REPÚBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1477 | Bogotá, D. C., martes, 6 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 30 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

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE, EN PRIMERA VUELTA, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 130 DE 2026 CÁMARA

*por medio del cual se otorga la calidad de distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural a Villa de Leyva.*

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2026

Doctor

**José Jaime Uscátegui Pastrana**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia para primer debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo número 130 de 2026 Cámara**, *por medio del cual se otorga la calidad de Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural a Villa de Leyva.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente, comunicada mediante oficio C.P.C.P. 3.1-0268-2026 del 22 de septiembre de 2026, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y con las normas especiales del trámite de los actos legislativos previstas en los artículos 221 a 227 de la misma ley, rindo informe de ponencia para primer debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo número 130 de 2026 Cámara, en los términos que siguen.

#### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 29 de julio de 2026 por los Representantes *Yamit Noe Hurtado Neira, Carlos Eduardo Arizabaleta Corral, Diego Fernando García Alfonso, Eduar Alexis Triana Rincón, Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso, Juliana Aray Franco, Pedro Alejandro Murcia Lamprea, Pedro Antonio Paternina Gulfo y Santiago Osorio Marín*, y por los Senadores *Andrea Padilla Villarraga y Wilder Iberson Escobar Ortiz*, en ejercicio de la iniciativa que el artículo 375 de la Constitución Política reconoce a diez miembros del Congreso. El texto y su exposición de motivos se publicaron en la ***Gaceta del Congreso*** número 1082 del 21 de agosto de 2026, con lo cual quedó satisfecho el requisito de publicidad previa del numeral 1 del artículo 157 de la Constitución, aplicable al trámite de los actos legislativos conforme al artículo 375 de la Constitución y los artículos 221 a 227 de la Ley 5ª de 1992.

Recibido el expediente en la Comisión Primera el 8 de septiembre de 2026, la Mesa Directiva, por Acta número 10 del 22 de septiembre de 2026, me designó como ponente único, con un término de ocho (8) días para rendir el informe, conforme al artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 14 de la Ley 2390 de 2024.

La iniciativa reproduce el texto de dos proyectos anteriores de igual objeto, cuya autoría intelectual reconoce la exposición de motivos:

El primero es el Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2024 Cámara, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1042 de 2024, con publicación de ponencia para primer debate en la ***Gaceta del Congreso*** número 1166 de 2024, aprobado por unanimidad en primer debate por esta Comisión el 17 de septiembre de 2024, según el Acta número 11 de esa fecha, con ponencia del Representante Juan Sebastián Gómez Gonzáles; con publicación de ponencia para segundo debate en la ***Gaceta del Congreso*** número 1795 de 2024, aprobado en segundo debate por la plenaria de la Cámara el 12 de noviembre de 2024, y archivado por vencimiento de términos por no haber concluido la primera vuelta dentro del período correspondiente según lo previsto en el artículo 224 de la Ley 5ª de 1992.

El segundo es el Proyecto de Acto Legislativo número 152 de 2025 Cámara, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1330 de 2025, con ponencia de primer debate publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 1842 de 2025 y archivado por la misma causa.

El antecedente muestra que el contenido normativo ya fue deliberado y aprobado en esta célula legislativa, en una composición anterior, sin voto en contra. Al suscrito no se remitieron proyectos sobre el mismo tema para que se proceda a su acumulación, en consecuencia, rendida esta ponencia, la acumulación ya no es procedente.

A la fecha de este informe no se han recibido conceptos institucionales ni observaciones ciudadanas en los términos de los artículos 230 y 231 de la Ley 5ª de 1992, ni se han radicado ponencias adicionales.

## II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto adiciona un inciso a cada uno de los artículos 328 y 356 de la Constitución Política para organizar al municipio de Villa de Leyva, en el Departamento de Boyacá, como Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural, con un régimen político, fiscal y administrativo que será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que se dicten para el efecto y, en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. Sigue la vía que el constituyente derivado ha empleado para Buenaventura y Tumaco (Acto Legislativo 02 de 2007 y Acto Legislativo 02 de 2018), Barrancabermeja (Acto Legislativo 01 de 2019) y Medellín (Acto Legislativo 01 de 2021).

## III. CONTENIDO Y SÍNTESIS DEL ARTICULADO

El texto radicado consta de tres artículos. El artículo 1º adiciona un inciso al artículo 328 de la Constitución, que enumera los distritos con régimen especial, para incluir a Villa de Leyva. El artículo 2º adiciona un inciso al artículo 356, que regula el Sistema General de Participaciones y contiene los incisos relativos a los distritos especiales, para fijar la fuente del régimen político, administrativo y fiscal del nuevo distrito. El artículo 3º establece la vigencia a partir de la promulgación.

## IV. JUSTIFICACIÓN

### 1. Un patrimonio histórico de escala nacional en un municipio de categoría sexta

Villa de Leyva fue declarada monumento nacional por el Decreto número 3641 del 17 de diciembre de 1954, según lo recuerda la parte considerativa de la Resolución número 2407 del 30 de noviembre de 2020 del Ministerio de Cultura, publicada en el ***Diario Oficial*** número 51.523 del 9 de diciembre de 2020, por la cual se aprobó el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Villa de Leyva y su zona de influencia. La exposición de motivos, con fuente en las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística atribuye al municipio, conforme a la clasificación de la Ley 136 de 1994, la categoría sexta. La combinación de ambos datos describe el problema público que el proyecto atiende: un municipio de la menor categoría, con las herramientas de cualquier municipio de su tamaño, administra un centro histórico protegido por la Nación, sujeto a las obligaciones de manejo del Plan Especial de Manejo y Protección aprobado por la Resolución número 2407 de 2020, y una economía concentrada en el turismo: según el estudio Tejido empresarial Villa de Leyva, publicado por la Cámara de Comercio de Tunja en mayo de 2026 con datos del registro mercantil a 31 de marzo de ese año, las actividades de alojamiento y servicios de comida reúnen 800 de las 2.127 unidades empresariales activas del municipio (37,6 %) y 1.311 de los 3.347 empleados que esas unidades reportan (39,2 %).

El Congreso ya reconoció ese valor. Por la Ley 2264 de 2022 la Nación se vinculó a la conmemoración de los 450 años de la fundación del municipio, ocurrida el 12 de junio de 1572. La ley autorizó al Gobierno nacional para que, por intermedio del Ministerio de Cultura y con referencia al Decreto número 3641 de 1954, destinara partidas del Presupuesto General de la Nación al mantenimiento, el mejoramiento y la conservación de los bienes de su patrimonio histórico (artículo 2º), y para que diseñara y ejecutara, junto con los gobiernos departamental y municipal, un plan de manejo turístico (artículo 4º). No confirió al municipio, en cambio, instrumentos de gestión: sus disposiciones autorizan gasto al gobierno, que este puede incorporar al presupuesto reasignando los recursos de cada órgano ejecutor y sin aumentarlo (artículo 5º).

### 2. Lo que aporta el régimen distrital

La Ley 1617 de 2013, que contiene el estatuto político, administrativo y fiscal de los distritos, atribuye a estos, en su artículo 78, atribuciones de carácter especial y diferenciado en el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de sus recursos y de los bienes de uso público de su jurisdicción; en sus artículos 81 y 82, la formulación de su propio plan sectorial de desarrollo turístico en coordinación con el Ministerio

de Comercio, Industria y Turismo, la participación en la elaboración del plan sectorial nacional y el diseño y ejecución de sus programas de mercadeo y promoción; en su artículo 85, la definición de los recursos turísticos; en sus artículos 97, 101 y 137, la posibilidad de que las autoridades distritales asuman, por acuerdo del concejo, la administración de los bienes del patrimonio artístico, histórico y cultural de la Nación y de las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial localizados en su jurisdicción; en su artículo 122, el derecho a solicitar que los recaudos departamentales obtenidos en su territorio se inviertan preferencialmente en él; y en su artículo 131, la participación con voz y voto, en iguales condiciones que el departamento, en las instancias administrativas colegiadas con jurisdicción sobre su territorio.

Los municipios ejercen competencias turísticas y patrimoniales; lo que no está a su alcance son las atribuciones diferenciadas de la Ley 1617 de 2013: la administración por acuerdo del concejo de los bienes del patrimonio de la Nación (artículo 101), el plan sectorial propio de turismo con participación en el plan nacional (artículos 81 y 82), la inversión preferente de recaudos departamentales (artículo 122) y la participación en las instancias colegiadas con jurisdicción sobre su territorio (artículo 131). Los artículos 122 y 131 no trasladan rentas ni competencias: reconocen un derecho de solicitud y una participación en instancias colegiadas, en los mismos términos que rigen para los demás distritos frente a sus departamentos.

Para una mayor ilustración sobre estas materias, solicité el concepto de la Gobernación de Boyacá como se indica en el Capítulo VIII del informe.

### 3. El antecedente de deliberación de 2024

El fondo de la iniciativa fue examinado por esta Comisión, en su composición de la legislatura 2024-2025, y aprobado por unanimidad de los asistentes, con constancia de *quorum*, en la sesión del 17 de septiembre de 2024. En aquella deliberación se dejó sentado que existen dos caminos para crear un distrito, el legal de la Ley 1617 de 2013 y el de la reforma constitucional, y que el proyecto optaba por el segundo. El archivo posterior no obedeció a una decisión de fondo, sino al agotamiento del período dentro del cual debía concluir la primera vuelta. Este informe parte de ese antecedente; las correcciones que propone son de técnica y no de fondo.

## V. EFECTOS DEL TRÁNSITO DE MUNICIPIO A DISTRITO

El régimen distrital no es una denominación honorífica. La Ley 1617 de 2013 somete a los distritos a un régimen especial cuyas normas prevalecen sobre las del régimen ordinario municipal (artículo 2º) y les atribuye facultades que Villa de Leyva hoy no tiene o que, en su territorio, ejercen autoridades nacionales. El cuadro recoge los efectos jurídicos verificables del cambio; los artículos citados sin otra indicación son de esa ley.

| Materia | Hoy: municipio de categoría sexta | Con el acto legislativo: distrito especial |
|---|---|---|
| **Centro histórico y bienes de interés cultural de la Nación** | Toda intervención en los bienes de interés cultural del ámbito nacional requiere autorización del Ministerio de Cultura (numeral 2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997). | Las autoridades distritales ejercen atribuciones de manejo, administración y control sobre esos bienes, en los términos y con el alcance reconocidos a la autoridad nacional; regulan las condiciones de intervención de los inmuebles del patrimonio de la Nación o situados en la zona histórica y vigilan los proyectos de intervención (artículo 100); el concejo puede, mediante acuerdo, asumir su administración (artículo 101), y las autoridades nacionales conciertan con el distrito las decisiones que alteren sustancialmente sus condiciones de conservación (parágrafo del artículo 100). |
| **Financiación del patrimonio** | Recursos propios y autorizaciones de gasto como las de la Ley 2264 de 2022, cuya incorporación al presupuesto nacional es potestativa (artículo 5). | El concejo puede autorizar tasas o contribuciones por el acceso a los bienes del patrimonio, destinadas a su protección y conservación (artículo 104); los proyectos de conservación del patrimonio que declare el distrito se consideran de interés nacional (artículo 99, numeral 1). |
| **Planeación y promoción del turismo** | La planeación turística se integra al plan de desarrollo municipal, sin régimen especial; el plan de manejo turístico del artículo 4º de la Ley 2264 de 2022 es una autorización al Gobierno nacional. | Formula con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo su plan sectorial de desarrollo turístico, que aprueba el concejo (artículo 81); participa en el plan sectorial nacional, dirige su promoción local, nacional e internacional y puede celebrar convenios de fomento con entidades internacionales (artículo 82). |

| Materia | Hoy: municipio de categoría sexta | Con el acto legislativo: distrito especial |
|---|---|---|
| **Ordenación de los recursos turísticos** | No dispone de la figura de declaratoria de recursos turísticos. | El concejo declara recursos turísticos (artículo 88). En las zonas de desarrollo prioritario prima el uso turístico, toda obra pública o privada requiere aprobación de la autoridad distrital de turismo y las nuevas inversiones turísticas acceden a los beneficios de las zonas francas industriales de servicios turísticos, sin perjuicio de las zonas de protección ambiental (artículo 93, literal a). |
| **Control de los prestadores de servicios turísticos** | La Superintendencia de Industria y Comercio investiga y sanciona sus infracciones (artículo 72 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 29 de la Ley 2068 de 2020). | Además, la autoridad distrital de turismo controla y sanciona a los prestadores que infrinjan las reglamentaciones distritales (artículo 84). |
| **Coordinación con la Nación y el departamento** | Rige el deber general de coordinación entre niveles de gobierno. | Toda autoridad que deba intervenir en el territorio distrital coordina y concierta con el alcalde distrital (parágrafo del artículo 31); las acciones del plan de desarrollo departamental en el distrito se conciertan previamente con él (parágrafo del artículo 21). |
| **Lo que no cambia** | Régimen municipal en educación, salud y agua potable y saneamiento básico; autoridad ambiental regional; estructura administrativa actual. | El distrito conserva en esos sectores las competencias y la participación municipales en el Sistema General de Participaciones (artículo 2º del texto propuesto); no se convierte en autoridad ambiental (artículo 2.2.6.3.2 del Decreto número 1066 de 2015) ni está obligado a crear localidades o contraloría si ello aumenta sus costos (parágrafo 1º del artículo 356 de la Constitución). |

El balance es favorable al cambio. El distrito asume decisiones sobre su centro histórico que hoy se adoptan en el nivel nacional; adquiere instrumentos propios de recaudo y de ordenación del turismo, donde hoy solo existen autorizaciones de gasto cuya ejecución depende del gobierno; y lo hace sin trasladar competencias de prestación de servicios ni imponer órganos nuevos. Varios de esos efectos exigen acuerdos del concejo distrital: el acto legislativo crea la competencia y su ejercicio queda en manos de las autoridades locales.

