



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1119

Bogotá, D. C., martes, 25 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2026 CÁMARA

*por la cual se dictan disposiciones en materia de organización administrativa de Riohacha, distrito especial, turístico y cultural y se adoptan medidas para su desarrollo estratégico - Ley Riohacha.*

Bogotá, D. C., agosto de 2026

Señor

**MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 185 de 2026 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en Materia de Organización Administrativa de Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural y se Adoptan Medidas para su Desarrollo Estratégico” - Ley Riohacha.**

Respetado señor Sánchez,

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, en consecuencia, con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 y en mi calidad de Congresista de la República, radicó ante su despacho el proyecto de ley “por la cual se dictan disposiciones en materia de organización administrativa de Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural y se adoptan medidas para su desarrollo estratégico”.

Cordialmente,

**JUAN LORETO GÓMEZ SOTO**  
Representante a la Cámara por La Guajira  
Partido Conservador

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2026 CÁMARA

*por la cual se dictan disposiciones en Materia de Organización Administrativa de Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural y se adoptan medidas para su desarrollo estratégico.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### CONTENIDO

I. Objeto del Proyecto

II. Justificación

A. El camino de Riohacha hacia la condición de Distrito

B. ¿Por qué no se ha podido implementar plenamente?

C. De la visión a la acción

D. Un CONPES para su transformación

E. Cooperación internacional como herramienta de desarrollo distrital

III. Marco Legal

IV. Impacto Fiscal

V. Conflicto de Interés

VI. Referencias

##### I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo establecer un régimen transitorio para el Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, exceptuándolo de la creación de las entidades administrativas que trata la Ley 1617 de 2013, tanto, previa viabilidad financiera y administrativa. Asimismo, el proyecto orienta la acción del Gobierno nacional hacia la formulación y adopción de un documento CONPES que defina prioridades

estratégicas e inversiones orientadas al desarrollo integral del distrito.

## II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

### A. El camino de Riohacha hacia la condición de Distrito

La Constitución Política de 1991 introdujo, en su artículo 286, una novedad institucional dentro del ordenamiento territorial colombiano, al consagrar a los Distritos Especiales como una categoría diferenciada.

Por su parte, la Ley 1617 de 2013 estableció el régimen especial de los distritos, en su artículo 1°, definió su objeto como dotar a estos entes territoriales de las facultades, instrumentos y recursos necesarios para cumplir sus funciones, prestar los servicios a su cargo promoviendo el desarrollo integral de su territorio, en beneficio de la calidad de vida de sus habitantes. La ley precisó, además, que las disposiciones especiales aplicables a los distritos prevalecen sobre el régimen ordinario de los municipios, sin perjuicio de que, en los aspectos no regulados expresamente, se sujeten a las disposiciones generales previstas para estos últimos.

El artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, modificado posteriormente por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019, fijó los requisitos para la creación de distritos para entonces, estructurados en tres exigencias. La primera, de naturaleza demográfica o territorial, supone contar con al menos 600.000 habitantes según certificación del DANE o bien encontrarse ubicado en zona costera con potencial para el desarrollo de puertos, del turismo o de la cultura, o ser municipio capital de departamento, o tener condición fronteriza. La segunda exige obtener concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara de Representantes, junto con la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que debe someterse posteriormente a consideración de las plenarias de ambas corporaciones. La tercera demanda contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales respectivos.

Fue precisamente esta apertura normativa la que permitió a Riohacha, capital del departamento de La Guajira, adelantar su propio proceso de conversión. Un primer análisis técnico determinó que el municipio satisfacía plenamente el primer requisito legal, al encontrarse ubicado en zona costera y ostentar simultáneamente la condición de capital departamental, calidad que ejerce desde su erección mediante el Decreto número 0021 de 1965.

Con el propósito de sustentar técnicamente esta vocación, la administración municipal contrató, en el marco del Convenio número 011 de 2013, los servicios profesionales de la firma de consultoría turística DTI, encargada de evaluar los valores turísticos y culturales del municipio. El informe rendido concluyó que existía viabilidad para presentar la solicitud de conversión en distrito turístico y cultural, hallazgo que quedó consignado en el documento denominado “Documento

de presentación de la solicitud de Distrito Turístico y Cultural para el municipio de Riohacha”, el cual acompañó formalmente la petición ante las autoridades competentes.

Con este respaldo técnico y en cumplimiento del tercer requisito del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 vigente entonces, el Concejo Municipal de Riohacha profirió concepto previo y favorable para la creación del distrito, mediante la aprobación del Acuerdo número 009 de 2013, sancionado y publicado el 27 de agosto de ese mismo año.

Superado este requisito, el Alcalde de Riohacha radicó ante la Comisión de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes la solicitud de expedición del concepto favorable exigido por el numeral segundo del artículo 8°, gestión que fue puesta en conocimiento de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), en su calidad de organismo técnico asesor. Esta instancia, tras analizar la solicitud, recomendó elevar consulta al Ministerio del Interior para determinar si la iniciativa requería surtir el trámite de consulta previa, dada la presencia de asentamientos de comunidades indígenas en el territorio municipal. La Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías de esa cartera resolvió la consulta de manera negativa, precisando que dicho trámite no resultaba necesario siempre que el proyecto de ley se limitara al artículo de creación del distrito, sin incorporar disposiciones adicionales que generaran afectaciones particulares a las comunidades étnicas allí asentadas.

En octubre de 2013 se celebró una reunión en el despacho de la entonces Subdirectora Territorial y de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación, Paula Acosta, con el fin de trazar la ruta institucional para la evaluación de la propuesta. En dicho espacio se acordó consolidar los comentarios de las entidades integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial, conformar una mesa técnica para revisar la solicitud ajustada del municipio y coordinar con el Ministerio del Interior la fecha de sesión de la COT, sesión que debía contar con la participación conjunta de las comisiones de seguimiento a la descentralización de Senado y Cámara.

El 15 de octubre de 2013, la Secretaría Técnica de la COT allegó los comentarios consolidados de las entidades que la integran, coincidiendo en que Riohacha cumplía el requisito del numeral primero del artículo 8°, por sus características geográficas, así como el requisito del numeral tercero, en razón del concepto previo y favorable ya emitido por el Concejo municipal. Con base en estas observaciones, el municipio ajustó su solicitud y la radicó nuevamente el 4 de noviembre de 2013, remitiendo pocos días después un informe detallado que sustentaba la petición desde una óptica turística y cultural, incluyendo un análisis de viabilidad financiera que aseguraba la capacidad económica del municipio para afrontar una eventual declaratoria de distrito.

