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 1667 Bogotá, D. C., miércoles, 28 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 450 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce a la laguna de Fúquene, a los humedales del complejo lagunar Fúquene, Cucunubá y Palacio y a su cuenca como sujeto de derechos, se adoptan medidas para la protección, recuperación y restauración de sus aguas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación del *Proyecto de Ley número 450 de 2026 Cámara,* *por medio de la cual se reconoce a la laguna de* Fúquene, a los humedales del complejo lagunar Fúquene, Cucunubá y Palacio y a su cuenca como sujeto de derechos, se adoptan medidas para la protección, recuperación y restauración de sus aguas y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario General:

En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 154 de la Constitución Política y por los artículos 139 y 140, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, radicamos ante la Cámara de Representantes el proyecto de ley de la referencia, con su exposición de motivos, para que se le imparta el trámite previsto.

El proyecto reconoce a la laguna de Fúquene, a las lagunas de Cucunubá y Palacio y a la cuenca que las alimenta como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, y convierte ese reconocimiento en obligaciones exigibles con plazo, responsable y fuente de financiación: metas cuantificadas de espejo de agua y de profundidad en un plan a dieciocho meses; reglas de operación de las compuertas que pongan el agua por encima del drenaje de potreros; saneamiento de los vertimientos de los municipios de la cuenca en un plazo máximo de ocho años; acotamiento de rondas y recuperación de las áreas del lecho que fueron desecadas y apropiadas; reconversión concertada de la ganadería; y un sistema público de monitoreo.

Por su materia, el reparto corresponde a la Comisión Primera Constitucional Permanente, conforme al artículo 2°, numeral 1, de la Ley 3ª de 1992. La exposición de motivos contiene el análisis de impacto fiscal exigido por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y el acápite de conflicto de interés previsto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019.

Atentamente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 450 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce a la laguna de Fúquene, a los humedales del complejo lagunar Fúquene, Cucunubá y Palacio y a su cuenca como sujeto de derechos, se adoptan medidas para la protección, recuperación y restauración de sus aguas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I.

Reconocimiento y contenido de los derechos

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto reconocer a la laguna de Fúquene, a los humedales del complejo lagunar Fúquene, Cucunubá y Palacios y a la cuenca que los alimenta como sujeto de derechos; definir el contenido de esos derechos en función del agua; asignar su representación; y establecer las medidas, los instrumentos y las fuentes de financiación con los que el Estado, en concurrencia con las comunidades de la cuenca, garantizará su protección, conservación, mantenimiento, restauración y recuperación.

Artículo 2º. ***Reconocimiento.*** Reconócese a la laguna de Fúquene como una entidad viviente, sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, con la participación efectiva de las comunidades que habitan su área de influencia en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. El reconocimiento comprende el espejo de agua, el lecho, las islas y las playas de la laguna; sus rondas hídricas; las lagunas de Cucunubá y Palacio y los demás humedales del complejo lagunar; los cauces que tributan a la laguna, incluidos el río Ubaté y sus afluentes; y el tramo del río Suárez comprendido entre su nacimiento en la laguna y el límite de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), dentro de la cuenca hidrográfica de los ríos Ubaté y Suárez.

Parágrafo 1º. Para los efectos de esta ley, la cuenca de la laguna de Fúquene corresponde a la delimitación adoptada por la autoridad ambiental competente en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de los ríos Ubaté y Suárez y en el acto de declaratoria del Distrito Regional de Manejo Integrado Complejo Lagunar Fúquene, Cucunubá y Palacio, o en los actos que los modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 2º. El reconocimiento no modifica la naturaleza de bienes de uso público del lecho, el espejo de agua y las playas de la laguna, ni las competencias legales de las autoridades ambientales y de las entidades territoriales. Los derechos de los particulares en la cuenca se ejercen con sujeción a la función ecológica de la propiedad, al régimen de usos del área protegida y a los principios de prevención y precaución.

Artículo 3º. ***Contenido de los derechos.*** En desarrollo del reconocimiento del artículo 2º, la laguna de Fúquene será sujeto de los derechos a:

1. Conservar y recuperar su espejo de agua, su profundidad y su capacidad de almacenamiento, conforme a las metas cuantificadas del plan del artículo 6º.
2. Mantener su régimen hidrológico, incluidos el pulso de niveles altos y bajos propio de un humedal altoandino, la conectividad hídrica con las lagunas de Cucunubá y Palacio y con sus rondas, y un caudal ecológico en el río Suárez.
3. Recibir únicamente aguas que cumplan los objetivos de calidad fijados por la autoridad ambiental y no recibir vertimientos de aguas residuales sin tratamiento.
4. Conservar y recuperar su biodiversidad, en especial las especies endémicas y amenazadas de su fauna y su flora, y ser objeto de control permanente de las especies invasoras que reducen su espejo de agua.
5. Ser restaurada cuando su estructura, su composición o sus funciones hayan sido degradadas.
6. Ser representada ante las autoridades administrativas y judiciales y que sus intereses sean considerados en toda decisión pública que pueda afectarla.

Parágrafo 1º. Los derechos reconocidos en este artículo se interpretan en armonía con los derechos fundamentales al agua, a la salud, a la alimentación y al ambiente sano de las personas que habitan la cuenca, y con los derechos de las generaciones futuras.

Parágrafo 2º. El reconocimiento no suspende ni modifica las obligaciones que las normas vigentes imponen a los usuarios del agua, a los prestadores de servicios públicos y a las autoridades; los plazos de esta ley rigen la priorización de las inversiones y de las actuaciones que ella ordena.

CAPÍTULO II.

Representación y gobernanza

Artículo 4º. ***Guardianes de la laguna de*** *Fúquene.* La representación de los derechos de la laguna de Fúquene estará a cargo de cuatro guardianes: un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, designado por el Ministro dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación de esta ley; el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) o su delegado; y dos guardianes comunitarios elegidos por las organizaciones de pescadores, artesanos, acueductos veredales, juntas de acción comunal y colectivos ambientales de los municipios de la cuenca, en asamblea convocada por la Defensoría del Pueblo con el acompañamiento de las personerías municipales y el apoyo logístico de la CAR, para un período de dos (2) años, sin reelección inmediata.

Cualquiera de los guardianes podrá presentar peticiones en nombre de la laguna e intervenir en las actuaciones administrativas que se adelanten sobre la cuenca, incluidas las de concesión de aguas, permiso

de vertimiento, ocupación de cauce, licenciamiento ambiental y operación de las estructuras hidráulicas. Las acciones constitucionales y judiciales de protección de los derechos reconocidos en esta ley se promoverán en nombre de la laguna, sin perjuicio de las acciones que toda persona puede ejercer conforme a los artículos 86 y 88 de la Constitución. La participación de los guardianes en esas actuaciones no sustituye la de las autoridades ambientales.