## VI. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

### 1. Competencia del Congreso y vía constitucional

El artículo 375 de la Constitución habilita a diez miembros del Congreso para presentar proyectos de acto legislativo, cuyo trámite tiene lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos; aprobado en el primero por la mayoría de los asistentes, el proyecto es publicado por el gobierno; en el segundo período la aprobación requiere el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara y solo pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero. El proyecto reúne once firmas y se presentó en el primer período de la legislatura 2026-2027, de modo que la primera vuelta debe concluir dentro del primer período de la legislatura, el 16 de diciembre de 2026 (artículo 224 de la Ley 5ª de 1992), y la segunda debe surtirse en el período siguiente.

La creación de distritos por reforma constitucional tiene respaldo expreso en la jurisprudencia. La Sentencia C-494 del 5 de agosto de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos, expediente D-10562, al declarar exequibles los artículos 8º, 9º y 18 de la Ley 1617 de 2013, constató en el numeral 3 de sus consideraciones que los distritos han surgido de dos maneras, por voluntad directa del constituyente de 1991 o por acto legislativo, y recordó, con cita de la Sentencia C-313 del 5 de mayo de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo, expediente D-7424, que la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes dependen del Congreso a través de la ley, conforme al numeral 4 del artículo 150 de la Constitución, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello. La Sentencia C-268 del 27 de julio de 2022, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, expediente D-14.444, reiteró en el considerando 101 que los distritos especiales son los previstos principalmente en el artículo 328 más los que se creen por acto legislativo o por normas legales con sujeción a la ley orgánica de ordenamiento territorial, y enumeró en la nota 59 de ese párrafo, como creados por la primera vía, los de los Actos Legislativos 01 de 1993; 02 de 2007; 02 de 2018; 01 de 2019 y 01 de 2021.

El artículo 8º de la Ley 1617 de 2013, en la redacción del artículo 124 de la Ley 1955 de 2019, vigente conforme al artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, fija las condiciones bajo las cuales la ley puede decretar la conformación de nuevos distritos: quinientos mil (500.000) habitantes, o ubicación costera, capitalidad, condición fronteriza o declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco, además del documento de sustentación técnica, el análisis de capacidad

fiscal, el deslinde y los conceptos previos de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, de la Comisión de Ordenamiento Territorial y de los concejos. Esas condiciones rigen la vía legal. La vía del acto legislativo tiene sus propios requisitos, los del artículo 375 de la Constitución; el constituyente derivado la ha empleado para municipios que no reunían las condiciones de la ley, tal como ocurrió con Barrancabermeja, cuya población censada en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 del DANE fue de 199.564 personas, y la Corte Constitucional ha reconocido que los distritos pueden surgir por acto legislativo.

El Decreto número 1576 de 2022, que adicionó el Título 6 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, reglamentó esas condiciones. Exige acreditar alguna de las del numeral 1 y, además, todas las de los numerales 2 a 6 (artículo 2.2.6.1.3); y, cuando la vocación que se invoca es de importancia cultural, pide la declaratoria del patrimonio y un Plan Especial de Manejo y Protección (artículo 2.2.6.2.3, numeral 3). Villa de Leyva cuenta con esos dos soportes de la vocación cultural, la declaratoria nacional de 1954 y el plan aprobado por la Resolución número 2407 de 2020, pero no reúne ninguna de las condiciones del numeral 1: su población no se acerca a los quinientos mil habitantes, no es municipio costero, capital ni fronterizo, y no figura en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO. La vía legal le está cerrada; la reforma constitucional es el único camino disponible.

Que la reforma constitucional no esté sometida a los requisitos de la ley orgánica no exime a la Comisión del juicio de conveniencia que esos requisitos expresan; por ello, he solicitado al Concejo Municipal de Villa de Leyva rendir concepto sobre el proyecto; a la Alcaldía Municipal, un análisis de capacidad fiscal e institucional, y a las Comisiones de Ordenamiento Territorial y Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, los conceptos técnicos que se relacionan en el Capítulo VIII.

**2. El texto vigente de los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de 1991**

El artículo 328 de la Constitución, modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 2 de 2007. Modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 02 de 2018 y adicionado por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2019 y por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2021, enumera los distritos de Cartagena de Indias, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura, Tumaco, Barrancabermeja y Medellín. El artículo 356 modificado por el Acto Legislativo 03 de 2024 conservó los incisos relativos a Buenaventura y Tumaco, Barrancabermeja y Medellín y el parágrafo 1º, según el cual la ciudad de Medellín y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligadas a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. Toda adición al artículo 356 debe formularse sobre ese texto y no sobre las compilaciones anteriores, que reproducen incisos hoy inexistentes.

Los actos legislativos vigentes no emplean una fórmula única de adición. El artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2019 dice "Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política"; el artículo 2º del mismo acto legislativo dice "Adiciónese un inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así", que es la fórmula del texto radicado; y los artículos 1º y 2º del Acto Legislativo 01 de 2021 dicen "Adiciónese el siguiente inciso y parágrafo". La expresión "el cual quedará así" se ha entendido en la compilación del artículo 328 como adición de un inciso y no como sustitución del artículo; el pliego prefiere, con todo, la fórmula "Adiciónese el siguiente inciso", que no requiere esa interpretación, y fija en ambos artículos la ubicación del inciso, porque los artículos 328 y 356 terminan hoy en parágrafos y una adición sin ubicación quedaría después de ellos.

El régimen se describe como "político, fiscal y administrativo" en los Actos Legislativos 02 de 2018 y 01 de 2019 y como "político y fiscal" en el Acto Legislativo 01 de 2021; el texto radicado dice "político, administrativo y fiscal" y combina la expresión "será el previsto en", propia del inciso de Medellín, con la cláusula final "y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios", propia de los incisos de 2018 y 2019.

El pliego adopta íntegramente la fórmula de 2018 y 2019: "será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios".

**3. Límites del poder de reforma**

La adición de un inciso que organiza un municipio como distrito no sustituye la Constitución. La Sentencia C-551 del 9 de julio de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett fijó en sus fundamentos 36 y 37 que el poder de reforma tiene límites competenciales y no puede sustituir la Constitución de la que deriva su competencia; la Sentencia C-1040 del 19 de octubre de 2005, expediente D-5645 reiteró en su acápite 7.10.3, con transcripción de las Sentencias C-970 y C-971 de 2004, que el juicio de sustitución es un juicio de competencia, no de fondo, que exige enunciar como premisa mayor el aspecto definitorio de la identidad de la Constitución que se dice sustituido.

El proyecto no toca elemento definitorio alguno: la organización territorial en distritos está prevista en los artículos 286, 322 y 328; el constituyente derivado la ha ampliado en cinco ocasiones sin que se haya localizado decisión de la Corte que atribuya a alguna de ellas un exceso de competencia; el único reproche, en la Sentencia C-033 de 2009, fue de procedimiento (numeral 4 de este capítulo).

Finalmente, se localizó una demanda contra los artículos 1º y 2º del Acto Legislativo 01 de 2021, "por el cual se otorga la calidad de Distrito

Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones" (expediente D-14879), que fue rechazada por auto del 8 de septiembre de 2022, sin pronunciamiento de fondo. La Corte no examinó, en esa ocasión, reproche alguno de constitucionalidad.

**4. Precedentes sobre el trámite de los actos legislativos que crean distritos**

El único acto legislativo de esta clase que ha sido declarado parcialmente inexequible es el Acto Legislativo 02 de 2007. La Sentencia C-033 del 28 de enero de 2009, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, expediente D-7302 declaró inexequibles los apartes que organizaban como distritos a Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta, porque, según la Corte, la Comisión Primera y la plenaria de la Cámara nunca debatieron ni votaron esa propuesta en ninguna de las dos vueltas, de modo que se desconoció el principio de consecutividad, y la comisión de conciliación excedió su competencia al incluir apartes introducidos solo por el Senado; el aparte relativo a Buenaventura subsistió.

De confirmarse el alcance anterior, el trámite de este proyecto debe observar tres cautelas: (i) que los ocho debates versen sobre el mismo objeto: la organización de Villa de Leyva como distrito; (ii) que ninguna Cámara agregue municipios distintos, porque cada uno de los proyectos concurrentes tiene trámite propio y una agregación que la otra Cámara no debata en ninguna de las dos vueltas reproduciría el vicio de 2007; y (iii) que la comisión de conciliación, si llega a integrarse, se limite a las discrepancias entre los textos aprobados por ambas Cámaras.

La Sentencia C-348 de 2021 del 14 de octubre de 2021, expediente D-14000, al declarar exequible el Acto Legislativo 02 de 2020 frente a los cargos de consecutividad e identidad flexible, confirmó en su fundamento 146 (i), con apoyo en el artículo 375 de la Constitución y en el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992, que las modificaciones introducidas durante los ocho debates son admisibles cuando guardan conexidad con lo debatido y no alteran la esencia del proyecto. Las modificaciones del pliego que aquí se propone recaen sobre el mismo objeto y no introducen municipios o materias distintas.

El expediente del acto legislativo deberá acreditar, en cada uno de los ocho debates, el aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión distinta a aquella en la que se vote, la votación será nominal y pública. En atención al artículo 375 en concordancia con el artículo 160 constitucional, el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

**5. Unidad de materia y título**

Los artículos del proyecto tienen un solo objeto: la organización de Villa de Leyva como distrito especial, y la regla de transición que el pliego incorpora al inciso del artículo 356 es consecuencia directa de esa organización. El título corresponde al contenido (artículo 169 de la Constitución).

**6. Consulta previa**

La organización de un municipio como distrito modifica la forma de la entidad territorial y produce sobre las comunidades étnicas que pudieran habitar en su jurisdicción los mismos efectos que sobre los demás habitantes, sin afectación directa ni diferenciada. No procede la consulta previa, conforme a la regla de afectación directa de las Sentencias C-030 de 2008, C-175 de 2009 y SU-123 de 2018 y a lo decidido en la Sentencia C-348 de 2021 (fundamento 146, ii) respecto de una reforma constitucional de organización territorial sin efecto diferenciado.

## VII. DERECHO COMPARADO

No se incluye análisis de derecho comparado: la figura del distrito especial es propia de la organización territorial colombiana y los referentes pertinentes son los actos legislativos internos citados en el Capítulo VI.

## VIII. CONCEPTOS Y OBSERVACIONES RECIBIDOS

Para una mayor ilustración, solicité concepto a la Gobernación de Boyacá, a Corpoboyacá, a la Alcaldía de Villa de Leyva, a la Secretaría de Turismo de Villa de Leyva, al Concejo Municipal de Villa de Leyva, al Departamento Nacional de Planeación, a la Comisión de Ordenamiento Territorial, a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Salud y Protección Social (tratamiento dado, en certificación y competencias, a los distritos creados por las Leyes 1766 de 2015, 1875 de 2017 y 1883 de 2018), al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la Cámara de Comercio de Tunja (Oficina Villa de Leyva). Una vez se reciba las respuestas por parte de las distintas entidades y organismos las relacionaré en este acápite, conforme al artículo 232 de la Ley 5ª de 1992.

## IX. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 se refiere a los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios, y no se ha localizado pronunciamiento de la Corte Constitucional que lo haga exigible en el trámite de los actos legislativos. El ponente, con todo, hace explícita la consideración fiscal, porque la organización de un municipio como distrito produce efectos sobre el régimen de competencias y de participaciones que la Comisión debe conocer antes de votar.

El acto legislativo no ordena gasto ni otorga beneficio tributario alguno. Su artículo 2º remite el régimen fiscal del distrito a las leyes especiales que

se dicten, y el parágrafo 1º del artículo 356 de la Constitución modificado por el Acto Legislativo 03 de 2024, dispone que las ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligadas a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. Los efectos sobre el Sistema General de Participaciones no son, sin embargo, neutros por sí mismos: la Ley 715 de 2001 considera entidades territoriales certificadas en educación a los departamentos y a los distritos (artículo 20) y atribuye a los distritos, en salud, las mismas competencias de los municipios y de los departamentos, salvo la intermediación (artículo 45, modificado por el artículo 25 de la Ley 1176 de 2007). Aplicadas de manera automática a un municipio de menos de veinte mil habitantes según la proyección del DANE, que se expone en la exposición de motivos, esas reglas trasladarían a Villa de Leyva competencias que hoy ejerce el Departamento de Boyacá, con la nómina docente y la red de prestación de servicios de salud a su cargo, sin que exista constancia de que su capacidad institucional lo permita.

He solicitado al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Salud y Protección Social concepto sobre el tratamiento dado, en certificación y competencias, a los Distritos creados por las Leyes 1766 de 2015, 1875 de 2017 y 1883 de 2018. Por esa razón el pliego incorpora en el inciso que se adiciona al artículo 356 una regla conforme a la cual, mientras las leyes especiales no dispongan otra cosa, el Distrito conserva, en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, las competencias y la participación en el Sistema General de Participaciones que la ley asigna a los municipios. La regla es dinámica: el Distrito sigue el régimen municipal que la ley fije en cada momento para esos sectores, de modo que no interfiere con la ley orgánica de competencias prevista en el inciso primero y en el parágrafo 3º del artículo 356.

Las demás atribuciones que la Ley 1617 de 2013 reconoce a los distritos en materia turística y patrimonial operan desde la promulgación sin traslado de competencias ni de recursos; y la división en localidades y la creación de una contraloría distrital, previstas en esa ley, no serán obligatorias en cuanto aumenten los costos del distrito, por disposición del parágrafo 1º del artículo 356. Con esa cláusula, el acto legislativo no altera la distribución vigente del Sistema General de Participaciones ni impone al municipio la creación de órganos adicionales; la eventual asunción de nuevas competencias quedará diferida a leyes que deberán cumplir, ellas sí, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y, en cuanto asignen competencias, la reserva de ley orgánica y de iniciativa gubernamental del inciso primero y del parágrafo 3º del artículo 356 de la Constitución, en la redacción del Acto Legislativo 03 de 2024. En tal sentido, solicité concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que incorporaré a este capítulo cuando se reciba.

## X. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, el proyecto es una reforma constitucional de organización territorial que no reporta a los congresistas beneficio particular, actual y directo en los términos del artículo 286 de la misma ley, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019; conforme al literal a) del segundo grupo de hipótesis de ese artículo, no hay conflicto cuando el proyecto otorga beneficios o cargas de carácter general.