El 18 de marzo de 2014, la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial remitió el acta de la sesión del 20 de diciembre de 2013, en la cual

se aprobó el procedimiento interno para coordinar el concepto conjunto con las comisiones de seguimiento a la descentralización del Congreso, e indicó la necesidad de radicar formalmente el proyecto de ley de creación del distrito.

Como requisito previo al segundo debate, el proyecto debía contar con el concepto conjunto y favorable de las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, junto con la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor. Este concepto fue finalmente emitido el 25 de marzo de 2015 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 212 de 2015, en sesión en la que participaron los miembros de las comisiones respectivas, la Secretaría Técnica representada por el Departamento Nacional de Planeación y el Alcalde de Riohacha, señor Rafael Ceballos Sierra. Cumplido este requisito, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto en segundo debate el 22 de abril de 2015, conforme consta en la *Gaceta del Congreso* número 256 de 2015.

El trámite continuó ante el Senado de la República, donde la Comisión Primera aprobó por unanimidad, el 20 de mayo de 2015, el proyecto que convertía a Riohacha en distrito turístico y cultural. Siguiendo su curso a la Plenaria del Senado de la República, donde se sustentó el pleno cumplimiento de los requisitos de la Ley 1617 de 2013, en razón de la condición de Riohacha como ciudad capital de departamento, municipio fronterizo y territorio con potencial demostrado para el desarrollo del turismo y la cultura.

#### **B. ¿Por qué no se ha podido implementar plenamente?**

El artículo 26, numeral 4, de la Ley 1617 de 2013 establece que dividir el territorio del distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos es una atribución del respectivo Concejo Distrital, la cual debe cumplirse dentro de los doce meses siguientes a la creación del distrito. Riohacha obtuvo esta condición mediante la Ley 1766 de 2015, lo que significa que el plazo legal para conformar sus localidades venció desde 2016. Han transcurrido más de diez años desde entonces, y esa obligación sigue sin materializarse en la práctica.

La administración distrital ha intentado dar cumplimiento a este mandato en al menos dos oportunidades formales, sin lograr su implementación efectiva.

En 2016, mediante el Proyecto de Acuerdo número 008, la administración distrital propuso dividir el territorio en dos localidades, Histórica y Turística Almirante Padilla, y Cultural Luis Antonio Robles, delimitando comunas, corregimientos, resguardos indígenas y áreas protegidas dentro de cada una. El propio acuerdo facultó al alcalde para que, en el plazo de un año, realizara las delimitaciones específicas y definitivas, ordenando a la administración presentar posteriormente un proyecto de acuerdo adicional para desarrollar los componentes político-administrativos que exige la plena entrada en operación del modelo, entre ellos la distribución de funciones entre el nivel central y el nivel local, sin olvidar la creación de los Fondos de Desarrollo Local.

Siete años más tarde, en 2023, la administración distrital presentó un nuevo intento mediante el Proyecto de Acuerdo número 033, esta vez proponiendo una división distinta, tres localidades, dos urbanas y una rural. El propio texto reconoce la persistencia del incumplimiento, al citar expresamente entre sus considerandos el Acuerdo número 003 de 2020, que había planificado acciones para avanzar en la implementación de la Ley 1766 de 2015 sin resultados. Este segundo proyecto, lejos de resolver el vacío, lo aplazó nuevamente, dejando la denominación definitiva de las localidades pendiente de un acuerdo posterior.

Ambos intentos comparten un mismo obstáculo de fondo, la ausencia de un análisis de capacidad fiscal que demuestre que el Distrito puede asumir las necesidades institucionales y la estructura administrativa que exige la conformación de localidades, esto es, alcaldías locales, juntas administradoras locales, consejos de planeación local y un Fondo de Desarrollo Local por cada una, tal como lo exige el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con un informe entregado por la Secretaría de Hacienda con corte a 31 de diciembre de 2025, las deudas del Distrito de Riohacha ascienden a \$241.618 millones de pesos, cifra que la entidad califica como una situación de inviabilidad financiera. De este monto, \$101.855 millones corresponden a pasivos exigibles, deudas laborales y pensionales por \$2.924 millones, obligaciones con entidades oficiales y de seguridad social por \$4.935 millones, deudas con entidades financieras por \$19.797 millones y otras acreencias por \$74.199 millones asociadas a cuentas por pagar acumuladas entre 2010 y 2023. El restante, corresponde a pasivos contingentes derivados de 322 procesos judiciales en curso, de los cuales cerca del 27% tendría, según la Oficina Jurídica de Riohacha, una probabilidad desfavorable estimada en \$37.975 millones adicionales.

Esta no es la primera vez que la entidad territorial enfrenta una crisis de esta naturaleza. Entre 2001 y 2010, el entonces municipio de Riohacha ya había adelantado un exitoso proceso de reestructuración de pasivos bajo la Ley 550 de 1999, por una cuantía superior a \$40.279 millones, saneamiento que se sostuvo mediante el aumento de ingresos, la reducción de gastos, la renegociación de créditos y una reorganización administrativa. Sin embargo, esas medidas fueron suspendidas progresivamente a partir de 2010, hasta llegar al escenario actual, en el que la deuda es hoy más de seis veces superior a la que se logró sanear hace dos décadas.

Frente a este panorama, resulta evidente que exigirle hoy al Distrito de Riohacha asumir, de manera simultánea, la creación de una nueva capa completa de institucionalidad local, con sus respectivas plantas de personal, sedes, presupuestos y fondos autónomos, no solo es fiscalmente irresponsable, sino que agravaría una crisis que ya compromete la continuidad misma de la administración distrital.

| Distrito                                                                                        | Norma Creación                     | Población |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------|
| Bogotá, Distrito Capital                                                                        | Constitución Política artículo 322 | 7.181.469 |
| Barrancabermeja, Distrito Especial, Portuario, Industrial, Turístico y Biodiverso               | Constitución Política artículo 328 | 199.564   |
| Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario                                         | Constitución Política artículo 328 | 1.120.103 |
| Buenaventura, Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico               | Constitución Política artículo 328 | 258.445   |
| Cartagena de Indias, Distrito Turístico, Cultural e Histórico                                   | Constitución Política artículo 328 | 887.946   |
| Medellín, Distrito Especial de Ciencia, tecnología e Innovación                                 | Constitución Política artículo 328 | 2.372.330 |
| Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural                                               | Ley 1766 de 2015                   | 177.573   |
| San Andrés de Tumaco, Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico       | Constitución Política artículo 328 | 138.091   |
| Santa Cruz de Mompox, Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico                         | Ley 1875 de 2017                   | 43.217    |
| Santa Marta, Distrito Turístico, Cultural e Histórico                                           | Constitución Política artículo 328 | 479.853   |
| Santiago de Cali, Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios | Ley 1933 de 2018                   | 1.822.869 |
| Turbo, Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico, y Comercial                        | Ley 1883 de 2018                   | 114.434   |