Parágrafo. El ejercicio de la representación por los servidores públicos hace parte de sus funciones; el guardián comunitario actúa *ad honorem*, sin perjuicio del apoyo logístico que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la CAR podrán brindarle con cargo a su presupuesto.

Artículo 5º. ***Comisión de Guardianes de la Laguna de Fúquene.*** Créase la Comisión de Guardianes de la Laguna de Fúquene como instancia de coordinación, sin personería jurídica ni planta de personal, integrada por:

1. Los cuatro guardianes del artículo 4º.
2. Un delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y un delegado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. Los Gobernadores de Cundinamarca y de Boyacá o sus delegados.
4. Los alcaldes o sus delegados de los municipios de la cuenca: Carmen de Carupa, Ubaté, Tausa, Sutatausa, Cucunubá, Suesca, Villapinzón, Lenguazaque, Guachetá, Fúquene, Susa, Simijaca, San Miguel de Sema, Ráquira, Caldas, Chiquinquirá y Saboyá.
5. Dos representantes de las asociaciones de pescadores y artesanos de la laguna; un representante de las asociaciones de acueductos veredales de la cuenca; un representante de las juntas de acción comunal de los municipios ribereños; un representante de las organizaciones ambientales con trabajo acreditado en la cuenca; un representante de los productores agropecuarios de la cuenca; y un representante de los usuarios del distrito de riego Fúquene-Cucunubá.
6. Un representante de las universidades con sede en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt integrarán con carácter obligatorio el equipo asesor de la Comisión; la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y la Defensoría del Pueblo serán invitadas permanentes. La CAR ejercerá la secretaría técnica. La Comisión se reunirá al menos dos veces al año, adoptará su reglamento dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su instalación y rendirá un informe público anual.

Parágrafo. Los representantes comunitarios, gremiales y académicos serán elegidos conforme a las instancias organizativas que tengan en cada municipio, para períodos de dos (2) años, y actuarán *ad honorem*.

CAPÍTULO III

Medidas de protección, recuperación y restauración

Artículo 6º. ***Plan de Recuperación y Restauración de la Laguna de*** *Fúquene.* La CAR, con el apoyo técnico del Ideam y del Instituto Alexander von Humboldt y con la participación de la Comisión de Guardianes, formulará y adoptará, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Plan de Recuperación y Restauración de la Laguna de Fúquene, que articulará y actualizará el Plan de Manejo Ambiental del Distrito Regional de Manejo Integrado Complejo Lagunar Fúquene, Cucunubá y Palacio, el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de los ríos Ubaté y Suárez y la estrategia del Documento Conpes 3451 de 2006, o los instrumentos que los sustituyan. El plan tendrá una vigencia de diez (10) años y contendrá, como mínimo:

1. Metas cuantificadas de espejo de agua, profundidad media y volumen de almacenamiento a cinco, diez y veinte años, y la línea base batimétrica desde la cual se medirán.
2. El régimen de operación de las estructuras hidráulicas del complejo lagunar y el caudal ecológico del río Suárez, conforme al artículo 7.º, y las medidas de gestión del riesgo de inundación y sequía articuladas con la Ley 2469 de 2025.
3. El cronograma de saneamiento de vertimientos por municipio, conforme al artículo 8º.
4. El programa de control de especies invasoras y de recuperación de las especies endémicas y amenazadas, y el ordenamiento de la pesca artesanal y del aprovechamiento sostenible del junco y la enea.
5. El programa de manejo de sedimentos y de recuperación de la cobertura vegetal nativa de la cuenca, con metas de reforestación y de control de la erosión.
6. El programa de reconversión productiva del artículo 10.
7. El programa de acotamiento de rondas y de recuperación de las áreas del lecho y las playas ocupadas, conforme al artículo 9º.
8. El sistema de monitoreo e indicadores del artículo 11 y las entidades responsables de cada acción, de acuerdo con sus competencias legales, con sus fuentes de financiación.

Parágrafo. El plan será publicado en la ***Gaceta del Congreso*** y en los sitios web de la CAR, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de los departamentos de Cundinamarca y Boyacá; su formulación será participativa y sus avances se

reportarán anualmente a la Comisión de Guardianes de la Laguna de Fúquene.

Artículo 7º. ***Régimen hidráulico y caudal ecológico.*** Dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley, la CAR adoptará mediante acto administrativo las reglas de operación de las compuertas y demás estructuras hidráulicas del complejo lagunar y del Distrito de riego y Drenaje Fúquene-Cucunubá. Esas reglas se adoptarán en coordinación con los Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca y Boyacá, darán prioridad a la conservación del nivel y del pulso hidrológico de la laguna sobre el drenaje de tierras con fines productivos, sin perjuicio de las medidas necesarias para la gestión del riesgo de inundación, y fijarán el caudal ecológico del río Suárez conforme a la metodología del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con incorporación del caudal biótico definido en el artículo 3º de la Ley 2469 de 2025. Las concesiones de aguas de la cuenca se revisarán y ajustarán, con sujeción al Decreto Ley 2811 de 1974 y a las normas que lo reglamentan, cuando resulten incompatibles con el régimen adoptado; la CAR podrá acudir a la reserva de recursos prevista en el artículo 47 del mismo decreto ley.

Artículo 8º. ***Saneamiento de vertimientos.*** Los municipios de la cuenca incluirán en sus planes de saneamiento y manejo de vertimientos, con prioridad, las obras y soluciones necesarias para que las aguas residuales domésticas de sus cabeceras y centros poblados que drenan a la laguna o a sus tributarios reciban tratamiento antes de su descarga. Los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, a través de los planes departamentales de agua, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en los mecanismos de viabilización y de asignación de recursos de su competencia, darán prioridad a esos proyectos. Las soluciones basadas en la naturaleza, como los filtros verdes y los humedales artificiales, podrán emplearse en centros poblados y zonas rurales conforme a la reglamentación vigente.

Parágrafo. El plan del artículo 6º fijará, para cada municipio, el plazo máximo de cumplimiento, que no podrá exceder de ocho (8) años contados desde la promulgación de esta ley. Ese plazo rige la priorización de las inversiones y no suspende las obligaciones de los planes de saneamiento y manejo de vertimientos ni el régimen sancionatorio ambiental vigente. Vencido el plazo sin cumplimiento, la Comisión de Guardianes lo informará a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República.

Artículo 9º. ***Rondas hídricas y bienes de uso público.*** La CAR culminará, dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el acotamiento de las rondas hídricas de la laguna de Fúquene, de las lagunas de Cucunubá y Palacio y de los tributarios priorizados en el plan del artículo 6º, y lo inscribirá en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios de la cuenca como determinante ambiental. La Agencia Nacional de Tierras (ANT), en ejercicio de las funciones que le asigna el artículo 12 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 5º de la Ley 2539 de 2025, y en coordinación con la CAR, adelantará los procedimientos de clarificación de la propiedad y de deslinde de las tierras de la Nación sobre las áreas del lecho y de las playas de la laguna que hayan sido ocupadas o incorporadas indebidamente a predios privados, conforme al artículo 48, numerales 1 y 2, de la misma ley y al procedimiento vigente para esos trámites. En esas áreas no procederá adjudicación ni titulación alguna.