Podrían encontrarse en situación que deben examinar y, de ser el caso, declarar, los congresistas que sean titulares, o cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean titulares, de establecimientos de hotelería, comercio o servicios turísticos en Villa de Leyva cuya regulación, tributación o promoción pueda variar con el régimen distrital, o de contratos vigentes con el municipio; y los que tengan parientes en esos grados que ejerzan los cargos de alcalde, concejal o personero del municipio, cuya denominación cambiaría con la organización distrital y cuyo régimen podría variar con las leyes especiales. Estos criterios son guías; no agotan las causales que cada congresista advierta.

## XI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE SOBRE EL ARTICULADO

Comparto el propósito de la iniciativa, cuya constitucionalidad encuentra sustento tanto en los cinco precedentes de reforma analizados a lo largo de este informe como en la jurisprudencia citada. En ese sentido, los ajustes propuestos en esta ponencia al articulado son los siguientes:

El primer ajuste concierne a la técnica constitucional. La fórmula “Adiciónese un inciso [...] el cual quedará así”, que el Congreso empleó en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2019 para el mismo artículo 328, se sustituye por “Adiciónese el siguiente inciso”, que es la del artículo 1º de ese acto legislativo y la de los artículos 1º y 2º del Acto Legislativo 01 de 2021, y que no requiere interpretación alguna sobre el alcance de la adición. En ambos artículos se precisa la ubicación del inciso, a continuación del relativo a la ciudad de Medellín, porque el artículo 328 termina en el parágrafo sobre el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el artículo 356, tras el Acto Legislativo 03 de 2024, termina en parágrafos, de modo que una adición sin ubicación quedaría después de ellos. El régimen se describe como “político, fiscal y administrativo” y la fórmula “será el que determine la Constitución y las leyes especiales” se toma íntegra de los incisos de 2018 y 2019.

El segundo identifica el municipio y su departamento. El texto dice “Se organiza a Villa de Leyva” sin indicar que se trata de un municipio ni el departamento al que pertenece; se propone “El

municipio de Villa de Leyva, en el departamento de Boyacá, se organiza como Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural", que sigue la estructura de los incisos vigentes.

El tercero introduce una regla de transición. Como se expuso en el Capítulo IX, algunas normas vigentes atribuyen consecuencias automáticas a la sola condición de distrito en los sectores del Sistema General de Participaciones. La regla que el pliego incorpora al inciso del artículo 356 impide ese traslado mientras el legislador no dicte el régimen especial; se inserta en el artículo que gobierna el Sistema, no altera las demás atribuciones distritales de la Ley 1617 de 2013, que operan desde la promulgación, y no repite la garantía del parágrafo 1º del artículo 356. Con ella el texto propuesto conserva los tres artículos del radicado.

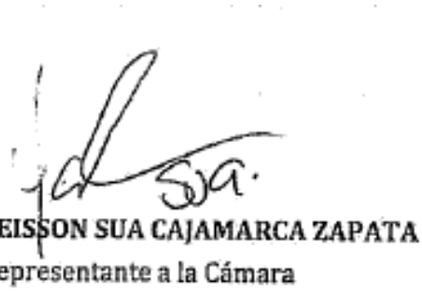
## XII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

| Texto radicado | Texto propuesto | Justificación |
|---|---|---|
| Título: "Por medio del cual se otorga la calidad de Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural a Villa de Leyva" | Sin modificación. | Corresponde al contenido (artículo 169 de la Constitución). |
| Artículo 1°. Adiciónese un inciso al artículo 328 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:<br>Se organiza a Villa de Leyva como Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural. | Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política, a continuación del inciso relativo a la ciudad de Medellín:<br>El municipio de Villa de Leyva, en el departamento de Boyacá, se organiza como Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural. | Fórmula "Adiciónese el siguiente inciso" del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2019 y de los artículos 1º y 2º del Acto Legislativo 01 de 2021, con ubicación expresa, porque el artículo 328 termina en parágrafo; identificación del municipio y del departamento, en la estructura de los incisos vigentes. |
| Artículo 2°. Adiciónese un inciso al artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:<br>Se organiza a Villa de Leyva como Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural. Su régimen político, administrativo y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. | Artículo 2°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política, a continuación del inciso relativo a la ciudad de Medellín:<br>El municipio de Villa de Leyva, en el departamento de Boyacá, se organiza como Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. Mientras dichas leyes no dispongan otra cosa, el distrito conservará, en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, las competencias y la participación en el Sistema General de Participaciones que la ley asigna a los municipios. | Adición sobre el texto del artículo 356 en la redacción del Acto Legislativo 03 de 2024, con ubicación expresa; orden "político, fiscal y administrativo" y fórmula "será el que determine", que son los de los incisos de 2018 y 2019; regla de transición sectorial que evita la aplicación automática a un municipio de categoría sexta de los artículos 20 y 45 de la Ley 715 de 2001 antes de que el legislador dicte el régimen especial, sin suspender las demás atribuciones distritales de la Ley 1617 de 2013 ni repetir el parágrafo 1º del artículo 356. |
| Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación. | Artículo 3°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación. | Fórmula del artículo 3º del Acto Legislativo 03 de 2024. |

## XIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate, en primera vuelta, al **Proyecto de Acto Legislativo número 130 de 2026 Cámara**, *por medio del cual se otorga la calidad de Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural a Villa de Leyva*, conforme al texto propuesto.

De los honorables Representantes,



**YEISSON SUA CAJAMARCA ZAPATA**
Representante a la Cámara
Ponente único

**XIV. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE, EN PRIMERA VUELTA, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 130 DE 2026 CÁMARA**

*por medio del cual se otorga la calidad de Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural a Villa de Leyva.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Adiciónese el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política, a continuación del inciso relativo a la ciudad de Medellín:

El municipio de Villa de Leyva, en el departamento de Boyacá, se organiza como Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural.

**Artículo 2°.** Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política, a continuación del inciso relativo a la ciudad de Medellín:

El municipio de Villa de Leyva, en el departamento de Boyacá, se organiza como Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. Mientras dichas leyes no dispongan otra cosa, el distrito conservará, en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, las competencias y la participación en el Sistema General de Participaciones que la ley asigna a los municipios.

**Artículo 3°.** ***Vigencia***. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



**YEISSON SUA CAJAMARCA ZAPATA**
Representante a la Cámara
Ponente único

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2026 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 2 de octubre 2026

Doctores

**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**

Presidente

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

**JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO**

Secretario

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Ponencia Positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 119 de 2026 Cámara**, *por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones*.

Respetados Doctores:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional permanente, comunicada el día 18 de septiembre de 2026 por parte del Secretario General doctor José Vicente Carreño Castro, mediante oficio CSCP 3.5-064-2025-2026 calendado el 17 de septiembre del año 2026, conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma ley, la suscrita ponente se permite rendir **Informe de Ponencia Positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 119 de 2026 Cámara,** *por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones* de acuerdo a los siguientes argumentos:

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley es de iniciativa de los honorables Representantes Ana Ligia Mora Martínez y el Partido Centro Democrático, se radicó el 29 de julio de 2026 ante la Cámara de Representantes.

Posteriormente, el 18 de septiembre de 2026, la Comisión Quinta Constitucional Permanente designó como única ponente a la honorable Representante Ana Ligia Mora Martínez.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear e implementar el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como un instrumento económico y de política pública, directo, periódico y condicionado. Este esquema busca evolucionar el modelo tradicional de conservación pasiva, para

reconocer, capitalizar y fomentar económicamente a las comunidades campesinas y pequeños productores que integren la producción sostenible de alimentos con la regeneración de los ecosistemas, el cuidado del suelo, la gestión del recurso hídrico y la protección de la agrobiodiversidad. El propósito fundamental es posicionar al campesinado no solo como sujeto de derechos, sino como un actor estratégico y empresarial en la transición ecológica y la adaptación al cambio climático en Colombia.

## III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

### 3.1 Antecedentes

En Colombia, la figura del Pago por Servicios Ambientales (PSA) fue reglamentada y consolidada a través del Decreto Ley 870 de 2017. Si bien este esquema ha sido fundamental para incentivar la conservación de áreas estratégicas, su diseño institucional privilegió un enfoque de "preservación estricta". Esto generó una barrera de acceso para miles de pequeños productores que habitan zonas de frontera agrícola o áreas de amortiguación, quienes no pueden abandonar sus actividades productivas de subsistencia para dedicarse exclusivamente a la conservación intacta del bosque. El país requiere un paso evolutivo hacia esquemas de "producción sostenible"; el PSA-Eco nace para complementar el esquema tradicional, permitiendo que la producción de alimentos mediante técnicas agroecológicas sea objeto de reconocimiento económico[1].

### 3.2 Descripción del problema jurídico-socio ambiental

El Estado colombiano se enfrenta a un conflicto normativo y material en la ruralidad: por un lado, tiene el mandato constitucional de proteger el medio ambiente (Arts. 79 y 80 C.P.) y frenar la deforestación; por otro, tiene el deber inexcusable de garantizar el derecho a la alimentación, la propiedad de la tierra y el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos, recientemente reconocidos como sujetos de especial protección constitucional (Acto Legislativo 01 de 2023). Históricamente, las políticas de conservación han chocado con las dinámicas de subsistencia campesina. Sin incentivos que hagan rentable la reconversión productiva, el campesino se ve empujado hacia la ampliación de la frontera agrícola, el uso desmedido de agroquímicos y la informalidad.

### 3.3 Contextualización

**Desarrollo del artículo 64 constitucional**

Este proyecto de ley tiene como principal objetivo contribuir al desarrollo del artículo 64 de la Constitución Política, el cual fue modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2023.

El artículo 64 de la Constitución Política reconoce al campesinado como sujeto especial de protección constitucional, el cual tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, reconociendo su dimensión económica, social, cultural, política y ambiental; con el fin de lograr, la igualdad material, acceso a bienes y derechos como un ambiente sano, recursos naturales y la diversidad biológica, entre otros.

En el parágrafo del artículo *Ibid*, se estableció que se reglamentaria la institucionalidad necesaria para lograr los fines del artículo, pero a la fecha no se ha reglamentado. Por tanto, con este proyecto de ley se pretende desarrollar el derecho al campesinado a mejorar sus ingresos, el deber del Estado de promover el acceso a medios de producción y la garantía de la producción sostenible de alimentos.

Con el propósito de mejorar el ingreso y calidad de vida de la población campesina, los PSA-Eco son un instrumento idóneo para materializar parte del artículo 64 constitucional, por cuanto se genera un ingreso complementario para los campesinos que, además de producir alimentos, implementan prácticas agroecológicas que conservan los recursos ambientales, restauran suelos, protegen fuentes hídricas, preservar la biodiversidad y contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático. Se comprende que el campesinado no tiene que desarrollar su dimensión económica asociada a la producción agrícola, sino que también se vincula a la dimensión ambiental que beneficia a la sociedad.

Los PSA-Eco permiten, además, fortalecer la permanencia de las comunidades rurales en sus territorios, reducir la vulnerabilidad económica de la agricultura familiar y hacer más rentable la transición hacia modelos productivos sostenibles. En consecuencia, este mecanismo contribuye al cumplimiento del deber estatal de promover el desarrollo rural integral, mejorar los ingresos de la población campesina y garantizar condiciones que favorezcan la producción sostenible de alimentos, objetivos expresamente previstos en el artículo 64 de la Constitución.

En conclusión, los PSA-Eco son un instrumento de desarrollo rural, justicia ambiental y reconocimiento económico al campesinado que se encuentra en mora de reglamentación por parte del Estado colombiano.

**Definición y finalidad de los PSA-Eco**

El PSA-Eco es un mecanismo económico mediante el cual el Estado o privados, reconocen y remuneran a los productores rurales que implementan prácticas agroecológicas que generan beneficios ambientales y productivos.

Este mecanismo busca incentivar los sistemas de producción agrícola y pecuaria sostenibles, reconociendo que la actividad agropecuaria también puede producir bienes y servicios ecosistémicos cuando se desarrolla bajo criterios agroecológicos.

[1] Rincón Villanueva, F. A. (2022). *Pagos por servicios ambientales (PSA) para un desarrollo sostenible en Colombia.* Revista Naturaleza y Sociedad (Universidad de los Andes). Análisis comparativo de hectáreas bajo protección en Latinoamérica.

Los principales servicios que pueden reconocer los PSA-Eco pueden ser por la:

- Conservación y mejoramiento de la fertilidad del suelo
- Protección de fuentes hídricas y uso eficiente del agua
- Captura y almacenamiento de carbono mediante sistemas agroforestales
- Conservación de la biodiversidad
- Recuperación de áreas degradas
- Reducción del uso de fertilizantes y plaguicidas químicos
- Implementación de prácticas de agricultura regenerativa
- Diversificación de cultivos y preservación de semillas nativas
- Producción de alimentos bajo criterios de sostenibilidad ambiental.

La finalidad de los PSA-Eco es que la conservación del medio ambiente y la producción de alimentos, no sean opuestas sino complementarias. Su objetivo es que los productores reciban una compensación no solo por los alimentos que producen, sino también por los beneficios ambientales que generan mediante prácticas sostenibles, como la conservación del suelo, la protección del agua, el mantenimiento de la biodiversidad y la captura de carbono.

A diferencia de los Pagos por Servicios Ambientales, los PSA-Eco se enfocan en sistemas productivos sostenibles y no solo en la conservación de ecosistemas. Así mismo, propende por el incentivo a las prácticas agropecuarias sostenibles y regenerativas y no el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración.

Sin embargo, los PSA-Eco no pretenden eliminar los Pagos por Servicios Ambientales, por el contrario, se busca complementarlos mediante un instrumento innovador que reconoce el valor estratégico de la agroecología como mecanismo para armonizar la producción de alimentos, la protección del medio ambiente, el desarrollo rural y la adaptación al cambio climático, consolidando una nueva forma de sostenibilidad del campo colombiano.

**Necesidad de crear los PSA-Eco**

La creación del PSA-Eco responde a rezagos estructurales que exigen intervención legislativa inmediata:

**Vacío normativo**

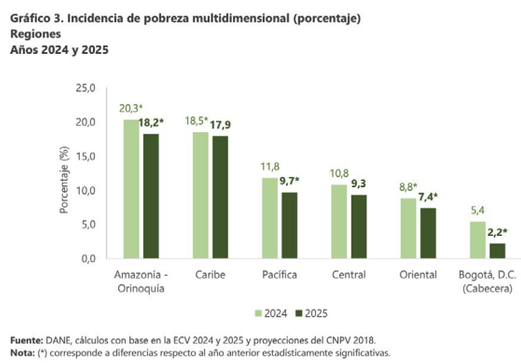
**El Decreto Ley 870 de 2017**, *por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación*, es un incentivo que permite el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos (como bosques o fuentes hídricas), a través de acciones de preservación y restauración.