Tabla 1. Comparativo Distritos en Colombia

Al realizar una revisión comparada de los doce distritos que existen en Colombia, tenemos a Medellín, con 2.372.330 habitantes, donde su ley exceptúa cambios en su división administrativa. Por su parte, Mompox, con 43.217 habitantes, su norma de creación la exceptúa de cambios en su división administrativa hasta tanto previo concepto de viabilidad financiera. Cali, la tercera ciudad más poblada de Colombia, no ha logrado implementar la división administrativa exigida pese a sus intentos fallidos en el Concejo Municipal. En el extremo opuesto, Buenaventura, con apenas 258.445 habitantes, conformó sus dos localidades desde 2014. Lo que distingue a los distritos que lograron implementar sus localidades, Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Buenaventura, es contar con una base de ingresos propios y una estructura administrativa consolidada capaz de absorber el costo adicional que representa esa nueva institucionalidad.

C. De la visión a la acción

La presente iniciativa que recoge las conclusiones de un ejercicio deliberativo con participación de la institucionalidad local, el sector académico, el sector productivo y la sociedad civil organizada. El 17 de marzo de 2025 se desarrolló, en el Centro de Innovación Econova de Riohacha, el segundo Diálogo de Ciudad sobre el tema “Riohacha, Distrito Turístico y Cultural, de la visión a la acción”, convocado por la Mesa Más La Guajira con el respaldo de una alianza institucional conformada por la Universidad de La Guajira, la Cámara de Comercio de La Guajira, la Sociedad Colombiana de Arquitectos regional, Andi, Corpoguajira, Tuu-Putchika, y medios de comunicación regionales, entre ellos Diario del Norte, Rumba Stereo, RCN y Cardenal Estéreo.

Al espacio fue invitado el alcalde Genaro Redondo, así como su equipo de trabajo, entre ellos

el secretario de Planeación, secretaria de Turismo y Desarrollo Económico y el secretario de Hacienda, quienes expusieron ante los asistentes la situación financiera del Distrito. El propósito del ejercicio fue explícito, según lo señaló el gerente de la Mesa Más La Guajira, Luis Guillermo Baquero, se trataba de un diálogo frente a lo que debe ser Riohacha para que se convierta en un distrito de verdad, “porque actualmente lo es en el papel”. Con este espacio, se buscaba compartir a la sociedad civil sus opiniones sobre las decisiones de fondo, obras y cambios que la ciudad necesita para materializar su condición distrital, insumos que servirían para la toma de decisiones.

Las conclusiones de este diálogo ciudadano aportan un respaldo técnico y participativo adicional. Los expertos convocados fueron enfáticos en señalar que, para que Riohacha pueda ejercer materialmente su condición de distrito, es necesario contar con recursos propios, dado el alto impacto fiscal que conlleva descentralizar las funciones administrativas, por lo cual, resulta necesario modificar temporalmente el régimen aplicable que hoy obliga al Distrito a dividirse en localidades sin considerar su capacidad para asumir esa carga.

El espacio identificó también herramientas concretas para mejorar la situación financiera de la ciudad. Entre ellas, la actualización catastral, que aunque representa un instrumento válido para incrementar el recaudo, no debe convertirse en una excusa para postergar indefinidamente la solución a la crisis. De manera similar, se señaló la urgencia de fortalecer la capacidad institucional del Distrito en materia de gestión de cobros y manejo de las finanzas territoriales, así como la necesidad de explorar nuevos instrumentos de financiación y de gestión que actualmente no se están aplicando, ya sea por

falta de conocimiento técnico o por falta de voluntad administrativa.

Los participantes reconocieron, igualmente, que el estatus de distrito no es un obstáculo sino una herramienta, en la medida en que permite acceder a recursos especiales y a mayor autonomía en los ejercicios de planificación, siempre que se implementen instrumentos innovadores para el control de las finanzas territoriales y se definan nuevas reglas fiscales disciplinarias que acompañen ese ejercicio de autonomía.

Finalmente, esta iniciativa legislativa busca convertir a Riohacha en un distrito real, y no solo nominal, exige ajustar el marco legal que hoy le impone una obligación que la ciudad, a través de sus expertos, su institucionalidad y su sociedad civil, ha identificado como fiscalmente inviable en las condiciones actuales.

#### **D. Un CONPES para su transformación**

El rezago estructural de Riohacha no es una percepción subjetiva, sino un hallazgo que confirman las mediciones técnicas más recientes sobre competitividad urbana en Colombia. Los resultados del Índice de Competitividad de Ciudades (ICC) 2025, ubican a Riohacha en el puesto 24 entre 32 ciudades capitales del país, muy por debajo de sus vecinas Valledupar y Santa Marta. En condiciones habilitantes, Riohacha ocupa el puesto 30 en instituciones, reflejo de una administración pública con problemas de transparencia, trámites engorrosos y baja capacidad de gestión, el puesto 26 en infraestructura y equipamiento, el puesto 23 en adopción de tecnologías de la información, por las brechas digitales persistentes en las zonas rurales. En capital humano, el panorama es igualmente desalentador, el puesto 28 en salud, por la deficiente atención sanitaria y los indicadores de mortalidad materna y desnutrición infantil, y el puesto 25 en educación básica y media. En el mercado laboral, Riohacha ocupa el puesto 30, con altos niveles de informalidad y desempleo, mientras que el sistema financiero se ubica en el puesto 26, con bajo acceso al crédito y escaso financiamiento para emprendimientos locales. En el ecosistema de negocios, el puesto 29 revela una institucionalidad débil que ahuyenta la inversión, pese al potencial que representa la posición geográfica y la base poblacional de la ciudad.

Esto demuestra que Riohacha no requiere solamente ajustes normativos, sino un instrumento de planeación con capacidad de articular de forma sostenida los esfuerzos institucionales, técnicos y financieros necesarios para revertir este rezago. Ese instrumento es, precisamente, el documento Conpes que propone esta iniciativa.

Un documento Conpes para Riohacha debe orientarse a resolver las problemáticas estructurales que, de manera reiterada, han sido señaladas como las de mayor impacto crítico sobre la calidad de vida de la ciudad y sobre la viabilidad misma de su desarrollo urbano, la insuficiencia de la planta de tratamiento de agua potable, la falta de resolución del problema de

los emisarios finales del sistema de alcantarillado y la recurrencia de inundaciones en amplios sectores de la ciudad.