Artículo 10. ***Reconversión productiva y ganadería sostenible.*** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los departamentos de Cundinamarca y Boyacá y la CAR, con la participación de los productores y de los gremios lecheros de la cuenca, diseñarán y ejecutarán un programa de reconversión hacia sistemas ganaderos y agrícolas sostenibles en el área de influencia de la laguna, que incluirá sistemas silvopastoriles, manejo de excretas y de fertilizantes, cercas vivas de protección de rondas y esquemas de pago por servicios ambientales e incentivos a la conservación. Las restricciones de uso del suelo derivadas del plan del artículo 6º se concertarán con los titulares de los predios, con asistencia técnica, acceso preferente a líneas de crédito de fomento e instrumentos de compensación, en los términos de la Ley 2478 de 2025.

Artículo 11. ***Monitoreo, información y participación.*** La CAR, con el Ideam y el Instituto Alexander von Humboldt, diseñará y operará un sistema de monitoreo de la laguna de Fúquene y su cuenca con indicadores de nivel, espejo de agua, batimetría, calidad del agua, cobertura de especies invasoras, cobertura vegetal de la cuenca y estado de las especies indicadoras, articulado con el Programa Nacional de Monitoreo de Humedales de la Ley 2478 de 2025. El sistema integrará los datos del monitoreo comunitario que realicen las organizaciones de la cuenca conforme a protocolos acordados con la autoridad ambiental. La información será pública, de acceso gratuito y se publicará al menos semestralmente.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, con la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, promoverá en las instituciones educativas de la cuenca, a través de los proyectos ambientales escolares y comunitarios, contenidos sobre la historia, la importancia hídrica y el valor cultural de la laguna. Declárase el segundo sábado de febrero de cada año como el Día de la laguna de Fúquene.

CAPÍTULO IV

Financiación, seguimiento y disposiciones finales

Artículo 12. ***Financiación.*** Autorízase al Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Agricultura y Desarrollo Rural, a los departamentos de Cundinamarca

y Boyacá, a los municipios de la cuenca y a la Corporación Autónoma Regional (CAR) para incorporar en sus presupuestos las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de esta ley, con sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las disponibilidades de cada vigencia. Para la ejecución del plan del artículo 6.º podrán concurrir, entre otras, las siguientes fuentes: los recursos del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática destinados a la conservación de fuentes hídricas y humedales, conforme al artículo 223 de la Ley 1819 de 2016; los recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad y de la asignación ambiental del Sistema General de Regalías, conforme al artículo 8º de la Ley 2478 de 2025; el porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación que el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 3º de la Ley 2320 de 2023, obliga a destinar a los departamentos y municipios cuyos acueductos se surten de la cuenca; los recursos que las entidades del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres deben priorizar para las zonas de alta montaña declaradas sujeto especial de recuperación de humedales por el parágrafo del artículo 12 de la Ley 2469 de 2025; las tasas retributivas y por utilización de aguas recaudadas en la cuenca; los recursos propios de la CAR; y los de cooperación nacional e internacional.

Parágrafo. Esta ley no crea gasto público distinto de las autorizaciones aquí previstas ni otorga beneficios tributarios.

Artículo 13. ***Seguimiento y control.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional (CAR) presentarán, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, un informe sobre el estado de la laguna de Fúquene y su cuenca, las causas de su deterioro y los responsables de las afectaciones, y a partir de entonces un informe anual sobre la ejecución del plan del artículo 6º, ante las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y ante las Asambleas Departamentales de Cundinamarca y Boyacá. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias, acompañarán y vigilarán el cumplimiento de esta ley y rendirán un informe anual a la Comisión de Guardianes.

Artículo 14. ***Interpretación.*** Las disposiciones de esta ley se interpretarán en el sentido que mejor garantice la protección y recuperación de la laguna y no restringen las competencias que la Ley 99 de 1993 asigna a las autoridades ambientales ni la autonomía de las entidades territoriales; su aplicación se sujeta al principio de rigor subsidiario. Cuando una medida concreta de ejecución de esta ley pueda afectar directamente a comunidades étnicas cuya presencia certifique la autoridad competente, esa medida se someterá a consulta previa en los términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Artículo 15. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 450 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce a la laguna de Fúquene, a los humedales del complejo lagunar Fúquene, Cucunubá y Palacio y a su cuenca como sujeto de derechos, se adoptan medidas para la protección, recuperación y restauración de sus aguas y se dictan otras disposiciones.

1. Objeto y síntesis de la iniciativa

El proyecto reconoce a la laguna de Fúquene, a las lagunas de Cucunubá y Palacio y a la cuenca que las alimenta como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, y convierte ese reconocimiento en obligaciones exigibles con plazo, responsable y fuente de financiación: metas cuantificadas de espejo de agua y de profundidad en un plan a dieciocho meses; reglas de operación de las compuertas que pongan el agua por encima del drenaje de potreros; saneamiento de los vertimientos de los municipios de la cuenca en un plazo máximo de ocho años; acotamiento de rondas y recuperación de las áreas del lecho que fueron desecadas y apropiadas; reconversión concertada de la ganadería; y un sistema público de monitoreo. La representación de la laguna queda en manos de cuatro guardianes, uno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, uno de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y dos de las comunidades, y una Comisión de Guardianes

coordina a las entidades que ya tienen competencias sobre la cuenca sin crear una entidad nueva ni una planta de personal.

La iniciativa parte de un hecho verificable: la laguna ha perdido alrededor de tres cuartas partes de su superficie en menos de un siglo, cerca de la mitad de su capacidad de almacenamiento y unos dos metros y medio de profundidad; sus aguas son eutróficas y no son aptas para consumo directo; y ninguna de las herramientas aplicadas desde 2006, incluidos un documento Conpes, la declaratoria de un área protegida regional, un plan de manejo, una acción popular con sentencia y un programa de dragado financiado con crédito, ha logrado revertir la tendencia. El proyecto no sustituye esas herramientas; las ordena alrededor de un titular de derechos con voz propia y les pone metas y plazos que hoy no tienen.

La fórmula jurídica no es nueva en Colombia. La Corte Constitucional la abrió en 2016 con el río Atrato; jueces y tribunales la extendieron a la Amazonía, al río Cauca, al río Magdalena, al Páramo de Pisba y al río Guáitara, entre otros; y el Congreso la adoptó en la Ley 2415 de 2024 para el río Ranchería y en la Ley 2533 de 2025 para el río Aburrá. Este proyecto sigue esa arquitectura, la ajusta a un humedal altoandino que abastece a dos departamentos y corrige las debilidades que la experiencia ha mostrado: reconocimientos sin metas, comisiones sin secretaría técnica ni presupuesto y planes que se quedaron en el papel.