Por tanto, actualmente en la normativa colombiana hay un vacío normativo: 1. Frente a la reglamentación del artículo 64 constitucional y 2. Respecto a incentivos que reconozcan la generación de servicios ecosistémicos derivados de la producción agroecológica. De esta manera, se consolida la necesidad normativa de la creación de los PSA-Eco y que, a su vez, se constituyen como garantía de derechos fundamentales constitucionales del campesinado colombiano.

**Pobreza y Brecha Rural**

En 2025, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en Colombia fue 9,9% en el total nacional; en las cabeceras de 6,3% y en los centros poblados y rural disperso de 22,4%. Es decir, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en centros poblados y rural disperso fue 3,6 veces el de las cabeceras[2].

La tasa de incidencia más alta se encuentra en la región de la Amazonía - Orinoquía con un 18,2%, seguido de la región Caribe con 17,9%, Pacífica con 9,7% y Central con 9,3%. Y, las regiones Oriental y Bogotá tienen las tasas de incidencia más bajas del país, con un 7,4% y 2,2% respectivamente[3]:




Tomada: DANE (2025). Boletín técnico sobre pobreza multidimensional

A nivel nacional, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) evidencia carencias críticas en trabajo, educación y servicios en el campo, obligando a repensar los incentivos económicos de estabilización[4]. Adicionalmente, la pobreza multidimensional afecta de manera desproporcionada a la ruralidad dispersa frente a las cabeceras urbanas, tal como se ilustra a continuación:

---

2 DANE (2025). Boletín técnico sobre pobreza multidimensional. Consultado en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional

3 Ibid.

4 DANE (2024). *Boletines Técnicos sobre Pobreza Multidimensional en Colombia e Índice de Pobreza Multidimensional Rural (IPM)*. Análisis de brechas regionales.

Tabla 7. Incidencia en la pobreza multidimensional (porcentaje)
Centros poblados y rural disperso, departamentos
Años 2024 y 2025

| Departamento | 2024% | 2025% | Diferencia en p.p |
|---|---|---|---|
| **Guainía** | 56,9 | 65,4 | **8,5*** |
| **Vichada** | 82,7 | 63,3 | **-19,4*** |
| La Guajira | 61,3 | 61,0 | -0,3 |
| Vaupés | 45,5 | 52,6 | 7,1 |
| Chocó | 45,2 | 41,5 | -3,7 |
| Sucre | 36,4 | 38,8 | 2,4 |
| **Córdoba** | 38,9 | 29,7 | **-9,2*** |
| **Cesar** | 21,3 | 29,6 | **8,3*** |
| **Norte de Santander** | 41,1 | 29,5 | **-11,6*** |
| Guaviare | 26,3 | 26,5 | 0,2 |
| **Meta** | 18,2 | 26,4 | **8,2*** |
| Atlántico | 26,4 | 25,9 | -0,5 |
| Magdalena | 28,1 | 25,8 | -2,3 |
| Bolívar | 21,5 | 25,7 | 4,2 |
| Caquetá | 24,2 | 24,8 | 0,6 |
| Amazonas | 17,6 | 24,8 | 7,2ª |
| Antioquia | 21,2 | 23,2 | 2,0 |
| **CP y RD** | 24,3 | 22,4 | **-1,9*** |
| **Tolima** | 24,7 | 19,6 | **-5,1*** |
| Caldas | 20,3 | 18,9 | -1,4 |
| Putumayo | 15,1 | 18,1 | 3,0 |
| Risaralda | 23,0 | 17,6 | -5,4 |
| **Nariño** | 24,5 | 17,2 | **-7,3*** |
| Cauca | 17,6 | 16,1 | -1,5 |
| Huila | 15,8 | 14,7 | -1,1 |
| Arauca | 18,3 | 14,1 | -4,2 |
| Santander | 13,6 | 13,9 | 0,3 |
| Casanare | 17,1 | 13,7 | -3,4 |
| Quindío | 11,3 | 11,2 | -0,1 |
| Boyacá | 12,1 | 10,3 | -1,8 |
| **Valle del Cauca** | 15,9 | 9,5 | **-6,4*** |
| Cundinamarca | 9,4 | 7,3 | -2,1ª |
| **Bogotá D.C.** | 10,8 | 5,0 | **-5,8*ª** |

**Fuente:** DANE, cálculos con base en la ECV 2024 y 2025 y proyecciones del CNPV 2018.
**Nota:** (*) corresponde a diferencias respecto al año anterior estadísticamente significativas.
**Nota:** (ª) coeficiente de variación mayor al 15%.

Tomada: DANE (2025). Boletín técnico sobre pobreza multidimensional

Según el DANE, en 2025 el 65,4% de la población de centros poblados y rural disperso del departamento de Guainía vivía en pobreza multidimensional, aumentando de manera estadísticamente significativa en 8,5 p.p. desde el 2024, siendo el departamento con mayor incidencia en esta desagregación. Por lo contrario, Bogotá, D. C. tuvo la menor incidencia en los centros poblados y rural disperso, donde el 5,0% de su población vive en la pobreza multidimensional, disminuyendo 5,8 p.p. comparando 2025 con 2024.

A causa de esa brecha en pobreza multimensional que presenta la población campesina y rural, estas poblaciones solo reciben ingresos por la venta de sus productos a pesar de generar beneficios ambientales que favorecen el medio ambiente, lo cual debería ser contribuido mediante incentivos por esa actividad agroecológica.

**Informalidad Laboral en el Campo**

Según cifras de la UPRA, en el trimestre octubre–diciembre de 2025, la informalidad en los centros poblados y el rural disperso llegó al 83,1 %, evidenciando la brecha estructural que persiste entre el campo y la ciudad[5].

Por su parte, el sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca presentó una tasa de informalidad del 85 % a nivel nacional en ese mismo trimestre, tal como se ilustra a continuación:

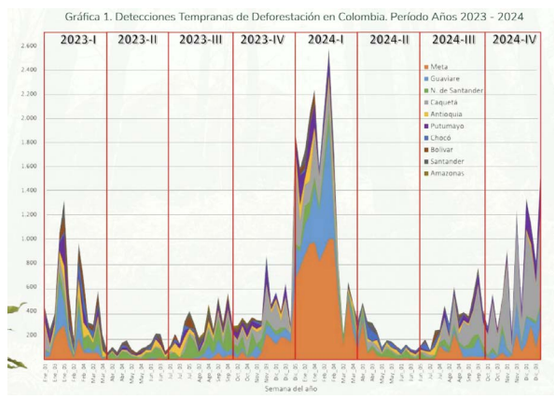
| Ámbito / sector (trim. oct–dic 2025) | Tasa de informalidad |
|---|---|
| Total nacional | **55,7 %** |
| Cabeceras municipales (urbano) | **48,8 %** |
| Centros poblados y rural disperso | **83,1 %** |
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (nacional) | **85 % ★ Mayor del país** |

Tomado de: UPRA. Sector rural registra la tasa de desempleo más baja en siete años y 4,8 millones de ocupados; su mayor nivel desde 2001

La inmensa mayoría de los trabajadores agropecuarios operan bajo la modalidad de cuenta propia o trabajo familiar no remunerado, sin acceso a redes de protección social o ingresos fijos [6] y la creación de los PSA-Eco serían una herramienta para poder incrementar esos ingresos con una actividad agroecológica sostenible y a la vez ser una manera de acceso a mayores ingresos económicos para esta población vulnerable que históricamente viene desarrollando estas actividades que generan un gran impacto ambiental.

**Deforestación, conflicto y cambio climático**

Colombia cuenta con 51,8 % de territorio continental e insular cubierto por bosque, es decir 59.078.025 hectáreas (ha)[7] y conservando cerca del 1,5 % del bosque del planeta, sin embargo, en el primer trimestre de 2024 se concentró la mayor proporción de detecciones tempranas de deforestación, mayores que en el primer trimestre de 2023, con las principales concentraciones en los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá, donde el principal pico de alertas se presentó en la tercera semana de febrero de 2024:




Tomado de: IDEAM - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024). *Reportes del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC)* y cifras oficiales de alertas tempranas de deforestación 2025.

Según el IDEAM, de acuerdo con el monitoreo de la deforestación para 2024 se identificó que en Colombia se presentó una superficie deforestada de 113.608 hectáreas, cifra que aumentó en comparación con los resultados de monitoreo del año 2023, cuando se presentaron 79.256 hectáreas deforestadas[8].

5 UPRA. Sector rural registra la tasa de desempleo más baja en siete años y 4,8 millones de ocupados; su mayor nivel desde 2001. 2026. Consultado en: https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/sector-rural-registra-tasa-desempleo-baja-anos-48-millones-ocupados-nivel-2001

6 DANE (2021-2023). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Indicadores de mercado laboral, informalidad en centros poblados y rural disperso.

7 IDEAM - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024). *Reportes del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC)* y cifras oficiales de alertas tempranas de deforestación.2025. Consultado en: https://bart.ideam.gov.co/smbyc/Resultados%20Cifra%20Deforestacion%202024/Comunicados/Resumen%20ejecutivo_cifra%20Defo_2024_SMByC_compressed.pdf

8 Óp., cit. IDEAM - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024).

En la consolidación de datos en los últimos 24 años, la deforestación acumulada a nivel nacional, que para el presente reporte asciende a 3.499.258 ha identificándose un promedio de deforestación en Colombia de 145.802 ha para estos años[9].

El IDEAM señala que los Departamentos con mayores índices de deforestación son 5 concentrando el 73% del total nacional en 2024: "*Meta, Caquetá, Guaviare, Antioquia y Chocó. Los departamentos que presentaron la mayor superficie deforestada fueron Meta con 27.107 ha y Caquetá con 25.263 ha, representando el 24 % y 22 % de la deforestación nacional, respectivamente (...) Así mismo, es importante destacar que el departamento de Antioquia presentó la mayor reducción de la deforestación con cerca de 942 ha menos respecto del año 2023 cuando se había identificado una pérdida de bosques de 11.601 ha*"[10].

Las cifras del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) muestran que, tras la firma del Acuerdo de Paz, la pérdida de bosque ha mantenido niveles críticos, alcanzando picos alarmantes que superan las 100.000 hectáreas anuales, impulsados por la expansión ganadera extensiva y economías ilícitas[11].

En ese sentido, se requieren alternativas rentables legales in situ siendo los PAS-Eco un instrumento para enfrentar el cambio climático que deviene de varias prácticas, como la deforestación. Las practicas agroecológicas deben impulsarse para fortalecer la resiliencia de los sistemas agrícolas frente a los efectos del cambio climático pues no solo benefician al productor que las implementa, sino que generan servicios ecosistémicos de alcance colectivo que contribuyen al cumplimiento de los objetivos nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático.

Los PSA-Eco constituyen una herramienta estratégica para la política climática del país. Mediante este mecanismo se reconoce y remunera a los productores rurales y campesinos que, además de producir alimentos, contribuyen a la captura y almacenamiento de carbono, la conservación de la biodiversidad, la protección de cuencas hidrográficas, la recuperación de suelos degradados y la disminución de emisiones provenientes del sector agropecuario.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el costo de prevenir puede ser menor al costo de reparar que nos puede generar los efectos del cambio climático, por tanto, incentivar prácticas agroecológicas mediante los PSA-Eco es más eficiente para el Estado que luego asumir costos elevados por las afectaciones del cambio climático.

**Baja Cobertura de PSA**

Investigaciones académicas y sectoriales estiman que en Colombia los esquemas de PSA cubren cerca de 200.000 hectáreas, una cifra incipiente en comparación con países como Costa Rica (1.5 millones de hectáreas) o México (2.3 millones). Esto demuestra la necesidad de diversificar el portafolio de pagos ambientales[12].

**Justicia ambiental**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha reconocido que la justicia ambiental está compuesta por cuatro elementos interrelacionados: "*i) la justicia distributiva; ii) la justicia participativa; iii) el principio de sostenibilidad; y iv) el principio de precaución"*[13].

Respecto a la justicia distributiva, la Corte Constitucional refiere que propende el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de una comunidad, ya sea nacional o internacional. En términos de la equidad en las cargas, esta justicia busca eliminar aquellos factores de discriminación fundados en la raza, el género o el origen étnico (injusticias de reconocimiento), o bien en la condición socioeconómica o en la pertenencia a países del norte o del sur global (injusticias de redistribución).

Adicionalmente, este principio también integra el principio de efectiva retribución y compensación hace referencia a "*para aquellos individuos o grupos de población a los que les corresponde asumir las cargas o pasivos ambientales asociados a la ejecución de un proyecto, obra o actividad que resulta necesaria desde la perspectiva del interés general"*.

Por tanto, tiene sustento constitucional el incentivar a quienes conservan los recursos naturales mientras produce alimentos genera un beneficio colectivo que debe ser reconocido y remunerado, de manera que la protección del ambiente también represente una oportunidad de desarrollo económico para las comunidades rurales.

**CONTENIDO DEL ARTICULADO Y CONVENIENCIA**

El proyecto de ley está compuesto por 5 capítulos con 15 artículos, los cuales se describen a continuación:

CAPÍTULO I

**Objeto, definiciones y ámbito de aplicación (arts. 1 al 3)**

Este capítulo crea el Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como un incentivo económico destinado a reconocer a los pequeños

9 Óp., cit. IDEAM - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024).

10 Óp., cit. IDEAM - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024).

11 Óp., cit. IDEAM - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024).

12 Rincón Villanueva, F. A. (2022). Pagos por servicios ambientales (PSA) para un desarrollo sostenible en Colombia. Revista Naturaleza y Sociedad (Universidad de los Andes). Análisis comparativo de hectáreas bajo protección en Latinoamérica.