#### **E. Cooperación internacional como herramienta de desarrollo distrital**

Como se expuso antes, uno de los criterios que habilitó a Riohacha para acceder a la condición de distrito fue precisamente su ubicación en zona costera con potencial para el desarrollo del turismo y la cultura, capital departamental, sumado a su condición de municipio fronterizo, único caso entre los distritos colombianos en el que estas tres características, turística, cultural y fronteriza, concurren simultáneamente en una misma ciudad.

La condición fronteriza de Riohacha con Venezuela, su cercanía con enclaves turísticos del Caribe insular como Aruba y Curazao, la posicionan como un punto natural de interlocución con organismos de cooperación internacional interesados en proyectos de desarrollo fronterizo, gestión ambiental costera y fortalecimiento del turismo sostenible, líneas de trabajo habituales en la cooperación técnica y financiera internacional dirigida a Colombia.

Sumado a esto, el artículo 4° de la Ley 1875 de 2017, mediante la cual se otorgó a Santa Cruz de Mompox la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico, autorizó a la Administración Distrital el acceso a recursos internacionales, a través de la cooperación internacional en calidad de donación, para la financiación de proyectos que se desarrollen dentro del área de distrito, especialmente para el fortalecimiento del turismo, el fomento de la cultura y la conservación histórica.

Un mecanismo análogo fue adoptado para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, cuyo artículo 30 de la Ley 2286 de 2023 autorizó a la administración distrital el acceso directo y sin intermediarios a recursos internacionales, a través de la cooperación internacional en calidad de donación y otras modalidades, para la financiación de proyectos dentro del área del Distrito.

Ambos precedentes comparten una misma lógica, la condición distrital no se limita a un estatus formal, sino que trae consigo una institucionalidad, una capacidad técnica y administrativa idónea para gestionar de manera eficiente y transparente recursos de distinta naturaleza, incluidos los de cooperación internacional. En consecuencia, se reconoce que el Distrito cuenta con las herramientas de gestión necesarias para administrar dichos recursos de forma autónoma y responsable.

### **III. MARCO LEGAL**

- Constitución Política de Colombia. El artículo 287 establece la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. El artículo 322 reconoce un régimen especial para Bogotá, Distrito Capital. El artículo 328 permite que otras ciudades, mediante ley, sean organizadas como distritos especiales, conservando su división político-administrativa departamental y su régimen especial. El artículo 334 consagra el principio de sostenibilidad fiscal y el deber

del Estado de promover el desarrollo armónico de las regiones.

- Ley 1766 de 2015. Mediante esta ley, el Congreso de la República elevó a Riohacha a la categoría de Distrito Especial, Turístico y Cultural, reconociendo su importancia histórica, geográfica y cultural. No obstante, su implementación ha estado limitada por los requisitos de organización administrativa previstos en la Ley 1617 de 2013.

- Ley 1617 de 2013. Por la cual se expide el régimen para los distritos y municipios. Esta norma establece la estructura institucional obligatoria de los distritos, incluyendo la creación de localidades, alcaldías locales y juntas administradoras locales. Sin embargo, su aplicación uniforme ha sido cuestionada en territorios con condiciones fiscales y administrativas limitadas.

- Ley 1875 de 2017. Eleva a Santa Cruz de Mompox a la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico, pero establece expresamente que no estará obligada a crear localidades hasta tanto se determine su necesidad mediante evaluación financiera y administrativa, fijando un precedente legislativo relevante.

- Ley 1933 de 2018. Mediante la cual se transforma a Santiago de Cali en Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. Esta ley incluye disposiciones sobre la reorganización administrativa del distrito bajo parámetros de viabilidad y sostenibilidad.

- Ley 1883 de 2018. Declara a Turbo como Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial, fijando un régimen especial adaptado a sus características territoriales y de desarrollo.

- Distritos reconocidos por el artículo 328 de la Constitución Política. Las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Santa Marta, San Andrés de Tumaco, Barrancabermeja y Medellín fueron reconocidas como distritos especiales por vía constitucional, siendo posteriormente reglamentadas por leyes específicas según sus condiciones particulares.

#### IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, toda iniciativa legislativa que ordene gasto o establezca transferencias permanentes debe incluir una estimación de su impacto fiscal, así como la identificación de las fuentes de financiación que garanticen su sostenibilidad en el tiempo.

El presente proyecto de ley no crea nuevas erogaciones o beneficios tributarios. Por el contrario, introduce una medida de racionalización del gasto público al suspender, de manera condicionada, la obligación de crear localidades en el Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, tal como lo establece la Ley 1617 de 2013. Esta decisión responde a criterios de sostenibilidad fiscal, eficiencia administrativa y equidad territorial, en atención a las condiciones reales del ente territorial.

En síntesis, este proyecto de ley no genera nuevos costos para el Presupuesto General de la Nación ni

para el distrito de forma inmediata. Por el contrario, busca evitar un gasto estructural innecesario e insostenible, promoviendo una gestión pública más eficiente y ajustada a la realidad fiscal del territorio. Se trata, en efecto, de una iniciativa que se alinea con los principios de eficiencia del gasto, responsabilidad fiscal y planeación del desarrollo territorial.

#### V. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no presenta un conflicto de interés en los Congresistas para que participen en su trámite, dado su alcance particular y concreto.

Esto, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo parlamentario para declararse impedido por advertir que la ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

De acuerdo con lo anterior, se presume que no hay motivos que puedan configurar un conflicto de interés en los ponentes de este proyecto de ley.

#### VI. REFERENCIAS

Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia [Const]. **Gaceta Constitucional** número 116 de 20 de julio de 1991.

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. **Diario Oficial** número 48.679. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601>

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1766 de 2015, *por medio de la cual se le otorga la categoría de distrito a Riohacha, capital del departamento de La Guajira*. **Diario Oficial** número 49.583.

Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1875 de 2017, por la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompox, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia. **Diario Oficial** número 50.443. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30034397>

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1955 de 2019, *por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. **Diario Oficial** número 50.964.

Congreso de la República de Colombia. (2021). Acto Legislativo número 01 de 2021, por medio del cual se organiza a Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. **Diario Oficial** número 51.727.

Rodríguez Rengifo, R. (2015). Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 196 de 2014 Cámara y 166 de 2015 Senado, *por medio de la cual se le otorga la categoría de distrito a Riohacha,*

capital del departamento de La Guajira. *Gaceta del Congreso*, número (337), 5-16.