2. La laguna y su importancia hídrica

2.1. Un humedal altoandino que abastece a dos departamentos

La laguna de Fúquene se encuentra en la cordillera Oriental, en el altiplano cundiboyacense, a unos 2.540 metros sobre el nivel del mar, entre los municipios de Fúquene, Susa, Simijaca y Guachetá, en Cundinamarca, y Ráquira y San Miguel de Sema, en Boyacá. Es el segundo cuerpo de agua dulce de alta montaña más grande de los Andes del norte de Colombia y forma, con las lagunas de Cucunubá y Palacio, un complejo lagunar de importancia histórica y ambiental. Su único desagüe es el río Suárez, que recorre unos 120 kilómetros hasta el río Sogamoso y llega al Caribe por el Magdalena; su principal afluente es el río Ubaté, de 29 kilómetros, que aporta cerca de tres cuartas partes del agua que entra a la laguna. La cuenca del complejo abarca unas 19.194 hectáreas y drena de sur a norte hacia la laguna.

Según la ficha informativa elaborada por la Fundación Humedales dentro del programa de fichas de lagos de América Latina del International Lake Environment Committee Foundation (septiembre de 2021), la laguna suministra agua a unos 105.000 habitantes rurales y 76.000 urbanos y es fuente de soberanía alimentaria para los 17 municipios de su área de influencia; el agua se usa para consumo humano, para la producción lechera y agrícola y para un distrito de riego. Con datos del estudio de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón para la CAR (JICA, 2000), la misma fuente registra una superficie de 3.260 hectáreas, un volumen de 82,5 millones de metros cúbicos y una profundidad media de 2,5 metros. La cuenca cuenta con 3.868 nacederos y el agua subterránea de la zona es limitada y no apta para explotaciones a gran escala, de modo que la laguna es el vaso regulador del que depende el abastecimiento del Valle de Ubaté y Chiquinquirá.

El valle es el principal cordón lechero del país: la ficha citada registra 850.000 litros diarios de leche y un hato que pasó de 120.232 cabezas en 2001 a 146.218 en 2010, con plantas de acopio y procesamiento de las principales empresas del sector; esa producción depende del agua de la laguna tanto como la seguridad alimentaria de las familias pescadoras y artesanas que viven de ella. En el complejo lagunar y su área de influencia se localizan además 165 contratos de concesión minera, según el plan de manejo de la CAR de 2018 citado por la misma fuente.

2.2. Biodiversidad y valor cultural

La laguna es un punto caliente local de biodiversidad de agua dulce: la ficha de la Fundación Humedales registra 307 especies en el lago y sus alrededores, entre ellas los peces endémicos y amenazados capitán de la sabana *(Eremophilus mutisii)*, *Pygidium bogotense* y guapucha *(Grundulus bogotensis)* y el cangrejo de río *Neostrengeria macropa*; 125 especies de aves, 43 de ellas migratorias, tres endémicas y cinco amenazadas, como el cucarachero de Apolinar *(Cistothorus apolinari)* y el rascón bogotano *(Rallus semiplumbeus)*; el zampullín andino *(Podiceps andinus)*, hoy extinto, habitó la laguna hasta la década de 1960. Por esas razones fue declarada en 2004 Área de Importancia para la Conservación de las Aves y hace parte de la red internacional Living Lakes desde 2020.

En la época precolombina la laguna fue lugar sagrado de los muiscas; su nombre, del chibcha "Fu" (zorra) y "quene" (lecho), significa lecho de la zorra, y una de sus islas fue santuario de esa cultura. La pesca artesanal del capitán y la cestería en junco y enea son oficios que pasan de generación en generación y que hoy están en riesgo: de los cerca de 200 pescadores reportados hace dos décadas, solo 48 seguían pescando al momento del estudio citado, con un ingreso mensual promedio inferior a un tercio del salario mínimo.

Fuentes: Fundación Humedales, Ficha informativa ILBM (Lake Brief) de la laguna de Fúquene, Colombia, septiembre de 2021, autora Julia Pérez Sillero, páginas 4 a 7, 10 a 11, 15 a 18 y 25 a 26; leída en la sesión del 15 de septiembre de 2026. Las cifras de JICA (2000) y de Valderrama y otros (2013 y 2016) se citan a través de esa ficha.

3. Diagnóstico: ¿por qué la laguna se está perdiendo?

3.1. Pérdida de superficie, profundidad y capacidad de almacenamiento

Las cifras disponibles coinciden en la magnitud del deterioro aunque difieran en la línea base. La

ficha de la Fundación Humedales registra que la laguna alcanzaba originalmente unas 12.000 hectáreas y quedó reducida a 3.260 en los últimos doscientos años, con una pérdida del 76 por ciento de su superficie frente al nivel de 1934 y una disminución de 29,6 hectáreas por año entre 1940 y 2009; para 1934 el mismo documento estima una superficie de 18.500 hectáreas para la laguna dentro de un complejo que en la época de la conquista formaba un solo gran lago en el valle de Ubaté. La afluencia de agua a la laguna disminuyó un 47 por ciento entre 1960 y 1999, según Useche (2003), citado por la misma fuente.

La erosión de una cuenca deforestada, en la que solo el 5 por ciento de la cobertura corresponde a bosques primarios y secundarios, elevó la tasa de sedimentación de 0,4 milímetros por año en los últimos diez mil años a un milímetro por año en los últimos quinientos, y a 1,6 milímetros por año según el informe JICA de 1999 citado por la CAR; esa tendencia ha causado una disminución de 2,5 metros en la profundidad y una pérdida estimada del 50 por ciento de la capacidad de almacenamiento (Franco y otros, 2011, citados por la ficha). Entre 2003 y 2008 la vegetación acuática invasora, el buchón de agua *(Eichhornia crassipes)* y la elodea *(Egeria densa)*, avanzó a razón de 64 hectáreas por año, con la proyección, hecha en su momento, de que para 2025 no quedarían aguas abiertas. El canal perimetral construido para contener el retroceso del agua aisló el cuerpo central de la laguna de sus riberas, de modo que en un perímetro de 29,1 kilómetros solo 2,4 carecen de canal y conservan la interfaz natural entre la tierra y el agua; el pulso hidrológico depende hoy del manejo de las compuertas.

