluir el *"PARÁGRAFO 2. Las acciones de promoción y fortalecimiento descritas en este artículo se focalizarán de manera estratégica en los territorios delimitados como Distritos Creativos o Áreas de Desarrollo Naranja, con el objetivo de acelerar la consolidación de sus ecosistemas productivos y creativos."* Focalizar las acciones de fomento en los Distritos Creativos ya establecidos permite maximizar el impacto de los recursos públicos, aprovechando las aglomeraciones y la infraestructura especializada que estos espacios ofrecen, y acelerando el cumplimiento de sus objetivos de reactivación económica. La promoción del emprendimiento cultural es clave para la misión de la FUGA, especialmente en el contexto del BDC, que busca ser un motor de la economía creativa.
Art. 72.	*Art. 72. (...) En la reglamentación deben tenerse en cuenta los siguientes parámetros: (...) 6. En los consejos de cultura de las entidades territoriales donde existan Distritos Creativos o proyectos culturales estratégicos de escala metropolitana, se garantizará un mecanismo de participación o articulación con las entidades públicas que los gestionan, con el fin de asegurar la coherencia entre la política cultural participativa y la planeación de dichos proyectos.* Para que la nueva gobernanza cultural sea efectiva, es fundamental que las entidades con responsabilidades de ejecución y grandes inversiones, como la FUGA, tengan un canal formal de diálogo con los espacios de participación ciudadana. Esto evita la desarticulación entre la planeación estratégica de proyectos como el BDC y las prioridades definidas en los consejos de cultura.

Encontramos fundamental que el Ministerio de Hacienda revise los aspectos financieros del proyecto. Los cambios sugeridos pueden generar estrés sobre la financiación de proyectos o incrementar gastos para los ciudadanos.

(Desde el IDARTES) Se anexan en la hoja de cálculo las observaciones y modificaciones sugeridas al articulado del Proyecto de Ley

Atentamente,

SANTIAGO TRUJILLO ESCOBAR
Secretario de Cultura, Recreación y Deporte

CONTENIDO

Gaceta número 2032 - viernes, 24 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 440 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reconoce a la ciénaga de Zapatosa y al río Cesar, sus cuencas y afluentes, como sujetos de derecho, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones..... 1

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión al Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 102 de 2025 de Cámara, 83 de 2025 Senado, Honorable Representante Ángela María Vergara González, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2026. 13

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 333 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1229 de 2008 y se dictan otras disposiciones..... 14

Carta de comentarios al Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio al Proyecto de Ley número 446 de 2024 Cámara, por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración de los 32 años del departamento del Vaupés, se exalta su riqueza natural, étnica y cultural, y se dictan otras disposiciones..... 16

Carta de comentarios a la Secretaría de Gobierno de Bogotá al Proyecto de Ley número 630 de 2025 Cámara, por medio de la cual se dictan normas de requilibrio e inclusión en el sector de las culturas, las Artes y los Saberes. 18

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025