Peinado Ramírez, J., Restrepo Arango, M. M., Matiz Vargas, A. M., Pérez Jiménez, J. D., Deluque Zuleta, A. R., Goebertus Estrada, J. M., Albán Urbano, L. A., y Navas Talero, C. G. (2021). Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Orgánica número 043 de 2021 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Orgánica número 141 de 2021 Cámara, “*por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones*”. Comisión Primera Constitucional Permanente, Cámara de Representantes.

Alcaldía Distrital de Riohacha. (2016). Proyecto de Acuerdo número 008 de 2016, *por medio de la cual se determina la división político-territorial del Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha en localidades, se define su denominación y límites para efectos de su organización, se establecen sus autoridades y se dictan otras disposiciones*. Concejo Distrital de Riohacha.

Alcaldía Distrital de Riohacha. (2023). Proyecto de Acuerdo número 033 de 2023, *por medio del cual se determina la división política-territorial del Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha en localidades, se distribuyen competencias entre las autoridades distritales y locales y se dictan otras disposiciones*. Concejo Distrital de Riohacha.

Diario del Norte. (2025, 17 de marzo). Riohacha, Distrito Turístico y Cultural, segundo diálogo ciudadano “*De la visión a la acción*”. *Diario del Norte*, p. 15.

Suárez, N. J. (2026, 19 de enero). Riohacha: ¿distrito inviable y/o fallido? *Diario del Norte*. <https://diariodelnorte.net/opinion/riohacha-distrito-inviable-y-o-fallido/>

Diario del Norte. (2026, 17 de enero). Distrito de Riohacha a un paso de la 550. *Diario del Norte*. <https://diariodelnorte.net/editorial/distrito-de-riohacha-a-una-paso-de-la-550/>

Colmenares Rodríguez, L. A. (2025, 29 de octubre). Riohacha: estancada por falta de liderazgo. *Guajira News*, p. 5.

Colmenares Rodríguez, L. A. (2026, 28 de julio). Cada uno con sus intereses y La Guajira ahí... *Guajira News*, p. 6.

Banquez Lopesierra, W. (2026, 28 de julio). Riohacha no puede esperar más: reglamentar el Distrito es la clave para aprovechar las oportunidades del Sistema General de Regalías. *Guajira News*, p. 6.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). Estimaciones y proyecciones de población municipal. DANE.

Contaduría General de la Nación. (2025). Resolución número 338 de 2025, categorización departamentos, distritos y municipios, vigencia 2026. Contaduría General de la Nación. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2026 CÁMARA

*por la cual se dictan disposiciones en Materia de Organización Administrativa de Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural y se Adoptan Medidas para su Desarrollo Estratégico.*

El Congreso de Colombia

### DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer la consolidación institucional del Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha dados sus ajustes administrativos. A su vez, esta ley dispone lineamientos para la planificación y priorización de inversiones estratégicas del orden nacional en el distrito.

**Artículo 2°. Administración Distrital.** Adiciónese parágrafo a la Ley 1766 de 2015, quedando así:

**Parágrafo.** Se exceptúa a Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural de la creación de las entidades administrativas que trata la Ley 1617 de 2013 hasta tanto, previa viabilidad financiera y administrativa, su necesidad sea perentoria para el cumplimiento de las funciones legales y constitucionales y se autoriza al Concejo Distrital para que pueda delegar dichas competencias al alcalde del Distrito de Riohacha.

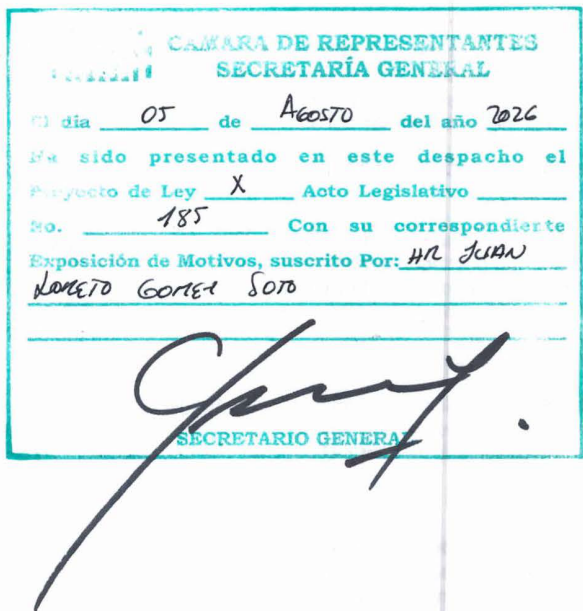
**Artículo 3°. Conpes.** El Gobierno nacional, en un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá un documento Conpes para el impulso de los proyectos que requiera Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural.

**Artículo 4°. Cooperación internacional.** Autorícese a la Administración Distrital de Riohacha el acceso directo a recursos internacionales, a través de la Cooperación Internacional en calidad de donación, inversión directa y otras modalidades para la financiación de proyectos que se desarrollen dentro del área del Distrito, especialmente para el fortalecimiento del turismo, el fomento de la cultura y el desarrollo social.

**Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



JUAN LORETO GÓMEZ SOTO  
Representante a la Cámara por La Guajira  
Partido Conservador



PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se destinan recursos del Impuesto Nacional del Carbono para la Conservación, protección, mantenimiento y Restauración de ríos declarados como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 11 de agosto de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley

Respetado Secretario,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar para consideración del Honorable Senado, el Proyecto de Ley número 187 de 2026 Cámara, de nuestra autoría denominado, *por medio de la cual se destinan recursos del Impuesto Nacional del Carbono para la Conservación, protección, mantenimiento y restauración de ríos declarados como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.*

Autor

Juan E.

JUAN ESPINAL

Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se destinan recursos del Impuesto Nacional del Carbono para la conservación, protección, mantenimiento y restauración de ríos declarados como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer una destinación específica de recursos del Impuesto Nacional al Carbono para la conservación, protección, mantenimiento y restauración de los ríos declarados como sujetos de derechos en Colombia.

**Artículo 2º. Financiación.** Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, el cuál quedará así:

**ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del primero (1) de enero de 2023, destinará el setenta por ciento (70%) del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática de que trata el parágrafo 1º del presente artículo.

Un 10% se destinará exclusivamente a la conservación, protección, mantenimiento y restauración de ríos declarados como sujetos de derechos.

El veinte por ciento (20%) restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1º del Decreto Ley 691 de 2017,

se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

**Parágrafo 1º.** Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática (Fonsurec) como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El Fonsurec tendrá como mínimo un consejo directivo, y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del Fonsurec.