Un balance reciente publicado en *La Silla Vacía* (red de expertos, 15 de mayo de 2025) indica que de no haberse tomado medidas la laguna habría llegado a unas 2.500 hectáreas en 2025, que el dragado logró contener la pérdida sin aumentar el espejo y que la cobertura de buchón bajó del 40 al 18 por ciento del lago; la CAR, por su parte, reportó a mediados de 2023 la extracción de 9.461.845 metros cúbicos de sedimentos y material vegetal y la reconformación de 448 hectáreas de espejo de agua, y en octubre de 2024 su director habló de cerca de 12 millones de metros cúbicos extraídos y más de mil hectáreas devueltas a la laguna (*El Tiempo*, 31 de julio de 2023 y 23 de octubre de 2024). Esas cifras, que provienen de la propia entidad ejecutora y de prensa, muestran que la intervención mecánica contiene la pérdida pero no la revierte, y que sin control de las causas (sedimentos, vertimientos, operación hidráulica) el resultado se pierde en pocos años.

3.2. Calidad del agua: un ecosistema eutrófico y con riesgo sanitario

La ficha de la Fundación Humedales, con datos de JICA (2000), de Franco y otros (2011) y del monitoreo participativo de la Asociación de Pescadores Los Fundadores (2011), describe aguas eutróficas: fosfatos entre 0,08 y 0,37 miligramos por litro, por encima del umbral de eutrofización incipiente; conductividad superior a los 50 microsiemens por centímetro; materia orgánica en el sedimento entre 9 y 32 por ciento; calidad biológica mala de manera permanente según el índice BMWP; y coliformes fecales entre 18 y 16.000 NMP por 100 mililitros, lo que hace el agua no apta para consumo directo ni para uso agrícola, pecuario o recreativo sin tratamiento. La contaminación proviene principalmente de las aguas residuales domésticas, de los subproductos de la actividad lechera y del drenaje de las explotaciones ganaderas; de las veredas del área del Distrito Regional de Manejo Integrado, solo cuatro cuentan con alcantarillado y las demás vierten a las fuentes que llegan a la laguna o usan pozos sépticos.

La pérdida de calidad y de hábitat redujo las capturas pesqueras en un 80 por ciento en diez años y llevó al abandono de la pesquería por el 90 por ciento de los pescadores; dos especies nativas, la guapucha y el cangrejo de río, desaparecieron de las capturas y el capitán de la sabana está sobreexplotado.

3.3. La cuenca y el cambio climático

La laguna presenta, según la misma fuente, un alto grado de deterioro y baja capacidad de resiliencia, lo que la hace vulnerable frente a la variabilidad y el cambio climático: en años de fenómeno de El Niño la escasez de agua se agudiza y en años de La Niña las inundaciones afectan a los municipios ribereños, como ocurrió en 2006, año de las lluvias que superaron la capacidad hidráulica de la cuenca y motivaron el Documento Conpes 3451. Para asegurar la resiliencia del territorio y la calidad del suministro de agua, los estudios citados estiman necesaria una cobertura forestal de al menos el 36 por ciento de la superficie de la cuenca en los próximos veinte años; hoy el 73 por ciento de la cuenca está cubierta por pastos introducidos.

Fuentes: Fundación Humedales, ficha citada, páginas 5, 10 a 14, 21 a 24 y 26; *La Silla Vacía*, red de expertos, “Urge recuperar la laguna de Fúquene para combatir la crisis de agua”, 15 de mayo de 2025; *El Tiempo*, “Así recupera la CAR la laguna de Fúquene”, 31 de julio de 2023, y “Alianza entre CAR, universidades y sector privado para recuperar la laguna de Fúquene”, 23 de octubre de 2024. Las cifras de prensa se citan con el medio y la fecha y no han sido cotejadas con la serie oficial de la CAR.

4. Lo que se ha hecho y por qué no ha bastado

El Documento Conpes 3451, aprobado el 7 de diciembre de 2006, adoptó la Estrategia para el Manejo Ambiental de la Cuenca Ubaté-Suárez con tres propósitos: asegurar la oferta y demanda de bienes y servicios ambientales del ecosistema, optimizar la función de regulación hídrica del sistema lagunar y mitigar los riesgos por inundación o sequía; su plan de acción y seguimiento previó 162 acciones. El informe de seguimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con corte al primer semestre de 2020 registra que el Ministerio reporta una de esas acciones y revisa 25 como cabeza

de sector, y que se habían cumplido tres acciones en 2017 y quince en 2019; el mantenimiento anual del río Suárez costó 11.678 millones de pesos en unos diez años.

El Consejo Directivo de la CAR declaró el Complejo Lagunar Fúquene, Cucunubá y Palacio como Distrito Regional de Manejo Integrado mediante el Acuerdo número 018 del 11 de julio de 2017 y adoptó su plan de manejo ambiental por el Acuerdo número 05 del 23 de abril de 2018; la Fundación Humedales anota que la participación de la sociedad civil en la fase preparatoria del plan no tuvo influencia real en sus resultados y que sus proyectos no han contado con apoyo comunitario porque no atacan la causa del problema, que es la extinción de la laguna. La cuenca cuenta también con un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica de los ríos Ubaté y Suárez formulado por la CAR.

En 2001, dos ciudadanos, Jairo Hely Ávila Suárez y Tito Simón Ávila Suárez, promovieron una acción popular por la colmatación de la laguna y la contaminación del río Suárez (radicación 15000-23-31-000-2001-00085-00); el asunto fue fallado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Boyacá, en Sentencia del 14 de enero de 2005, confirmada por el Consejo de Estado en Sentencia del 15 de febrero de 2006. El fallo declaró responsables al Ministerio de Ambiente, a la CAR, al Incoder, a los departamentos de Cundinamarca y Boyacá y a los municipios de San Miguel de Sema, Simijaca, Susa y Chiquinquirá (ordinal quinto); ordenó a la CAR adoptar, en el plazo de seis meses contados desde la ejecutoria, las trece medidas de recuperación descritas en la parte motiva (ordinal sexto); conformó un Comité de Verificación presidido por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, con reunión mensual e informe semestral (ordinal séptimo); negó la vulneración de la moralidad administrativa (ordinal octavo); y fijó una póliza de cien millones de pesos (ordinal décimo).

El estado de cumplimiento de las órdenes se acredita parcialmente en el expediente consultado, así lo concluye en Tribunal en auto del 26 de noviembre de 2025, al señalar "[a]nalizadas las respuestas, se evidencia un cumplimiento parcial de las órdenes. La Gobernación de Cundinamarca y la CAR han avanzado sustancialmente en la operación del CAI Ambiental, en educación ambiental y en recuperación hidráulica, entre otras. Sin embargo, persisten incumplimientos graves por parte de los municipios de Susa, Simijaca y Chiquinquirá respecto a PTAR, PSMV y eliminación de vertimientos; la aprobación final de diseños de PTAR; y en Invías respecto a permisos viales. No se ha acreditado la designación de las personas encargadas en varias entidades, ni incorporado el buzón digital de Simijaca (…) en consecuencia, es necesario requerir información actualizada que permita establecer con precisión el grado real de cumplimiento de la sentencia y determinar si persiste el incumplimiento grave que justifique la adopción de medidas compulsivas so pena de iniciar el trámite incidental".