13

productores que integran la producción sostenible de alimentos con la conservación de los recursos naturales. También, define el concepto de servicios agroecológicos, destacando los beneficios ambientales derivados de prácticas agropecuarias sostenibles, como la captura de carbono, la protección del suelo, la conservación de la biodiversidad y la gestión del recurso hídrico.

Así mismo, establece la implementación gradual del programa y prioriza su aplicación en zonas ambientalmente estratégicas, territorios con alta inseguridad alimentaria y áreas de alta vulnerabilidad climática.

CAPÍTULO II

**Del mecanismo de pago y criterios (arts. 4 al 5)**

Este capítulo crea formalmente el mecanismo nacional de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) y asigna su coordinación a los Ministerios de Agricultura y Ambiente. Además, establece que el incentivo será variable y condicionado al cumplimiento de un Plan de Negocio y Gestión Ambiental, definiendo criterios técnicos, ambientales y sociales para calcular el monto del pago, como la agrobiodiversidad, la resiliencia hídrica, la comercialización de alimentos y el enfoque diferencial.

Finalmente, ordena la reglamentación de la metodología de cálculo y fija límites para garantizar la sostenibilidad fiscal del programa.

CAPÍTULO III

**Criterios de elegibilidad, verificación e incompatibilidades (arts. 6 al 9)**

Este capítulo regula quiénes podrán acceder al PSA-Eco, estableciendo como beneficiarios a los productores campesinos registrados y propietarios o explotadores de predios de pequeña escala que presenten un Plan de Negocio y Gestión Ambiental. Asimismo, define el contenido mínimo de dicho plan, los mecanismos de seguimiento, verificación y monitoreo, así como las consecuencias por incumplimiento. Finalmente, evita la duplicidad de incentivos al establecer la incompatibilidad entre el PSA-Eco y los Pagos por Servicios Ambientales tradicionales, permitiendo únicamente la migración voluntaria entre ambos mecanismos.

CAPÍTULO IV

**Financiación, participación privada, compensaciones y canales de entrega (arts. 10 al 14)**

Este capítulo desarrolla el esquema financiero del programa, creando una partida específica dentro del Fondo para la Vida y la Biodiversidad y habilitando la concurrencia de recursos de las entidades territoriales. Igualmente, promueve la participación del sector privado mediante alianzas estratégicas, compras directas a productores agroecológicos y mecanismos de compensación ambiental voluntaria. Además, incorpora el PSA-Eco como una modalidad válida dentro del Manual de Compensaciones Ambientales para el cumplimiento de obligaciones ambientales, crea un sello de reconocimiento para las empresas aliadas de la agroecología, establece los canales de pago directo a los beneficiarios y fija el plazo para que el gobierno expida la reglamentación técnica y operativa del mecanismo.

CAPÍTULO V

**Vigencia y derogatorias (art. 15)**

Este capítulo establece que la ley entrará en vigencia a partir de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias, garantizando la aplicación inmediata del nuevo régimen de Pagos por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco).

La presente iniciativa legislativa resulta conveniente porque responde a la necesidad de dotar al Estado colombiano de un instrumento moderno que reconozca y remunere los beneficios ambientales generados por la producción agroecológica, superando el enfoque tradicional de los Pagos por Servicios Ambientales, orientado principalmente a la conservación de ecosistemas naturales. En un contexto marcado por los desafíos del cambio climático, la degradación de los recursos naturales y la necesidad de fortalecer la seguridad alimentaria, el PSA-Eco constituye una herramienta de política pública que permite armonizar la productividad del campo con la conservación del ambiente, incentivando la adopción de prácticas sostenibles que generan beneficios para toda la sociedad.

De igual manera, el proyecto desarrolla los mandatos contenidos en los artículos 64, 65, 79 y 80 de la Constitución Política, al promover el desarrollo integral del campesinado, fortalecer la producción sostenible de alimentos y garantizar la protección del patrimonio ecológico de la Nación. Asimismo, incorpora un enfoque de justicia ambiental al reconocer que los pequeños productores rurales no solo abastecen de alimentos al país, sino que también generan bienes públicos ambientales, como la protección del suelo, la conservación del recurso hídrico, la captura de carbono y la preservación de la biodiversidad, cuyos beneficios son aprovechados por toda la colectividad.

En consecuencia, la creación de los PSA-Eco constituye una medida eficiente para impulsar el desarrollo rural sostenible, fortalecer la economía campesina, promover la adaptación y mitigación del cambio climático y consolidar un modelo de crecimiento que integra competitividad, sostenibilidad y equidad territorial.

## V. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

**Marco legal**

- **Sentencia C-644 de 2017**

- **Decreto número 1007 de 2018 (compilado en el Decreto número 1076 de 2015)**

- **CONPES 3886 de 2017**

- **Res. MADS 174 de 2025**

- **Res. MADR 331 de 2024 – Política Pública de Agroecología**

- **Metodología UAF por UFH (Acuerdo ANT 167 de 2021) y Res. 041 de 1996**

- **Ley 99 de 1993:** Principios generales de la política ambiental colombiana.

- **Decreto Ley 870 de 2017:** Establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.

- **Ley 2046 de 2020:** Promueve la participación de pequeños productores locales agropecuarios en los mercados de compras públicas (con la que el PSA-Eco se articula mediante circuitos cortos).

- **Ley 1930 de 2018 (Ley de Páramos):** Contempla la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias de alto impacto, principio que el PSA-Eco operacionaliza.

**Marco constitucional y jurisprudencial**

- **Acto Legislativo 01 de 2023:** Modifica el artículo 64 de la Constitución, reconociendo al campesinado como sujeto de especial protección. Esta es la base central del enfoque diferencial propuesto en el proyecto.

- **Artículo 1º.** Colombia con autonomía de las entidades territoriales, democrática, participativa y fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y prevalencia del interés general.

- **Artículo 2º.** Fines esenciales del Estado. Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo**.**

- **Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

- **Artículo 65.** Derecho humano a la alimentación adecuada. La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agroecológicas.

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

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

- **Artículo 93.** Bloque de constitucionalidad, los instrumentos internacionales ratificados por Colombia hacen parte del ordenamiento jurídico.

- **Sentencia SU-288 de 2022:** La Corte Constitucional reconoció la necesidad de políticas públicas con enfoque territorial que garanticen los derechos materiales de los campesinos, protegiendo su derecho al territorio y a un ambiente sano.

- **Sentencia T-361 de 2017:** Estableció reglas claras frente a la ponderación entre el derecho al medio ambiente sano y los derechos a la alimentación y el trabajo de los habitantes de zonas de especial importancia ecológica, exigiendo procesos de reconversión productiva financiados por el Estado.

- **Sentencia SU 196 de 2023:** Establece las características de la justicia ambiental, dentro del cual se encuentra el principio de distribución de cargas y beneficios en materia ambiental.

**Marco normativo internacional**

- **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Acuerdo de París):** Colombia se comprometió en sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 51% a 2030. La tecnificación agroecológica es una medida de mitigación directa (reducción de óxido nitroso por fertilizantes sintéticos y captura de carbono en suelo).

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):** El proyecto impacta de forma directa el ODS 1 (Fin de la pobreza), ODS 2 (Hambre cero), ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres).

## VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones al articulado presentado en el proyecto de ley:

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **“Por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones”.**<br>**EL CONGRESO DE COLOMBIA**<br>**DECRETA:** | **“Por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones”.**<br>**EL CONGRESO DE COLOMBIA**<br>**DECRETA:** | Sin modificaciones. |
| **CAPÍTULO I**<br>**Objeto, Definiciones y Ámbito de Aplicación** | **CAPÍTULO I**<br>**Objeto, Definiciones y Ámbito de Aplicación** | Sin modificaciones. |
| **Artículo 1°. *Objeto*.** La presente ley tiene por objeto crear e implementar el Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como un incentivo económico directo, periódico y condicionado. Este pago reconoce, capitaliza y fomenta el emprendimiento rural y cuidado ambiental en las comunidades campesinas que integran la producción de alimentos mediante sistemas agrícolas, pecuarios como los porcícolas, avícolas, ganaderos, capricultura y de especies menores de base ecológica-, con la tecnificación, la productividad y el uso sostenible de los ecosistemas, el cuidado del suelo, la agrobiodiversidad y la gestión del recurso hídrico. | **Artículo 1°. *Objeto*.** La presente ley tiene por objeto crear el Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como un incentivo económico directo, periódico y condicionado, ~~Este capitaliza y fomenta el emprendimiento rural y cuidado ambiental en las comunidades campesinas que integran la producción de alimentos mediante sistemas agrícolas, pecuarios como los porcícolas, avícolas, ganaderos, capricultura y de especies menores de base ecológica-, con la tecnificación, la productividad y el uso sostenible de los ecosistemas, el cuidado del suelo, la agrobiodiversidad y la gestión del recurso hídrico.~~ **que reconoce a los campesinos y productores que, mediante sistemas agrícolas, pecuarios incluidos los bovinos, porcícolas, avícolas, caprinos y de especies menores, agroforestales y silvopastoriles de base agroecológica o en transición agroecológica, integran la producción de alimentos con la conservación del suelo, la agrobiodiversidad, la gestión del recurso hídrico y la mitigación y adaptación al cambio climático.** | La modificación pretende mayor precisión el objeto del PSA-Eco, reconociendo que el incentivo está dirigido a campesinos y productores que desarrollan actividades productivas bajo criterios agroecológicos o de transición agroecológica, y que, además de producir alimentos, generan beneficios ambientales asociados a la conservación del suelo, la agrobiodiversidad, el recurso hídrico y la respuesta frente al cambio climático. Asimismo, la redacción amplía y actualiza los sistemas productivos comprendidos, evitando interpretaciones restrictivas sobre las actividades que pueden acceder al incentivo. |
| **Artículo 2°. *Servicios Agroecológicos*.** Para efectos de la presente ley, se entenderá por Servicios Agroecológicos aquellas funciones, beneficios y externalidades positivas derivadas de las prácticas agropecuarias tecnificadas, sostenibles y regenerativas que, además de propender por la soberanía y seguridad alimentaria, protegen la estructura y microbiología del suelo, capturan carbono, conservan polinizadores nativos, mitigan el cambio climático y protegen las cuencas hidrográficas en zonas rurales. Estos servicios constituyen un valor agregado del predio, posicionando al campesino como un empresario rural que genera bienestar mediante la innovación y la reconversión productiva. Esto comprende el manejo integrado de paisajes donde coexisten la flora, los cultivos y los animales bajo dinámicas de bienestar animal, cierre de ciclos de nutrientes y tecnificación productiva. | **Artículo 2°. *Servicios Agroecológicos*.** Para efectos de la presente ley, se entenderá por Servicios Agroecológicos aquellas funciones, beneficios y externalidades positivas derivadas de las prácticas agropecuarias tecnificadas, sostenibles y regenerativas que, además de propender por la soberanía y seguridad alimentaria, protegen la estructura y microbiología del suelo, capturan carbono, conservan polinizadores nativos, mitigan el cambio climático y protegen las cuencas hidrográficas en zonas rurales. Estos servicios constituyen un valor agregado del predio, posicionando al campesino como un empresario rural que genera bienestar mediante la innovación y la reconversión productiva. Esto comprende el manejo integrado de paisajes donde coexisten la flora, los cultivos y los animales bajo dinámicas de bienestar animal, cierre de ciclos de nutrientes y tecnificación productiva. | Sin modificaciones. |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **Artículo 3°. *Zonas Prioritarias para la Implementación.*** El Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) se implementará de manera gradual en el territorio nacional. Se priorizarán las siguientes zonas territoriales:<br><br>**1. Zonas de Amortiguación y Áreas de Especial Interés Ambiental:** Predios con uso del suelo habitacional y productivo a escala campesina colindantes con Parques Nacionales Naturales, complejos de páramos, humedales Ramsar y reservas forestales protectoras, donde la tecnificación agroecológica actúe como barrera de mitigación frente a impactos ambientales.<br><br>**2. Zonas de Alta Vulnerabilidad Alimentaria:** Municipios identificados con los índices más altos de inseguridad alimentaria severa o prevalencia de desnutrición.<br><br>**3. Zonas de Frontera Agrícola Crítica:** Áreas de la frontera agrícola nacional que presenten dinámicas aceleradas de degradación de suelos, pérdida de cobertura boscosa nativa o vulnerabilidad climática extrema. | **Artículo 3°. *Zonas Prioritarias para la Implementación*.** El Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) se implementará de manera gradual en el territorio nacional. Se priorizarán las siguientes zonas territoriales:<br><br>1. Zonas de Amortiguación y Áreas de Especial Interés Ambiental: Predios con uso del suelo habitacional y productivo a escala campesina colindantes con Parques Nacionales Naturales, complejos de páramos, humedales Ramsar y reservas forestales protectoras, donde la tecnificación agroecológica actúe como barrera de mitigación frente a impactos ambientales.<br><br>2. Zonas de Alta Vulnerabilidad Alimentaria: Municipios identificados con los índices más altos de inseguridad alimentaria severa o prevalencia de desnutrición.<br><br>3. Zonas de Frontera Agrícola Crítica: Áreas de la frontera agrícola nacional que presenten dinámicas aceleradas de degradación de suelos, pérdida de cobertura boscosa nativa o vulnerabilidad climática extrema<br><br>**Parágrafo 1º. El PSA-Eco solo podrá reconocerse en predios cuyas actividades sean compatibles con el régimen de usos del área protegida, del ecosistema estratégico o de la zona de que se trate, conforme a los instrumentos de ordenamiento y manejo vigentes, incluida la Ley 1930 de 2018 y/o la que la modifique o sustituya.**<br><br>**Parágrafo 2º. Cuando en el predio se haya presentado pérdida de cobertura natural, según los reportes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y demás fuentes oficiales, la entidad operadora evaluará la causa de dicha pérdida y si es atribuible al beneficiario, con el fin de determinar la continuidad del incentivo.**<br><br>**Parágrafo 3º. La focalización territorial se realizará de manera articulada entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y autoridades ambientales competentes, estas últimas apoyaran el suministro de la información disponible sobre las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos de su jurisdicción, sus planes de manejo y los demás instrumentos de su competencia.** | La incorporación de estos parágrafos busca garantizar que la focalización y operación del PSA-Eco se realicen bajo criterios de legalidad, protección ambiental, seguimiento y coordinación institucional, evitando que el incentivo se reconozca respecto de actividades incompatibles con los instrumentos de ordenamiento y manejo ambiental y estableciendo mecanismos para verificar eventuales pérdidas de cobertura natural atribuibles al beneficiario. Lo anterior se encuentra en armonía con los criterios de protección ambiental y coordinación institucional desarrollados por la Sentencia C-644 de 2017, en su resolutivo cuarto, así como con el régimen de Pago por Servicios Ambientales previsto en los artículos 2.2.9.8.1.5, parágrafo 2º, y 2.2.9.8.2.4, parágrafo 1º, del Decreto número 1076 de 2015, y con los lineamientos establecidos en el artículo 8º, numeral 2, de la Resolución número 174 de 2025 del MADS y en los numerales 2.9 y 4.3 de la Resolución número 331 de 2024 del MADR. |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **CAPÍTULO II**<br>**Del Mecanismo de Pago y Criterios** | **CAPÍTULO II**<br>**Del Mecanismo de Pago y Criterios** | Sin modificaciones. |
| **Artículo 4°.** ***Creación del PSA-Eco.*** Créase el mecanismo nacional de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco), bajo la coordinación y dirección conjunta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La ejecución estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. | **Artículo 4°.** ***Creación del PSA-Eco.*** Créase el mecanismo nacional de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco), bajo la **coordinación** y dirección **conjunta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejecución del** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **La ejecución estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**<br>**y la coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este último, a cargo de la asistencia técnica y de extensión.** | Se precisa las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible como rector del incentivo y que se deberá coordinar con el Ministerio de Agricultura. |
| **Artículo 5°.** ***Criterios de Ponderación y Liquidación del Pago.*** El valor del Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) será variable, proporcional al esfuerzo de conservación y condicionado al estricto cumplimiento del Plan de Negocio y Gestión Ambiental.<br>Para la liquidación del incentivo, el Gobierno nacional diseñará una metodología que deberá ponderar, como mínimo, los siguientes criterios técnicos, ambientales y sociales:<br>• **Criterio Base de Extensión y Comercialización:** Se valorará la extensión del predio sin que se penalice el minifundio, otorgando mayor puntaje a los productores que comercialicen sus alimentos a través de circuitos cortos o que abastezcan mercados locales sin intermediarios.<br>• **Criterio de Agrobiodiversidad y Transición Ecológica:** Se premiará la sustitución progresiva de agroquímicos sintéticos por bioinsumos, así como la implementación de sistemas silvopastoriles, cercas vivas, bancos de forraje y el tratamiento adecuado de vertimientos en actividades pecuarias.<br>• **Criterio de Resiliencia Hídrica:** Se otorgará un mayor valor a los predios que mantengan o restauren exitosamente coberturas forestales nativas en nacimientos de agua o rondas hídricas. | **Artículo 5°.** ***Criterios de Ponderación y Liquidación del Pago.*** El valor del Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) será variable, proporcional al esfuerzo de conservación y condicionado al estricto cumplimiento del Plan de Negocio y Gestión Ambiental.<br>Para la liquidación del incentivo, el Gobierno nacional diseñará **y/o actualizará** una metodología que deberá ponderar, como mínimo, los siguientes criterios técnicos, ambientales y sociales:<br>• **Criterio Base de Extensión y Comercialización:** Se valorará la extensión del predio sin que se penalice el minifundio, otorgando mayor puntaje a los productores que comercialicen sus alimentos a través de circuitos cortos o que abastezcan mercados locales sin intermediarios.<br>• **Criterio de Agrobiodiversidad y Transición Ecológica:** Se premiará la sustitución progresiva de agroquímicos sintéticos por bioinsumos, así como la implementación de sistemas silvopastoriles, cercas vivas, bancos de forraje y el tratamiento adecuado de vertimientos en actividades pecuarias.<br>• **Criterio de Resiliencia Hídrica:** Se otorgará un mayor valor a los predios que mantengan o restauren exitosamente coberturas forestales nativas en nacimientos de agua o rondas hídricas. | Se incluye la palabra “actualizara” con el fin de incorporar el análisis a la metodología existente HICSA Res 0174 de 2025. |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **• Criterio de Retorno Social (Enfoque Diferencial):** La metodología incluirá factores de amplificación del pago cuando el titular del proyecto sea una mujer rural cabeza de hogar, cuando se vincule formalmente a jóvenes rurales entre 18 y 28 años, o cuando el predio se ubique en las Zonas Prioritarias definidas en el artículo 3° de la presente ley.<br><br>**Parágrafo 1º. *Reglamentación*.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentarán la fórmula exacta de cálculo de la metodología para la liquidación y el manual operativo del PSA-Eco en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley.<br><br>**Parágrafo 2º. *Límites y Sostenibilidad Fiscal.*** Para garantizar la viabilidad fiscal del mecanismo y evitar la concentración de recursos, la reglamentación establecerá topes máximos de reconocimiento económico por hectárea y por núcleo familiar. En ningún caso, el valor del incentivo reconocido superará el equivalente a tres (3) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) bimestrales por núcleo familiar. | **• Criterio de Retorno Social (Enfoque Diferencial):** La metodología incluirá factores de amplificación del pago cuando el titular del proyecto sea una mujer rural cabeza de hogar, cuando se vincule formalmente a jóvenes rurales entre 18 y 28 años, o cuando el predio se ubique en las Zonas Prioritarias definidas en el artículo 3° de la presente ley.<br><br>**Parágrafo 1º. *Reglamentación*.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentarán la fórmula exacta de cálculo de la metodología para la liquidación y el manual operativo del PSA-Eco en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley.<br><br>**Parágrafo 2º. *Límites y Sostenibilidad Fiscal*.** Para garantizar la viabilidad fiscal del mecanismo y evitar la concentración de recursos, la reglamentación establecerá topes máximos de reconocimiento económico por hectárea y por núcleo familiar. En ningún caso, el valor del incentivo reconocido superará el equivalente a tres (3) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) bimestrales por núcleo familiar | |
| **CAPÍTULO III**<br><br>**Criterios de Elegibilidad, Verificación Obligatoria e Incompatibilidades** | **CAPÍTULO III**<br><br>**Criterios de Elegibilidad, Verificación Obligatoria e Incompatibilidades** | Sin modificaciones. |
| **Artículo 6°. *Requisitos de Acceso.*** Podrán postularse al mecanismo de PSA-Eco los productores que cumplan las siguientes condiciones:<br><br>1. Estar acreditados como sujetos del campesinado mediante el Registro Único de Sujetos Campesinos (RUSC) o el instrumento oficial que haga sus veces.<br><br>2. Explotar un predio cuya extensión no supere la Unidad Agrícola Familiar (UAF). | **Artículo 6°. ~~*Requisitos de Acceso*~~ *Beneficiarios.*** Podrán postularse **acceder** al PSA-Eco los **campesinos y** productores que cumplan ~~**con**~~ **todas** las condiciones siguientes:<br><br>**1.~~Estar acreditados como sujetos del campesinado mediante el Registro Único de Sujetos Campesinos (RUSC) o el instrumento oficial que haga sus veces.~~**<br><br>**Sean propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa o tenedores con autorización del propietario.**<br><br>2. **Estar acreditados como sujetos del campesinado mediante los instrumentos oficiales que determine el reglamento.** | Se ajustan los requisitos para acceder al incentivo como beneficiario, con el fin de que puedan acceder campesinos y productores más vulnerables, los cuales a través del plan y gestión del negocio puedan reconocerse como un empresario rural que genera bienestar mediante la innovación y la reconversión productiva. |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| 3. Presentar y suscribir un Plan de Negocio y Gestión Ambiental de su predio.<br><br>**Parágrafo Transitorio.** Durante los primeros treinta y seis (36) meses de vigencia de la presente ley, y mientras se consolida la cobertura del RUSC en el territorio nacional, los postulantes podrán acreditar provisionalmente su condición de sujeto campesino mediante el cruce de información oficial con las bases de datos de propietarios, productores y beneficiarios administradas de manera conjunta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. | **3. ~~2~~**. Explotar ~~un~~ **uno o varios** predio**s** cuya extensión **total** no supere **el límite máximo de** la Unidad Agrícola Familiar (UAF) **fijada por la Agencia Nacional de Tierras para la zona relativamente homogénea o unidad física homogénea donde se ubique el predio, según la normatividad vigente en la materia. En las Zonas de Reserva Campesina se aplicará la extensión definida en su plan de desarrollo sostenible.**<br><br>**4.** ~~3.~~ **Presentar y suscribir un Plan de Negocio y Gestión Ambiental de su predio**.<br><br>**Parágrafo Transitorio.** Durante los primeros treinta y seis (36) meses de vigencia de la presente ley, y mientras se consolida la cobertura del RUSC en el territorio nacional, los postulantes podrán acreditar provisionalmente su condición de sujeto campesino mediante el cruce de información oficial con las bases de datos de propietarios, productores y beneficiarios administradas de manera conjunta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. | |
| **Artículo 7°.** ***Plan de Negocio y Gestión Ambiental.*** Este será el instrumento de planificación, ejecución y condicionalidad del incentivo económico. Tendrá una vigencia máxima de tres (3) años, el cual se podrá prorrogar por una sola vez, hasta por otros tres (3) años más, y deberá contener compromisos que lleven al productor a mejorar su productividad y su gestión ambiental. La calificación, evaluación y seguimiento de este plan se realizará de manera conjunta entre la entidad delegada para la extensión rural o quien haga sus veces y, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la autoridad ambiental competente. El plan deberá contener los siguientes componentes mínimos: | **Artículo 7°.** ***Plan de Negocio y Gestión Ambiental.*** Este será el instrumento de planificación, ejecución y condicionalidad del incentivo económico. Tendrá una vigencia máxima de **~~tres (3)~~ cinco (5)** años, el cual se podrá prorrogar por una sola vez, hasta por otros **~~tres (3)~~ cinco (5)** años más y, deberá contener compromisos que lleven al productor a mejorar su productividad y su gestión ambiental**. Lo anterior, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos.** La calificación, evaluación y seguimiento de este plan se realizará de manera conjunta entre la entidad delegada para la extensión rural o quien haga sus veces y, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la autoridad ambiental competente. El plan deberá contener los siguientes componentes mínimos: | Se ajusta término del plan, con el fin de que tenga mayor extensión del beneficio y una verdadera sostenibilidad en el tiempo. Lo anterior, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal. |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **1. Componente de Gestión Ambiental:** Metas anuales y progresivas de reducción en el uso de agroquímicos sintéticos, planes de restauración pasiva o activa de rondas hídricas, implementación de sistemas de reciclaje de nutrientes (compostaje, biopreparados) y prácticas de conservación del suelo. Para predios con actividades pecuarias, porcícolas, avícolas o de especies menores, será requisito obligatorio incluir un Plan de Manejo Integrado de Excretas y Residuos Orgánicos, que especifique técnicas de compostaje, bioprocesamiento (violes, porquinaza o gallinaza estabilizada) o la instalación de biodigestores.<br><br>**2. Componente de Productividad Agroecológica y pecuaria:** Acciones enfocadas al incremento del rendimiento sostenible del predio mediante la diversificación de cultivos, uso de semillas nativas y criollas, mejoramiento del bienestar animal, el uso de razas criollas adaptadas localmente, el establecimiento de arreglos agroforestales o silvopastoriles y la reducción de la dependencia de insumos comerciales externos, buscando que el campesino pueda competir en mercados formales.<br><br>**3. Cronograma de Cumplimiento Progresivo:** Calendario simplificado de actividades concertado entre el productor y el equipo técnico que presta el acompañamiento.<br><br>**Parágrafo.** El incumplimiento injustificado de las metas de productividad y tecnificación fijadas en el cronograma del Plan de Negocio y Gestión Ambiental será causal de suspensión temporal del incentivo económico. | **1. Componente de Gestión Ambiental:** Metas anuales y progresivas de reducción en el uso de agroquímicos sintéticos, planes de restauración pasiva o activa de rondas hídricas, implementación de sistemas de reciclaje de nutrientes (compostaje, biopreparados) y prácticas de conservación del suelo. Para predios con actividades pecuarias, porcícolas, avícolas o de especies menores, será requisito obligatorio incluir un Plan de Manejo Integrado de Excretas y Residuos Orgánicos, que especifique técnicas de compostaje, bioprocesamiento (bioles, porquinaza o gallinaza estabilizada) o la instalación de biodigestores.<br><br>**2. Componente de Productividad Agroecológica y pecuaria:** Acciones enfocadas al incremento del rendimiento sostenible del predio mediante la diversificación de cultivos, uso de semillas nativas y criollas, mejoramiento del bienestar animal, el uso de razas criollas adaptadas localmente, el establecimiento de arreglos agroforestales o silvopastoriles y la reducción de la dependencia de insumos comerciales externos, buscando que el campesino pueda competir en mercados formales.<br><br>**3. Cronograma de Cumplimiento Progresivo:** Calendario simplificado de actividades concertado entre el productor y el equipo técnico que presta el acompañamiento.<br><br>**Parágrafo.** El incumplimiento injustificado de las metas de productividad y tecnificación fijadas en el cronograma del Plan de Negocio y Gestión Ambiental será causal de suspensión temporal del incentivo económico. | |
| **Artículo 8°.** ***Monitoreo, Verificación y Reporte.*** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de las Secretarías de Agricultura y de Medio Ambiente departamentales, distritales y municipales o quienes hagan sus veces, realizarán las respectivas verificaciones. | **Artículo 8°.** ~~***Monitoreo,***~~ ***Seguimiento y verificación*** ~~***y reporte.***~~ **E**l Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de las Secretarías de Agricultura y de Medio Ambiente departamentales, o quienes hagan sus veces, realizarán las respectivas verificaciones. | Se ajusta el control que llevará a cabo las autoridades, teniendo en cuenta que serán estas las que realizan seguimiento y verificación, e intrínsecamente deberán realizar los respectivos reportes. |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **Artículo 9°.** ***Incompatibilidad y Prohibición de Duplicidad de Beneficios.*** El incentivo económico derivado del Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) será incompatible con el reconocomiento simultáneo de cualquier otra transferencia monetaria condicionada otorgada por el Estado bajo la modalidad de Pago por Servicios Ambientales (PSA) tradicional, regulado por el Decreto Ley 870 de 2017 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.<br><br>**Parágrafo.** Aquellas familias campesinas que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren activas como beneficiarias de un programa de PSA tradicional, podrán migrar voluntariamente al mecanismo del PSA-Eco, siempre y cuando cumplan con los requisitos del Capítulo III y renuncien expresamente por escrito al incentivo anterior ante la respectiva entidad. | **Artículo 9°.** ~~***Incompatibilidad y Prohibición de Duplicidad de Beneficios***~~ ***doble pago.*** El incentivo económico derivado del Pago por Servicios Agroecológicos -PSA-Eco-, ~~será incompatible con el reconocomiento simultáneo de cualquier otra transferencia monetaria condicionada otorgada por el Estado bajo la modalidad de Pago por Servicios Ambientales (PSA) tradicional, regulado por el Decreto Ley 870 de 2017 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.~~ **no podrá reconocerse sobre la misma área ni por el mismo servicio que sea objeto de un incentivo de Pago por Servicios Ambientales u otro incentivo a la conservación. Un mismo predio podrá recibir PSA sobre sus áreas de preservación o restauración y PSA-Eco sobre sus áreas productivas.**<br><br>**Parágrafo.** **Las** ~~Aquellas~~ familias campesinas que ya reciban PSA cuando entre en vigencia esta ley podrán pasarse al PSA-Eco si cumplen los requisitos del Capítulo III. Para ello, deberán renunciar por escrito al PSA, ante la entidad correspondiente, solo en las áreas que pasen al PSA-Eco. En las demás áreas del predio podrán seguir recibiendo el PSA.<br><br>~~al momento de la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren activas como beneficiarias de un programa de PSA tradicional, podrán migrar voluntariamente al mecanismo del PSA-Eco, siempre y cuando cumplan con los requisitos del Capítulo III~~. | Se precisa que sobre la misma área ni podrá reconocerse sobre la misma área ni por el mismo servicio que sea objeto de un incentivo de Pago por Servicios Ambientales u otro incentivo a la conservación, en atención a que haya un mayor cubrimiento y acceso a distintos beneficios por parte de los campesinos y productores. |
| **CAPÍTULO IV**<br>**Financiación, Participación Privada, Compensaciones y Canales de Entrega** | **CAPÍTULO IV**<br>**Financiación, Participación Privada, Compensaciones y Canales de Entrega** | Sin modificaciones |
| **Artículo 10.** ***Fuentes de Financiación.*** Créase una partida Especial de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) dentro del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.<br><br>**Parágrafo.** Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los entes departamentales, distritales y municipales podrán destinar recursos para cofinanciar los proyectos de PSA-Eco. | **Artículo 10.** ***Fuentes de financiación.*** ~~**Créase una partida Especia**~~**l Autorícese al Gobierno nacional para destinar recursos al** ~~**de**~~ Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) **a través** ~~**dentro**~~ del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.<br><br>**Además de las partidas del Presupuesto General de la Nación de conformidad con el Marco Fiscal de mediano plazo y el presupuesto disponible de cada vigencia.**<br><br>**El PSA-Eco podrá financiarse también con recursos del Sistema General de Regalías, de las entidades territoriales y las CAR, de la cooperación internacional, de aportes privados y de los fondos parafiscales agropecuarios, conforme a sus normas.** | Con el fin de generar impacto fiscal obligatorio sino conforme a una autorización al Gobierno nacional y conforme a la disponibilidad presupuestal se podrá tener acceso a este beneficio. |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **Artículo 11.** ***Alianzas Estratégicas y Encadenamiento Productivo*****.** El mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) podrá de forma voluntaria articularse con el sector privado, gremios de la producción agropecuaria, fundaciones y empresas bajo enfoques de sostenibilidad corporativa. Para tal fin, se habilitan algunas de las siguientes modalidades de participación:<br><br>**1. Plataformas de Compra Directa y Circuitos Corporativos:** Los gremios y empresas del sector agroalimentario podrán establecer encadenamientos productivos directos con los beneficiarios del PSA-Eco, garantizando la compra de sus cosechas a precios justos y estables, lo cual potenciará el Factor de Diversidad y Destino de la Cosecha (IDD) de la fórmula de cálculo del pago.<br><br>**2. Mecanismos de Compensación Ambiental Voluntaria:** Las empresas que deseen realizar compensaciones ambientales voluntarias o mitigar su huella de carbono e hídrica, podrán canalizar dichos recursos a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad o, directamente con los beneficiarios, de acuerdo con la reglamentación correspondiente.<br><br>~~**Parágrafo Sello Agroecológico Campesino Corporativo.** El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, creará el sello verde "Aliado del Campesinado y la Agroecología", otorgado a las personas jurídicas que financien o compren directamente a los beneficiarios del PSA-Eco.~~ | **Artículo 11.** ***Alianzas Estratégicas y Encadenamiento Productivo*****.** El mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) podrá de forma voluntaria articularse con el sector privado, gremios de la producción agropecuaria, fundaciones y empresas bajo enfoques de sostenibilidad corporativa. Para tal fin, se habilitan algunas de las siguientes modalidades de participación:<br><br>**Plataformas de Compra Directa y Circuitos Corporativos:** Los gremios y empresas del sector agroalimentario podrán establecer encadenamientos productivos directos con los beneficiarios del PSA-Eco, garantizando la compra de sus cosechas a precios justos y estables, , ~~lo cual potenciará el Factor de Diversidad y Destino de la Cosecha (IDD) de la fórmula de cálculo del pago~~.<br><br>Mecanismos de Compensación Ambiental Voluntaria: Las empresas que deseen realizar compensaciones ambientales voluntarias o mitigar su huella de carbono e hídrica, podrán canalizar dichos recursos a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad o, directamente con los beneficiarios, de acuerdo con la reglamentación correspondiente. | Se elimina el primer parágrafo, con el fin de proponer que sea un solo artículo. |
| | **ARTICULO NUEVO.**<br><br>**Sello "Aliado del Campesinado y la Agroecología**". El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, creará el reconocimiento "Aliado del Campesinado y la Agroecología", que se otorgará a las personas jurídicas que financien o compren directamente a los beneficiarios del PSA-Eco.<br><br>**Parágrafo.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los requisitos, la vigencia y las condiciones de operación y retiro del reconocimiento. | Artículo nuevo, se trasladó el parágrafo anterior eliminado para que sea un artículo independiente y dar mayor claridad al articulado. |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **Artículo 12.** ***Inclusión en el Manual de Compensaciones Ambientales.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá la obligación de incluir, actualizar y reglamentar el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como una alternativa formal, elegible y prioritaria dentro del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico (o la norma que haga sus veces).<br><br>Las empresas titulares de licencias, permisos o autorizaciones ambientales que deban ejecutar medidas de compensación, podrán dar cumplimiento a sus obligaciones legales mediante la cofinanciación directa a los posibles beneficiarios del PSA-Eco.<br><br>Esta modalidad de compensación solo será válida cuando la actividad agroecológica del predio garantice la protección, restauración o mantenimiento de ecosistemas equivalentes a los impactados por la licencia.<br><br>**Parágrafo.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), dispondrá de un término improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para expedir los lineamientos metodológicos, los coeficientes de equivalencia y los mecanismos de convalidación de las obligaciones de compensación a través del PSA-Eco. | **Artículo 13.** ~~**12.**~~ ***Inclusión en el Manual de Compensaciones Ambientales.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ~~**tendrá**~~ **incluirá** el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como una alternativa elegible dentro del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico o la norma que haga sus veces, **considerando su equivalencia ecosistémica.**<br><br>**Los** ~~las empresas~~ titulares de licencias, permisos o autorizaciones ambientales que deban ejecutar medidas de compensación podrán **cumplirlas** ~~**dar cumplimiento a sus obligaciones legales**~~ mediante la cofinanciación ~~**directa a los posibles beneficiarios**~~ **de proyectos de** PSA-Eco.<br><br>Esta modalidad de compensación solo será válida cuando la actividad agroecológica del predio garantice la protección, restauración o mantenimiento de ecosistemas equivalentes a los impactados por la licencia.<br><br>**Parágrafo.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), dispondrá de un término improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para expedir los lineamientos metodológicos, los coeficientes de equivalencia y los mecanismos de convalidación de las obligaciones de compensación a través del PSA-Eco. | Se ajusta de acuerdo a lo señalado en la C-644/2017, resolutivos segundo y tercero. DL 870 art. 2° y art. 5° par. 5. Decreto número 1076 art. 2.2.9.8.1.3.<br><br>Se ajusta numeración. |
| **Artículo 13.** ***Canales de Pago.*** La entrega del PSA-Eco se realizará de manera directa y sin intermediarios a través del Banco Agrario de Colombia u otras entidades financieras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, directamente al titular del reconocimiento, garantizando la eficiencia de los recursos. | **Artículo 14** ~~13.~~ ***Formas y*** ~~*Canales de canales de pago*~~. La entrega del PSA-Eco **podrá reconocerse en dinero o en especie, según lo acordado en el Plan de Negocio y Gestión Ambiental.**<br><br>**Los pagos en dinero se realizarán** de manera directa y sin intermediarios a través del Banco Agrario de Colombia u otras entidades financieras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, directamente al titular del reconocimiento, garantizando la eficiencia **y transparencia** de los recursos. | Se redacta con el fin de armonizar con el plan de negocio y gestión ambiental. Se ajusta numeración. |