**Parágrafo 2º.** El Fonsurec, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.

**Parágrafo 3º.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al Fonsurec conforme al parágrafo 2º del presente artículo.

**Parágrafo 4º.** La ordenación del gasto del Fonsurec, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien éste delegue.

**Parágrafo Transitorio.** Los recursos presupuestados en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam) para la vigencia fiscal 2023 apropiados en el Presupuesto General de la Nación, correspondientes al Impuesto Nacional al Carbono efectivamente recaudado podrán ser transferidos al Fonsurec. Los saldos del Impuesto Nacional al Carbono recaudados y no distribuidos al treinta y uno (31) de diciembre de 2022 se destinarán a los fines previstos en el inciso primero del presente artículo. Hasta tanto se constituya y entre en operación el Fondo creado mediante el presente artículo, los recursos del Impuesto Nacional al Carbono apropiados para la vigencia fiscal 2023, se continuarán administrando y distribuyendo de

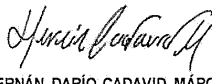
acuerdo con el marco normativo vigente para el Fonam.

**Artículo 3º. Reglamentación y Administración.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará el procedimiento de que trata la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. El mecanismo de distribución de los recursos será definido de acuerdo con el presupuesto anual y con criterios de proporcionalidad frente a los ríos declarados sujetos de derechos vigentes en cada anualidad.

**Artículo 4º. Mecanismo de seguimiento.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará, de manera anual, un informe de seguimiento sobre la ejecución de los recursos de que trata el artículo 2º de la presente ley, el cual deberá contener como mínimo:

1. El monto recaudado y ejecutado
2. Los proyectos financiados con cargo a estos recursos y su estado de avance físico y financiero.
3. Los indicadores de resultado alcanzados en materia de conservación, protección, mantenimiento y restauración.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

|                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>JUAN ESPINAL<br>Senador de la República                                                          | <br>HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ<br>Senador de la República                           |
| <br>ANDRÉS FORERO MOLINA<br>Senador de la República                                                  | <br>ANA LIGIA MORA MARTINEZ<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Antioquia |
| <br>ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA<br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Partido Centro Democrático | <br>CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS<br>Senadora de la República                       |
| <br>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE<br>Senador de la República                                         | <br>ÓSCAR VILLAMIZAR MENESES                                                          |

|                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                         | Senador de la República                                                                                                                                                         |
| <br>SIMÓN MOLINA GÓMEZ<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA | <br>CAROL STEFANNY BORDA ACEVEDO<br>Representante a la Cámara Bogotá<br>Salvación Nacional |

**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 11 de AGOSTO del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 187 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: AS. JUAN  
SPINAL, HERNÁN DARIO CADAVID YOTROS

*[Firma]*  
**SECRETARIO GENERAL**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto garantizar la ejecución material de las declaraciones judiciales que han reconocido a distintos ríos del país como sujetos de derechos destinando de manera específica y permanente un diez por ciento (10%) del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono a la conservación, protección, mantenimiento y restauración de dichos ríos, mediante la adición de un parágrafo al artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, sin crear una nueva institucionalidad ni un nuevo tributo, ya que los recursos serán administrados por el Fondo para la Vida y la Biodiversidad (antes Fondo para la Sostenibilidad y Resiliencia Climática), y sujetos a un mecanismo anual de rendición de cuentas ante el Congreso de la República.

**2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE LEY.**

Colombia ha estado avanzando en un desarrollo normativo en el reconocimiento de ríos y ecosistemas como sujetos de derechos en América Latina. En menos de una década, este proceso ha transitado de ser una decisión judicial excepcional a convertirse en una tendencia legislativa sostenida, que al cierre de la legislatura 2025-2026 suma dos leyes sancionadas, más de quince proyectos en trámite y múltiples decisiones judiciales en firme.

El punto de partida fue la Sentencia T-622 de 2016<sup>1</sup> de la Corte Constitucional, que reconoció al río Atrato, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas. Esta providencia adoptó una visión ecocéntrica según la cual “la especie humana es solo un evento más dentro de una

larga cadena evolutiva” y, por tanto, la naturaleza debe ser concebida “como un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados.” Dicho fallo inauguró una doctrina que la misma Corte había venido anticipando desde las Sentencias C-632 de 2011 y T-080 de 2015, en las que afirmó que “la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios.”

A partir de ese precedente, entre 2018 y 2019 se produjo una cadena de decisiones judiciales que amplió progresivamente el alcance de esta figura: la Corte Suprema de Justicia reconoció en 2018 a la Amazonia colombiana como sujeto de derechos<sup>2</sup>; el Tribunal Administrativo del Tolima declaró en mayo de 2019 a los ríos Coello, Combeima y Cocora como sujetos autónomos de derecho;<sup>3</sup> el Tribunal Superior de Medellín reconoció al río Cauca<sup>4</sup>; y los juzgados de ejecución de penas de Cali y Pereira hicieron lo propio con los ríos Pance y Otún. El Juzgado Único Civil Municipal de La Plata, Huila, extendió la figura al río La Plata<sup>5</sup>. El Tribunal Administrativo del Quindío reconoció al río Quindío<sup>6</sup>.

El año 2024 marcó un punto de inflexión histórico: por primera vez en Colombia, fue el poder legislativo quien otorgó directamente la condición de sujeto de derechos a un río mediante una ley de la República.

Mediante la Ley 2415 del 8 de agosto de 2024, el Congreso declaró al río Ranchería, su cuenca y sus afluentes como entidad sujeta de derechos para su conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, creando la Comisión de Guardianes del río Ranchería y ordenando la elaboración de un Plan de Acción con vigencia de 10 años. El río Ranchería, principal afluente de La Guajira, tiene relación directa con más del 22% de la población de ese departamento y ha sufrido impactos severos por la minería a cielo abierto del Cerrejón<sup>7</sup>.

En 2025, la Ley 2533 del 12 de agosto de 2025 declaró al río Aburrá, su cuenca y afluentes como sujeto de derecho para su conservación, protección, mantenimiento y restauración, creando el Comité de Orientación y Protección

<sup>1</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>

<sup>2</sup> <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.consejodeestado.gov.co/news/consejo-de-estado-concede-accion-popular-para-proteger-fuentes-hidricas-del-tolima/>

<sup>4</sup> <https://tribunalmedellin.com/images/decisiones/civil/050013103004201900071.pdf>

<sup>5</sup> [https://ecojurisprudence.org/wp-content/uploads/2022/02/Colombia\\_La-Plata-River\\_163.pdf](https://ecojurisprudence.org/wp-content/uploads/2022/02/Colombia_La-Plata-River_163.pdf)

<sup>6</sup> <https://ecojurisprudence.org/es/iniciativas/quindio-rio/>

<sup>7</sup> <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30052911>

del Río Aburrá (COPRA) como su representante legal. Esta declaratoria tiene especial relevancia territorial: el río Aburrá comparte su zona de influencia con 14 municipios del Valle de Aburrá y aproximadamente 3,3 millones de habitantes, equivalentes al 60% de la población de Antioquia<sup>8</sup>.