Veinticinco años después de la demanda la laguna sigue en emergencia: hay sentencia en firme, hay una serie de medidas y hay un comité de verificación con la Procuraduría a la cabeza, y aun así la pérdida de espejo de agua no se ha revertido. A ello se añade que varias de esas órdenes se dirigieron al Incoder, entidad hoy suprimida, cuyas funciones de clarificación y deslinde corresponden a la Agencia Nacional de Tierras conforme al artículo 12 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 5º de la Ley 2539 de 2025: el fallo perdió por el camino a uno de sus destinatarios.

Aunado a ello, desde el 2019 la CAR ejecuta un programa de recuperación financiado en parte con un crédito de 90.000 millones de pesos del BBVA, autorizado por el Ministerio de Hacienda el 7 de junio de 2019, que incluyó la compra de una draga de corte y succión y excavadoras anfibias, la remoción de vegetación acuática, la adquisición de predios y el diseño de compuertas (*El Tiempo,* 13 de junio de 2019; BBVA, 7 de noviembre de 2019). Los resultados son reales pero frágiles: contienen la pérdida de espejo, no la revierten, y los colectivos de la región denuncian que durante años se contrataron dragados con maquinaria obsoleta que solo trasladaban el sedimento de un lado a otro (*El Tiempo,* 29 de septiembre de 2018).

El Congreso aprobó en 2025 dos leyes generales sobre humedales. La Ley 2469 del 2 de julio de 2025 (***Diario Oficial*** *número* 53.169), sancionada por el Presidente del Congreso ante el silencio del Gobierno, incorpora los humedales al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y al Sistema Nacional de Cambio Climático, define el caudal biótico, consagra el principio de no regresividad ambiental y, en el parágrafo de su artículo 12, declara a las zonas de alta montaña sujeto especial de recuperación de humedales, con la orden a las entidades del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de priorizarlas y de disponer los recursos financieros necesarios para el rescate de sus humedales y cuencas; la laguna de Fúquene, a 2.540 metros de altitud, está cobijada por esa prioridad. La Ley 2478 de 2025, por medio de la cual se promueve la conservación de humedales en el territorio nacional, que ordena el inventario nacional de humedales, un programa nacional de monitoreo, estudios de capacidad de carga cuyos resultados son de obligatoria consulta para las decisiones sobre vertimientos, concesiones y ocupación de cauces, planes de manejo con vigencia de diez años y un plan de acción para los humedales de importancia estratégica para la Nación, y que destinó a la conservación de fuentes hídricas y humedales parte del recaudo del impuesto nacional al carbono a través del Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática. Esas dos leyes dan el marco general; este proyecto lo aterriza en el segundo cuerpo de agua dulce de alta montaña más grande de los Andes del norte de Colombia, con

metas, plazos y responsables que la ley general no puede fijar para cada caso.

El diagnóstico es compartido por los actores de la cuenca: la Fundación Humedales identifica la falta de articulación real de los actores, la ausencia de incentivos para vínculos horizontales entre la autoridad ambiental y la sociedad civil, la escasa influencia de la participación en los planes y la debilidad del control sobre una corporación que cumple la legislación aunque su forma de intervención no sea la más sostenible. La respuesta a ese diagnóstico no es otro plan sino un titular de derechos con representación propia, una instancia de coordinación con secretaría técnica y metas medibles de las que alguien responda.

Fuentes: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Informe de seguimiento a documentos Conpes, corte 2020-I, Sección sobre el Conpes 3451; Acuerdo número 05 de 2018 del Consejo Directivo de la CAR (considerandos, según la reproducción de la base vLex); Fundación Humedales, ficha citada, páginas 25, 28 y 31 a 35; sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión número 05, en la acción popular 2001-0085 (expediente aportado por el despacho, 168 páginas: encabezado y demandados, página 5; hechos y pretensiones, páginas 1 a 3; medidas, numerales 1 a 13, páginas 149 a 158; parte resolutiva, ordinales primero a decimoquinto, páginas 161 a 167); Boyacá Radio, 11 de octubre de 2016; *El Tiempo*, 29 de septiembre de 2018, 13 de junio de 2019; BBVA, 7 de noviembre de 2019; Ley 2478 de 2025, ***Diario Oficial*** *número* 53.178 del 11 de julio de 2025, artículos 4, 5, 7, 8, 11, 13 y 15.

5. Antecedentes: la naturaleza como sujeto de derechos en Colombia y en el derecho comparado

5.1. Jurisprudencia colombiana

La Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, en la Sentencia T-622 del 10 de noviembre de 2016, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio, Expediente T-5.016.242, al revisar la tutela de las comunidades étnicas del Chocó frente a la minería ilegal, distinguió en sus fundamentos 5.6 a 5.9 tres aproximaciones al interés superior de la naturaleza, la antropocéntrica, la biocéntrica y la ecocéntrica; describió la ecocéntrica, en ese mismo fundamento 5.9, como la teoría que concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, caracterización del enfoque y no todavía regla de decisión, y situó su fundamento en la fórmula del Estado social de derecho del artículo 1 y en el mandato de proteger la diversidad étnica y cultural de los artículos 7° y 8°; recordó, con apoyo en la Sentencia C-449 de 2015, que en su jurisprudencia la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos sino también como un sujeto con derechos propios que deben ser protegidos y garantizados, y dentro de esa cita reseñó las Sentencias C-595 de 2010 y C-632 de 2011, reiterada esta última en la T-080 de 2015. Afirmó en el fundamento 5.10 que la naturaleza, por tratarse de una entidad viviente compuesta por múltiples formas de vida y representaciones culturales, es sujeto de derechos individualizables, lo que constituye un nuevo imperativo de protección integral. En el fundamento 3.3, referido al caso concreto y a su carácter estructural, explicó que las acciones populares no ofrecían allí una protección eficaz y concluyó que la acción de tutela era el recurso idóneo para proteger los derechos fundamentales de las comunidades de la cuenca, sin enunciar una regla general sobre ese medio de control; en el fundamento 5.5 reiteró que la defensa del ambiente tiene una triple dimensión, como principio, como derecho y como obligación. La parte resolutiva, según la reproducen la ficha de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (herramienta Eureka, con fuente en la Corte Constitucional), la Revista Jurídica del Departamento Nacional de Planeación y el sitio del Ministerio de Ambiente sobre la cuenca del Atrato, declaró la grave vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas por la omisión estatal; reconoció al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, con remisión a los fundamentos 9.27 a 9.32; ordenó al Gobierno ejercer la tutoría y representación legal del río junto con las comunidades, de modo que el río quedara representado por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno, los guardianes del río, designados dentro del mes siguiente; ordenó a los ministerios, corporaciones, gobernaciones y municipios, con el apoyo del Instituto Humboldt, universidades, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia, diseñar y poner en marcha dentro del año siguiente un plan de descontaminación y recuperación de ecosistemas con indicadores de eficacia y participación de las comunidades; ordenó planes de erradicación de la minería ilegal y de seguridad alimentaria a seis meses y estudios toxicológicos y epidemiológicos; y exhortó a conformar la Comisión Interinstitucional para el Chocó. Lo que Fúquene toma de allí es la tríada representación, comisión con asesores científicos y plan con plazo e indicadores; lo que corrige es la ausencia de metas cuantificadas y de fuentes de financiación nombradas.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la Sentencia STC4360-2018 del 5 de abril de 2018, Radicación 11001-22-03-000-2018-00319-01, con ponencia del Magistrado Luis Armando Tolosa Villabona según la ficha de la ANLA, al resolver la tutela de veinticinco niños, niñas, adolescentes y jóvenes representados por Dejusticia, revocó la decisión de primera instancia del Tribunal Superior de Bogotá y, en sus consideraciones, reconoció a la Amazonía colombiana como entidad sujeto de derechos, titular de la protección, conservación, mantenimiento y