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| | **Los pagos en especie consistirán en bienes o servicios que contribuyan al cumplimiento del Plan de Negocio y Gestión Ambiental, tales como bioinsumos, semillas nativas y criollas, material vegetal, infraestructura productiva sostenible y asistencia técnica, y se entregarán directamente al beneficiario.**<br>**Parágrafo. El reglamento definirá los mecanismos de entrega, listado los bienes y servicios, valoración y verificación de los pagos en especie y todo el procedimiento necesario para hacer efectivo el PSA eco.** | |
| **Artículo 14.** ***Reglamentación técnica y operativa.*** El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contará con un término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para expedir el Decreto Reglamentario que defina el manual operativo, los criterios técnicos detallados de la fórmula de cálculo, el protocolo de verificación de los planes de negocio y la ruta de acceso al incentivo. En todo caso, en esta reglamentación se deberá definir las responsabilidades frente a la implementación de la presente ley. | **Artículo 15 ~~14.~~** ***Reglamentación técnica y operativa.*** El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contará con un término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para expedir el Decreto Reglamentario que defina el manual operativo, los criterios técnicos detallados de la fórmula de cálculo, el protocolo de verificación de los planes de negocio y la ruta de acceso al incentivo. En todo caso, en esta reglamentación se deberá definir las responsabilidades frente a la implementación de la presente ley. | Se ajusta numeración. |
| **CAPÍTULO V**<br>**Vigencia y Derogatorias** | **CAPÍTULO V**<br>**Vigencia y Derogatorias** | Sin modificaciones. |
| **Artículo 15.** ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | **Artículo 16. ~~15.~~ V*igencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | Se ajusta numeración. |

## VII. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003 "*Análisis del impacto fiscal de las normas*". Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

A su vez, en lo concerniente a los recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, se hace importante indicar, que, de acuerdo con la información entregada por el Patrimonio Autónomo como responsable de administrar dichos recursos, el promedio de ejecución (pagos causados) de las vigencias 2023-2024 es apenas del 36% y la del 2025, solo llega al 10% (descontando el valor de las vigencias futuras). En cuanto a la ejecución del 2026, informan que apenas están gestionando el plan de inversiones para la respectiva vigencia. Por lo tanto, se evidencia un saldo disponible importante de estos recursos, que se podrían destinar para esta iniciativa. Sumado a los rezagos derivados de los pagos según lo contratado.

| VIGENCIA | VALOR ASIGNADO | VALOR CONTRATADO (Aporte FVB). | PAGOS CAUSADOS (Ejecución) |
|---|---|---|---|
| 2023 | 508.535.000.000,00 | 427.918.144.033,98 | 198.680.415.643,52 |
| 2024 | 988.005.554.049,73 | 853.469.057.923,64 | 321.598.657.848,85 |
| 2025* | 1.683.207.281.211,49 | 1.552.621.360.261,13 | 25.349.815.471,47 |
| 2026 | 8.590.181.983,66 | 0,00 | |
| **Total general** | **3.188.338.017.244,88** | **2.834.008.562.218,75** | **545.628.888.963,84** |
| | | **89%** | |

*Con respecto a los recursos de la vigencia 2025, estos incluyen incorporación al Patrimonio Autonomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad por valor de $1.444.999.000.000 de proyecto de inversión de vigencias futuras por 10 años donde su primer año de ejecución es la vigencia 2026 por valor de $164mi millones

**Fuente:** Informe de gestión de Fiducoldex a febrero de 2026 como vocera y administradora de los recursos del P.A. Fondo para la Vida y la Biodiversidad

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

*"**El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas**, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático".* (Negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

*"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento".*

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas Cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Para el proyecto de ley, se prevé que la implementación de estas medidas se financiará articulando fuentes existentes como el Sistema General de Regalías (SGR), recursos del Presupuesto General de la Nación y cooperación internacional.

La creación del PSA-Eco no genera gasto público adicional no presupuestado ni nuevas obligaciones inflexibles. La iniciativa establece una subcuenta técnica dentro del actual *Fondo para la Vida y la Biodiversidad*, optimizando el uso de las fuentes de financiación climática y cooperación internacional ya existentes.

Asimismo, el diseño del artículo 12 (Inclusión en el Manual de Compensaciones) externaliza de manera eficiente la carga financiera, movilizando capital privado proveniente del cumplimiento de licencias ambientales hacia los núcleos familiares campesinos, salvaguardando el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno nacional.

## VIII. CONFLICTO DE INTERESES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## XI. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo **Ponencia Positiva** y solicito a los honorables Representantes de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al **Proyecto de Ley número 119 DE 2026,** *por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



**ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ**
**Representante a la Cámara**
**Departamento de Antioquia**

## X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

CAPÍTULO I

**Objeto, Definiciones y Ámbito de Aplicación**

**Artículo 1°. *Objeto*.** La presente ley tiene por objeto crear el Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como un incentivo económico directo, periódico y condicionado, que reconoce a los campesinos y productores que, mediante sistemas agrícolas, pecuarios incluidos los bovinos, porcícolas, avícolas, caprinos y de especies menores, agroforestales y silvopastoriles de base agroecológica o en transición agroecológica, integran la producción de alimentos con la conservación del suelo, la agrobiodiversidad, la gestión del recurso hídrico y la mitigación y adaptación al cambio climático.