También en 2025, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) acreditó al río Magdalena como víctima y sujeto de derechos en el marco del Subcaso Magdalena Medio del Caso 08, que investiga crímenes cometidos por miembros de la fuerza pública en asociación con grupos paramilitares. Esta decisión, adoptada el 9 de mayo de 2025, amplió el concepto al reconocer que la naturaleza puede ser víctima del conflicto armado, con derecho a protección, restauración y garantía de no repetición. En la misma línea, el Auto 226 de 2023 de la JEP ya había reconocido al río Cauca como víctima del conflicto armado en el marco del Caso 05<sup>9</sup>.

La legislatura 2025-2026 evidenció que el reconocimiento de ríos como sujetos de derechos dejó de ser una iniciativa aislada para convertirse en una demanda legislativa de alcance nacional. Durante ese período se radicarón y tramitaron múltiples proyectos nuevos, entre los que se destacan:

- Proyecto de Ley número 095 de 2025 Cámara río Amazonas: Busca reconocer al río Amazonas, su cuenca y afluentes en Colombia como sujeto de derechos, con el objetivo de garantizar su conservación.

- Proyecto de Ley número 177 de 2025 Cámara río Meta: Reconoce al río Meta, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos y establece medidas para su protección y conservación.

- Proyecto de Ley número 259 de 2025 Cámara río Meta (segundo proyecto): Declara el río Meta, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, con énfasis en comunidades llaneras.
- Proyecto de Ley número 297 de 2025 Cámara río Catatumbo: Declara el río Catatumbo y su vertiente hidrográfica como sujeto de derechos y patrimonio histórico de la memoria del conflicto armado colombiano, en respuesta a la grave crisis humanitaria y ambiental que vive la región.

Proyecto de Ley número 538 de 2025 Cámara río Amazonas (segundo proyecto): busca reconocer al río Amazonas, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos.

La acumulación de leyes, sentencias y proyectos en trámite contrasta de manera crítica con la ausencia de un mecanismo financiero

unificado que respalde su implementación. Al menos ocho ríos declarados sujetos de derechos por vía judicial, y más de quince proyectos en distintas etapas de trámite. Sin embargo, ninguna norma de carácter general ha establecido una fuente de financiación permanente y proporcional para garantizar que los planes de acción y las órdenes judiciales derivadas de estas declaraciones cuenten con los recursos necesarios para su ejecución.

La Corte Constitucional advirtió desde la Sentencia T-622 de 2016 que “no existen mecanismos claros de financiación pública, articulación institucional, acciones de protección y restauración ecológica ni institucionalidad técnica suficiente para garantizar la protección real” de los derechos naturales declarados. Nueve años después de esa advertencia, un seguimiento de la Contraloría General de la República verificó que los ríos declarados sujetos de derechos no han mejorado su situación de contaminación, evidenciando el incumplimiento en tareas de gestión ambiental y forestal por parte del Ministerio de Ambiente<sup>10</sup>.

El Impuesto Nacional al Carbono, creado por la Ley 1819 de 2016 y modificado por la Ley 2277 de 2022, es el instrumento fiscal más robusto disponible para cerrar esta brecha. Su destinación del 80% a fines ambientales lo convierte en el vehículo natural para incorporar a los ríos sujetos de derechos como categoría priorizada de gasto ambiental.

Sin embargo, la historia de ejecución de este impuesto revela una tendencia preocupante de subutilización y falta de trazabilidad. Colombia ha recaudado desde 2017 cerca de 1,6 billones de pesos por este concepto, pero los mecanismos de seguimiento y publicidad de su inversión han sido insuficientes. Destinar explícitamente el 10% del recaudo a los ríos con declaratoria de sujetos de derechos no solo crea una fuente estable de financiación, sino que genera un mecanismo de trazabilidad que el ordenamiento ambiental colombiano actualmente no tiene.

De acuerdo con el último Estudio Nacional del Agua en 2022, Colombia “Tiene una superficie de 2.070.408 km<sup>2</sup>, de los cuales 1.141.748 km<sup>2</sup> corresponden al territorio continental y los restantes 928.660 km<sup>2</sup> a su extensión marítima”<sup>7</sup>.

En el mismo estudio se destaca la riqueza hídrica del país con más de 1.200 ríos distribuidos en cinco áreas hidrográficas, 40 zonas y 316 subzonas hidrográficas, donde se destacan los 10 ríos con los caudales más extensos como lo son:

<sup>8</sup> <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30055402>

<sup>9</sup> <https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2024/04/aprobado-el-proyecto-de-ley-que-declara-el>

<sup>10</sup> <https://ecojurisprudence.org/es/iniciativas/colombia-law-on-the-rights-of-the-putumayo-river/>

| Río       | Longitud (km) | Caudal medio anual (m³/s) | Estación final - Ideam       | Departamento | Municipio                         |
|-----------|---------------|---------------------------|------------------------------|--------------|-----------------------------------|
| Magdalena | 1.540         | 8.058                     | Calamar [29037020]           | Bolívar      | Calamar                           |
| Amazonas  | 116           | 41.579                    | Nazareth [48017030]          | Amazonas     | Leticia                           |
| Cauca     | 1.350         | 2.446                     | Tres cruces [25027640]       | Bolívar      | Achí                              |
| Guaviare  | 947           | 7.369                     | Guayare [31097010]           | Guainía      | Inírida                           |
| Putumayo  | 1.717         | 7.588                     | Tarapacá [47107010]          | Amazonas     | Tarapacá                          |
| Caquetá   | 1.350         | 10.273                    | Bacurí [44187030]            | Amazonas     | La Pedrera                        |
| Atrato    | 750           | 2.550                     | Bellavista [11077010]        | Chocó        | Bojayá (Bellavista)               |
| Vaupés    | 1.000         | 1.251                     | San Antonio [42077010]       | Vaupés       | Mitú                              |
| Meta      | 1.110         | 6.614                     | Aceitico [35257040]          | Vichada      | Puerto Carreño                    |
| San Juan  | 380           | 2.304                     | Peñitas [54097010]           | Chocó        | El Litoral del San Juan (Docordó) |
| Patía     | 400           | 339                       | Los Nortes - Aut. [52077020] | Nariño       | Cumbitara                         |
| Sinú      | 438           | 479                       | La Doctrina [13077040]       | Córdoba      | Lorica                            |

De los ríos más caudalosos de Colombia, la Corte Constitucional emitió Sentencias para los ríos Atrato, Cauca y Magdalena, reconociéndose como entidad sujeto de derechos. En paralelo avanzan iniciativas de proyectos de ley donde se busca elevar estas figuras constitucionales para ríos como Putumayo, Caquetá y Patía para reconocerlos así mismo.