restauración a cargo del Estado y de las entidades territoriales que la integran, con remisión expresa a lo decidido por la Corte Constitucional para el río Atrato; en la parte resolutiva impartió cinco órdenes: un plan de acción contra la deforestación a cuatro meses, un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC) a cinco meses, la actualización de los planes de ordenamiento territorial de los municipios amazónicos, planes de acción de las tres corporaciones de desarrollo sostenible y la presentación de denuncias con mensaje de urgencia. El concepto ministerial de 2024 registra que el PIVAC seguía en construcción seis años después: la lección para Fúquene es que una orden sin responsable único ni fuente se diluye.

La ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 326 de 2024 Senado, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 299 del 17 de marzo de 2025, y el concepto de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del 10 de abril de 2024 (Radicado 2024E1010874) relacionan, con sus coordenadas, las decisiones que siguieron ese camino: el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró sujeto de derechos al Páramo de Pisba (sentencia del 9 de agosto de 2018, Radicación 15238333300220180001601); el Tribunal Superior de Medellín reconoció al río Cauca (Sentencia 38 del 17 de junio de 2019, Radicación 05001310300420190007101), y el Gobierno designó su representante legal en el Director de Gestión Integral del Recurso Hídrico del Ministerio de Ambiente mediante el Decreto número 1495 del 16 de agosto de 2019; el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva reconoció al río Magdalena (24 de octubre de 2019, Radicación 41001310900120190006600); el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali, al río Pance (2019, radicación 20190004300); el Juzgado Único Civil Municipal de La Plata, al río La Plata (19 de marzo de 2019); la Corte Suprema de Justicia, al Vía Parque Isla de Salamanca (STC3872-2020) y al Parque Nacional Natural Los Nevados (STL10716-2020); y el Tribunal Administrativo de Nariño, al río Guáitara (acción popular, sentencia del 20 de noviembre de 2023). La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-016 de 2020 (Comunicado 03 del 23 de enero de 2020), confirmó las decisiones de la Corte Suprema de Justicia que dejaron sin efectos el hábeas corpus concedido en 2017 al oso de anteojos Chucho, por tratarse de un instrumento reservado a la libertad de las personas; esa sentencia no niega la protección de la naturaleza sino la vía procesal empleada, y confirma que el instrumento idóneo para definir el estatuto de un ecosistema es la ley. El concepto del Ministerio cuenta más de treinta procesos judiciales en los que la figura ha sido acogida desde 2012, cuando la Sección Tercera del Consejo de Estado (sentencia del 23 de mayo de 2012, Radicación 17001-23-31-000-1999-0909-01, consejero ponente Enrique Gil Botero) abrió la puerta a esa comprensión.

Ese mismo concepto ministerial advierte lo que este proyecto atiende: que no existía en Colombia una disposición constitucional o legal que declarara la naturaleza o sus elementos como sujeto de derechos ni que definiera sus implicaciones, que los jueces no han sido unánimes sobre el alcance de la declaratoria y que sus efectos han dependido de cada caso. La ley es el instrumento llamado a dar a esa figura contenido, representación, metas y financiación con vocación de permanencia, en lugar de dejarla librada a la litigiosidad.

5.2. Antecedentes legislativos

La Ley 2415 del 8 de agosto de 2024 (***Diario Oficial*** *número* 52.842 de la misma fecha) declaró al río Ranchería, su cuenca y sus afluentes como una entidad sujeta de derechos para su conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y con la participación de las comunidades del área de influencia; creó la Comisión de Guardianes del río, integrada por ministros, autoridades ambientales, el gobernador, los alcaldes y representantes comunitarios, con un equipo asesor en el que es obligatoria la participación del Ideam y del Instituto Humboldt; ordenó un plan de acción a veinticuatro meses con vigencia de diez años, financiado por el Ministerio de Ambiente, el departamento y Corpoguajira; asignó a la Procuraduría y a la Defensoría el acompañamiento; autorizó las apropiaciones presupuestales respetando el principio de sostenibilidad fiscal; y ordenó al Ministerio informar al Senado sobre el estado del río. La compilación de la Secretaría del Senado, actualizada al 31 de agosto de 2026, no registra pronunciamiento de constitucionalidad sobre esa ley, y la Comisión Quinta del Senado tiene en su archivo el informe rendido en cumplimiento de su artículo 7º. Es la primera ley colombiana que reconoce un cuerpo de agua como sujeto de derechos y el modelo inmediato de este proyecto.

La Ley 2533 del 12 de agosto de 2025 (***Diario Oficial*** número 53.212 del 14 de agosto de 2025), de iniciativa de la Senadora Paola Holguín y el Representante Juan Espinal, del Centro Democrático, declaró al río Aburrá, su cuenca y afluentes sujeto de derechos para su conservación, protección, mantenimiento y restauración; creó el Comité de Orientación y Protección del río Aburrá como representante legal del río, liderado por las corporaciones autónomas regionales y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con participación de entidades públicas, organizaciones sociales y ambientales y entidades de gestión del riesgo, y remitió su conformación y funciones a la reglamentación de las autoridades ambientales dentro de los seis meses siguientes; autorizó a las autoridades ambientales y a los entes territoriales a apropiar anualmente los recursos necesarios; reconoció el plan de ordenación de la cuenca y los instrumentos vigentes como marcos de la gestión, de modo que coexistan los derechos del río y de las personas; y ordenó un plan de socialización en los catorce municipios de la cuenca. Es la segunda ley de esta clase y la primera de una bancada de derecha, lo que muestra el respaldo transversal de

la figura; su diseño es más liviano que el de la Ley 2415 (seis artículos, comisión remitida al reglamento, sin plan con plazo ni fuentes nombradas) y por eso este proyecto sigue el modelo de la Ley 2415 y lo completa.