**Artículo 2°. *Servicios Agroecológicos.*** Para efectos de la presente ley, se entenderá por Servicios Agroecológicos aquellas funciones, beneficios y externalidades positivas derivadas de las prácticas agropecuarias tecnificadas, sostenibles y regenerativas que, además de propender por la soberanía y seguridad alimentaria, protegen la estructura y microbiología del suelo, capturan carbono, conservan polinizadores nativos, mitigan el cambio climático y protegen las cuencas hidrográficas en zonas rurales. Estos servicios constituyen un valor agregado del predio, posicionando al campesino como un empresario rural que genera bienestar mediante la innovación y la reconversión productiva. Esto comprende el manejo integrado de paisajes donde coexisten la flora, los cultivos y los animales bajo dinámicas de bienestar animal, cierre de ciclos de nutrientes y tecnificación productiva.

**Artículo 3°. *Zonas Prioritarias para la Implementación***. El Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) se implementará

de manera gradual en el territorio nacional. Se priorizarán las siguientes zonas territoriales:

1. Zonas de Amortiguación y Áreas de Especial Interés Ambiental: Predios con uso del suelo habitacional y productivo a escala campesina colindantes con Parques Nacionales Naturales, complejos de páramos, humedales Ramsar y reservas forestales protectoras, donde la tecnificación agroecológica actúe como barrera de mitigación frente a impactos ambientales.

2. Zonas de Alta Vulnerabilidad Alimentaria: Municipios identificados con los índices más altos de inseguridad alimentaria severa o prevalencia de desnutrición.

3. Zonas de Frontera Agrícola Crítica: Áreas de la frontera agrícola nacional que presenten dinámicas aceleradas de degradación de suelos, pérdida de cobertura boscosa nativa o vulnerabilidad climática extrema

**Parágrafo 1º.** El PSA-Eco solo podrá reconocerse en predios cuyas actividades sean compatibles con el régimen de usos del área protegida, del ecosistema estratégico o de la zona de que se trate, conforme a los instrumentos de ordenamiento y manejo vigentes, incluida la Ley 1930 de 2018 y/o la que la modifique o sustituya.

**Parágrafo 2º.** Cuando en el predio se haya presentado pérdida de cobertura natural, según los reportes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y demás fuentes oficiales, la entidad operadora evaluará la causa de dicha pérdida y si es atribuible al beneficiario, con el fin de determinar la continuidad del incentivo.

**Parágrafo 3º.** La focalización territorial se realizará de manera articulada entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y autoridades ambientales competentes, estas últimas apoyaran el suministro de la información disponible sobre las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos de su jurisdicción, sus planes de manejo y los demás instrumentos de su competencia.

## CAPÍTULO II

## Del Mecanismo de Pago y Criterios

**Artículo 4°.** ***Creación del PSA-Eco.*** Créase el mecanismo nacional de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco), bajo la dirección y ejecución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este último, a cargo de la asistencia técnica y de extensión.

**Artículo 5°.** ***Criterios de Ponderación y Liquidación del Pago.*** El valor del Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) será variable, proporcional al esfuerzo de conservación y condicionado al estricto cumplimiento del Plan de Negocio y Gestión Ambiental.

Para la liquidación del incentivo, el Gobierno nacional diseñará y/o actualizará una metodología que deberá ponderar, como mínimo, los siguientes criterios técnicos, ambientales y sociales:

- **Criterio Base de Extensión y Comercialización:** Se valorará la extensión del predio sin que se penalice el minifundio, otorgando mayor puntaje a los productores que comercialicen sus alimentos a través de circuitos cortos o que abastezcan mercados locales sin intermediarios.

- **Criterio de Agrobiodiversidad y Transición Ecológica:** Se premiará la sustitución progresiva de agroquímicos sintéticos por bioinsumos, así como la implementación de sistemas silvopastoriles, cercas vivas, bancos de forraje y el tratamiento adecuado de vertimientos en actividades pecuarias.

- **Criterio de Resiliencia Hídrica:** Se otorgará un mayor valor a los predios que mantengan o restauren exitosamente coberturas forestales nativas en nacimientos de agua o rondas hídricas.

- **Criterio de Retorno Social (Enfoque Diferencial):** La metodología incluirá factores de amplificación del pago cuando el titular del proyecto sea una mujer rural cabeza de hogar, cuando se vincule formalmente a jóvenes rurales entre 18 y 28 años, o cuando el predio se ubique en las Zonas Prioritarias definidas en el artículo 3° de la presente ley.

**Parágrafo 1º.** ***Reglamentación.*** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentarán la fórmula exacta de cálculo de la metodología para la liquidación y el manual operativo del PSA-Eco en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley.

**Parágrafo 2º.** ***Límites y Sostenibilidad Fiscal.*** Para garantizar la viabilidad fiscal del mecanismo y evitar la concentración de recursos, la reglamentación establecerá topes máximos de reconocimiento económico por hectárea y por núcleo familiar. En ningún caso, el valor del incentivo reconocido superará el equivalente a tres (3) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) bimestrales por núcleo familiar

## CAPÍTULO III

## Criterios de Elegibilidad, Verificación Obligatoria e Incompatibilidades

**Artículo 6°.** ***Beneficiarios***. Podrán acceder al PSA-Eco los campesinos y productores que cumplan todas las condiciones siguientes:

1. Sean propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa o tenedores con autorización del propietario.

2. Estar acreditados como sujetos del campesinado mediante los instrumentos oficiales que determine el reglamento.

3. Explotar uno o varios predios cuya extensión total no supere el límite máximo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) fijada por la Agencia Nacional de Tierras para la zona relativamente

homogénea o unidad física homogénea donde se ubique el predio, según la normatividad vigente en la materia. En las Zonas de Reserva Campesina se aplicará la extensión definida en su plan de desarrollo sostenible.

4. Presentar y suscribir un Plan de Negocio y Gestión Ambiental de su predio.

**Parágrafo Transitorio.** Durante los primeros treinta y seis (36) meses de vigencia de la presente ley, y mientras se consolida la cobertura del RUSC en el territorio nacional, los postulantes podrán acreditar provisionalmente su condición de sujeto campesino mediante el cruce de información oficial con las bases de datos de propietarios, productores y beneficiarios administradas de manera conjunta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Artículo 7°.** ***Plan de Negocio y Gestión Ambiental.*** Este será el instrumento de planificación, ejecución y condicionalidad del incentivo económico. Tendrá una vigencia máxima de cinco (5) años, el cual se podrá prorrogar por una sola vez, hasta por otros cinco (5) años más y, deberá contener compromisos que lleven al productor a mejorar su productividad y su gestión ambiental. Lo anterior, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos. La calificación, evaluación y seguimiento de este plan se realizará de manera conjunta entre la entidad delegada para la extensión rural o quien haga sus veces y, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la autoridad ambiental competente. El plan deberá contener los siguientes componentes mínimos:

**1. Componente de Gestión Ambiental:** Metas anuales y progresivas de reducción en el uso de agroquímicos sintéticos, planes de restauración pasiva o activa de rondas hídricas, implementación de sistemas de reciclaje de nutrientes (compostaje, biopreparados) y prácticas de conservación del suelo. Para predios con actividades pecuarias, porcícolas, avícolas o de especies menores, será requisito obligatorio incluir un Plan de Manejo Integrado de Excretas y Residuos Orgánicos, que especifique técnicas de compostaje, bioprocesamiento (bioles, porquinaza o gallinaza estabilizada) o la instalación de biodigestores.

**2. Componente de Productividad Agroecológica y pecuaria:** Acciones enfocadas al incremento del rendimiento sostenible del predio mediante la diversificación de cultivos, uso de semillas nativas y criollas, mejoramiento del bienestar animal, el uso de razas criollas adaptadas localmente, el establecimiento de arreglos agroforestales o silvopastoriles y la reducción de la dependencia de insumos comerciales externos, buscando que el campesino pueda competir en mercados formales.

**3. Cronograma de Cumplimiento Progresivo:** Calendario simplificado de actividades concertado entre el productor y el equipo técnico que presta el acompañamiento.

**Parágrafo.** El incumplimiento injustificado de las metas de productividad y tecnificación fijadas en el cronograma del Plan de Negocio y Gestión Ambiental será causal de suspensión temporal del incentivo económico.

**Artículo 8°.** ***Seguimiento y verificación.*** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de las Secretarías de Agricultura y de Medio Ambiente departamentales, o quienes hagan sus veces, realizarán las respectivas verificaciones.

**Artículo 9°.** ***Prohibición de doble pago.*** El incentivo económico derivado del Pago por Servicios Agroecológicos -PSA-Eco-, no podrá reconocerse sobre la misma área ni por el mismo servicio que sea objeto de un incentivo de Pago por Servicios Ambientales u otro incentivo a la conservación. Un mismo predio podrá recibir PSA sobre sus áreas de preservación o restauración y PSA-Eco sobre sus áreas productivas.

**Parágrafo.** Las familias campesinas que ya reciban PSA cuando entre en vigencia esta ley podrán pasarse al PSA-Eco si cumplen los requisitos del Capítulo III. Para ello, deberán renunciar por escrito al PSA, ante la entidad correspondiente, solo en las áreas que pasen al PSA-Eco. En las demás áreas del predio podrán seguir recibiendo el PSA.

## CAPÍTULO IV

## Financiación, Participación Privada, Compensaciones y Canales de Entrega

**Artículo 10.** ***Fuentes de financiación.*** Autorícese al Gobierno nacional para destinar recursos al ~~de~~ Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

Además de las partidas del Presupuesto General de la Nación de conformidad con el Marco Fiscal de mediano plazo y el presupuesto disponible de cada vigencia.

El PSA-Eco podrá financiarse también con recursos del Sistema General de Regalías, de las entidades territoriales y las CAR, de la cooperación internacional, de aportes privados y de los fondos parafiscales agropecuarios, conforme a sus normas.

**Artículo 11.** ***Alianzas Estratégicas y Encadenamiento Productivo.*** El mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) podrá de forma voluntaria articularse con el sector privado, gremios de la producción agropecuaria, fundaciones y empresas bajo enfoques de sostenibilidad corporativa. Para tal fin, se habilitan algunas de las siguientes modalidades de participación:

**Plataformas de Compra Directa y Circuitos Corporativos:** Los gremios y empresas del sector agroalimentario podrán establecer encadenamientos productivos directos con los beneficiarios del PSA-Eco, garantizando la compra de sus cosechas a precios justos y estables.

Mecanismos de Compensación Ambiental Voluntaria: Las empresas que deseen realizar compensaciones ambientales voluntarias o mitigar su huella de carbono e hídrica, podrán canalizar

dichos recursos a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad o, directamente con los beneficiarios, de acuerdo con la reglamentación correspondiente.

**Artículo 12.** ***Sello "Aliado del Campesinado y la Agroecología"***. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, creará el reconocimiento "Aliado del Campesinado y la Agroecología", que se otorgará a las personas jurídicas que financien o compren directamente a los beneficiarios del PSA-Eco.

**Parágrafo.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los requisitos, la vigencia y las condiciones de operación y retiro del reconocimiento.

**Artículo 13.** ***Inclusión en el Manual de Compensaciones Ambientales.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incluirá el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como una alternativa elegible dentro del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico o la norma que haga sus veces, considerando su equivalencia ecosistémica.

Los titulares de licencias, permisos o autorizaciones ambientales que deban ejecutar medidas de compensación podrán cumplirlas de proyectos de PSA-Eco.

Esta modalidad de compensación solo será válida cuando la actividad agroecológica del predio garantice la protección, restauración o mantenimiento de ecosistemas equivalentes a los impactados por la licencia.

**Parágrafo.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), dispondrá de un término improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para expedir los lineamientos metodológicos, los coeficientes de equivalencia y los mecanismos de convalidación de las obligaciones de compensación a través del PSA-Eco.

**Artículo 14** ***Formas y canales de pago.*** La entrega del PSA-Eco podrá reconocerse en dinero o en especie, según lo acordado en el Plan de Negocio y Gestión Ambiental.

Los pagos en dinero se realizarán de manera directa y sin intermediarios a través del Banco Agrario de Colombia u otras entidades financieras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, directamente al titular del reconocimiento, garantizando la eficiencia y transparencia de los recursos.

Los pagos en especie consistirán en bienes o servicios que contribuyan al cumplimiento del Plan de Negocio y Gestión Ambiental, tales como bioinsumos, semillas nativas y criollas, material vegetal, infraestructura productiva sostenible y asistencia técnica, y se entregarán directamente al beneficiario.

**Parágrafo.** El reglamento definirá los mecanismos de entrega, listado los bienes y servicios, valoración y verificación de los pagos en especie y todo el procedimiento necesario para hacer efectivo el PSA eco .

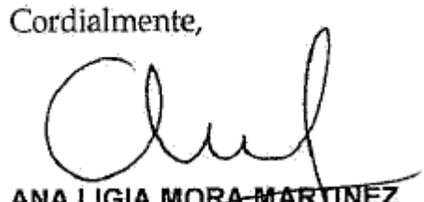
**Artículo 15** ***Reglamentación técnica y operativa.*** El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contará con un término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para expedir el Decreto Reglamentario que defina el manual operativo, los criterios técnicos detallados de la fórmula de cálculo, el protocolo de verificación de los planes de negocio y la ruta de acceso al incentivo. En todo caso, en esta reglamentación se deberá definir las responsabilidades frente a la implementación de la presente ley.

## CAPÍTULO V

## Vigencia y Derogatorias

**Artículo 16.** ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ**
**Representante a la Cámara**
**Departamento de Antioquia**

## CONTENIDO

Gaceta número 1477 - martes, 6 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para primer debate, en primera vuelta y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 130 de 2026 Cámara, por medio del cual se otorga la calidad de distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural a Villa de Leyva..... 1

Informe de Ponencia Positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 119 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones..... 9

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026