A pesar de estos avances, la Corte Constitucional ha mencionado en las diferentes declaraciones que no existen mecanismos claros de financiación pública, articulación institucional, acciones de protección y restauración ecológica ni institucionalidad técnica suficiente para garantizar la protección real de sus derechos naturales.

El Estudio Nacional del Agua 2022 advierte que más del 50 % del territorio con alta presión hídrica carece de gestión suficiente, y que la articulación entre oferta, calidad y gobernanza es crítica.

En este sentido, el objeto del proyecto de ley es garantizar la aplicación de los postulados constitucionales, legales y jurisprudenciales que apuestan por la protección del medio ambiente, con un soporte institucional que reconozca su importancia, afectación ambiental y la responsabilidad del Estado y sus instituciones de protegerlo y de adoptar acciones afirmativas que garanticen su conservación, restauración y desarrollo sostenible.

Implicará no solo reconocer los ríos como un recurso natural, sino como un ente que posee derechos inherentes que deben ser respetados y protegidos; Además reconocerá la importancia de los servicios ecosistémicos y su contribución directa e indirecta al bienestar humano, buscando la articulación de esfuerzos en pro de la coexistencia entre los derechos de los ríos y las personas.

3. MARCO JURÍDICO:

Ley 99 de 1993 Título II del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental.

Artículo 2º

“El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y

garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación”<sup>8</sup>

“Artículo 30. *Objeto.* Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente”<sup>9</sup>

Artículo 33. “...18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales.”<sup>10</sup>

Ley 388 de 1997

Artículo 10: “Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales así:
- a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del SINA, en los aspectos

relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de los Recursos Naturales, tales como limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a aspectos exclusivamente ambientales.

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso, manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables...; las normas y directrices para el manejo de cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la Autoridad Ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia eco sistémica.<sup>11</sup>

#### **Decreto número 1729 de 2002.**

**Artículo 8º.** Aprobación del plan. Los planes de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica común serán aprobados mediante acto administrativo por la respectiva comisión conjunta, en los demás casos, por la respectiva autoridad ambiental competente.

**Artículo 17.** Las normas sobre manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables previstos en un plan de ordenación de una cuenca, priman sobre las disposiciones generales dispuestas en otro ordenamiento administrativo, en las reglamentaciones de corrientes, o establecidas en los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones ambientales otorgadas antes de entrar en vigencia el respectivo plan de ordenación y manejo.

También es importante mencionar que el río Aburrá está categorizado como un hecho metropolitano según el Acuerdo Metropolitano 21 del 30 de octubre de 1995 desde su nacimiento en el Municipio de Caldas hasta el norte del municipio de Barbosa y que además el acuerdo metropolitano 04 de 2014 establece los lineamientos para la intervención integral del río Aburrá.<sup>12</sup>

#### **Precedente constitucional**

Al respecto es importante mencionar y tener en cuenta la Sentencia T-622 de 2016, antecedente jurisprudencial en el que la máxima autoridad en materia Constitucional reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes como “una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado...”.<sup>13</sup>

En esta misma providencia la Corte Constitucional hace referencia a la visión ecocéntrica tenida en cuenta para tomar este tipo de decisiones. Dicha visión, sostiene que “la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es la dueña de las demás especies, de la biodiversidad ni de los recursos naturales como tampoco del destino del planeta. En consecuencia, esta teoría concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos que deben

ser reconocidos por los Estados”<sup>14</sup>. (Subrayado fuera del texto original).

Además de la Sentencia antes citada, la Corte también ha resaltado la importancia de reconocer a la naturaleza y al medio ambiente como sujetos de derechos en las siguientes las sentencias:

Sentencia C - 632 de 2011:

“... 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.”<sup>15</sup>

Sentencia T – 080 de 2015:

“... 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...”<sup>16</sup>

Ahora bien, considerando que la Corte Constitucional ha sostenido la importancia de la naturaleza y el medio ambiente como merecedores de protección y derechos en sí mismos, es deber de este Congreso de la República garantizar su goce efectivo por parte de estos “sujetos”, como en este caso, los del río Aburrá.

#### **4. IMPACTO FISCAL:**

Con el fin de dar cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se deja constancia que la iniciativa legislativa no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos, por lo que no se hace necesario el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### **5. CONFLICTO DE INTERÉS:**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, los autores de esta iniciativa legislativa no evidencian motivos que puedan llegar a consolidar un conflicto de interés, ya que se trata de una Ley de carácter general y abstracto.

Sin embargo, como ha sido estipulado en el artículo 1º de la mencionada ley, se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias<sup>17</sup>:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo

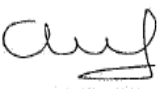
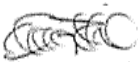
de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

De los honorables Congresistas,

|                                                                                                                               |                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>JUAN ESPINAL<br>Senador de la República | <br>HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ<br>Senador de la República |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>ANDRÉS FORERO MOLINA<br>Senador de la República                                                  | <br>ANA LIGIA MORA MARTINEZ<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Antioquia      |
| <br>ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA<br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Partido Centro Democrático | <br>CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS<br>Senadora de la República                            |
| <br>ÓSCAR VILLAMIZAR MENESES<br>Senador de la República                                             | <br>CAROL STEFANNY BORDA ACEVEDO<br>Representante a la Cámara Bogotá<br>Salvación Nacional |

CONTENIDO

Gaceta número 1119 - Martes, 25 de agosto de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

|                                                                                                                                                                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Proyecto de Ley número 185 de 2026 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de organización administrativa de Riohacha, distrito especial, turístico y cultural y se adoptan medidas para su desarrollo estratégico - Ley Riohacha. ....                  | Págs.<br>1 |
| Proyecto de Ley número 187 de 2026 Cámara, por medio de la cual se destinan recursos del Impuesto Nacional del Carbono para la conservación, protección, mantenimiento y Restauración de ríos declarados como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones. .... | 8          |