En trámite o archivados por tránsito de legislatura constan, entre otros, el Proyecto de Ley número 038 de 2023 Senado sobre el río Magdalena, aprobado en primer debate en la Comisión Quinta el 5 de marzo de 2024 y archivado el 20 de junio de 2025 conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, radicado de nuevo como Proyecto de Ley número 104 de 2025 Senado (***Gaceta del Congreso*** número 1398 de 2025); el Proyecto de Ley número 326 de 2024 Senado, del Representante Juan Daniel Peñuela Calvache, que reconoce como sujetos de derechos a la zona hidrográfica del río Patía y a la cuenca de la laguna de La Cocha o Lago Guamuez, con ponencia positiva de la Senadora Esmeralda Hernández Silva (***Gaceta del Congreso*** número 299 de 2025), primer proyecto que aplica la figura a una laguna, archivado por tránsito de legislatura; el Proyecto de Ley número 252 de 2024 Cámara, que reconoce a la laguna de La Cocha como entidad sujeta de derechos con un plan de protección a diez años financiado por el Ministerio de Ambiente, el departamento de Nariño, la Alcaldía de Pasto y Corponariño, archivo por tránsito de legislatura; el Proyecto de Ley número 243 de 2024 Senado, 034 de 2023 Cámara, sobre el río Caquetá; el Proyecto de Ley número 458 de 2024 Cámara sobre el río Putumayo, con ponencia para segundo debate en la ***Gaceta del Congreso*** número 1379 de 2025; el Proyecto de Ley número 538 de 2025 Cámara sobre el río Amazonas; y el proyecto radicado en agosto de 2026 por la Senadora Esmeralda Hernández Silva, con International Rivers, la Red Nacional del Agua y otras organizaciones, que reconoce la subjetividad jurídica de todos los ríos y cuerpos de agua del país. Este proyecto es compatible con esa iniciativa general y la complementa: una ley marco de derechos de los cuerpos de agua necesita leyes de caso que fijen metas y responsables donde la degradación es crítica.

5.3. Derecho comparado

Ecuador reconoció en su Constitución de 2008 los derechos de la naturaleza (artículos 71 a 74) y su Corte Constitucional los ha aplicado a ecosistemas concretos, entre ellos el bosque protector Los Cedros (Sentencia 1149-19-JP/21), el ecosistema de manglar (sentencia 22-18-IN/21) y el río Monjas (Sentencia 2167-21-EP/21). Bolivia expidió la Ley 071 de 2010 de derechos de la Madre Tierra y la Ley 300 de 2012. Nueva Zelanda, mediante la Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act de 2017, reconoció al río Whanganui como persona jurídica con dos representantes, uno de la Corona y uno del pueblo maorí. España, mediante la Ley 19 de 2022, reconoció personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, por iniciativa legislativa popular, primera norma de esa clase en Europa. Panamá, por la Ley 287 de 2022, reconoció los derechos de la naturaleza y las obligaciones del Estado relacionadas con ellos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-32/25 del 29 de mayo de 2025 sobre emergencia climática y derechos humanos, solicitada por Chile y Colombia, afirmó, según los resúmenes académicos disponibles, que la naturaleza y sus componentes pueden ser sujetos de derechos y que ese reconocimiento es una manifestación contemporánea del principio de interdependencia entre los derechos humanos y el ambiente.

El caso del Mar Menor es el más cercano al de Fúquene, según esas mismas fuentes pendientes de cotejo: una laguna eutrofizada por vertidos agrícolas y urbanos a la que una ley dio personalidad jurídica, derechos a existir y evolucionar naturalmente, a la protección, conservación y restauración, y una representación compuesta por un comité de representantes, una comisión de seguimiento y un comité científico. Este proyecto toma de ese modelo la separación entre quienes representan, quienes coordinan y quienes asesoran.

Fuentes: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, herramienta Eureka, fichas de la sentencia T-622 de 2016 (con la parte resolutiva reproducida, fuente Corte Constitucional) y de la Sentencia STC4360-2018 (con las cinco órdenes, fuente Corte Suprema de Justicia), leídas en la sesión; Ley 2415 de 2024, texto completo en la compilación de la Secretaría del Senado (actualización del 31 de agosto de 2026), leído en la sesión; Ley 2533 de 2025, fragmentos del texto en SUIN-Juriscol y relación de leyes de la Presidencia de la República; ***Gaceta del Congreso*** número 299 del 17 de marzo de 2025, páginas 1 a 2 y 16 a 17, leída en espejo declarado (normograma.com/legibus); Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Oficina Asesora Jurídica, concepto del 10 de abril de 2024, Radicado 2024E1010874, páginas 2 a 5 y 9 a 10; Congreso Visible, ficha del Proyecto de Ley número 038 de 2023 Senado; Corte Suprema de Justicia, Informativo de Vicepresidencia, agosto de 2025; Senado de la República, noticias del 5 de marzo de 2024, 28 de junio de 2025 y 4 de agosto de 2026; Dialnet, ficha del artículo "Una laguna con derecho a existir" sobre la Ley 19/2022 de España; FAO, Faolex, Ley 287 de 2022 de Panamá; Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho del Medio Ambiente, notas sobre la OC-32/25; Observatoire Nature, resumen analítico de la OC-32/25 (10 de julio de 2025). Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016, texto de la relatoría leído en la sesión hasta el fundamento 5.10 (encabezado, antecedentes, fundamentos 3.3, 4 y 5.1 a 5.10); parte resolutiva por la Revista Jurídica del DNP y el sitio atrato.minambiente.gov.co. Las demás atribuciones de contenido a providencias se hacen en discurso indirecto y con la fuente intermedia nombrada, pendientes de cotejo en el texto de cada providencia.

6. Marco constitucional y legal

La Constitución de 1991 contiene lo que la Corte Constitucional ha llamado Constitución ecológica: el artículo 8° impone al Estado y a las personas proteger las riquezas naturales de la Nación; el artículo 58

asigna a la propiedad una función ecológica; el artículo 79 reconoce a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano, garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo e impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica; el artículo 80 ordena al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; el artículo 95, numeral 8, impone a los ciudadanos proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano; y el artículo 366 hace del saneamiento ambiental y del agua potable objetivos fundamentales de la actividad del Estado. La Corte ha señalado que esa Constitución ecológica tiene una triple dimensión, como principio que irradia el orden jurídico, como derecho constitucional exigible por vía judicial y como obligación de las autoridades, la sociedad y los particulares (Sentencia T-622 de 2016, fundamento 5.5, que reitera la doctrina de la Sentencia T-760 de 2007).

La competencia del Congreso para expedir esta ley deriva del artículo 150 de la Constitución, que le atribuye la función de hacer las leyes, y de los artículos 79 y 80, que le encomiendan regular la protección del ambiente y la planificación del uso de los recursos naturales; no se trata de materia orgánica ni estatutaria, ni de una de las materias de iniciativa reservada al Gobierno del artículo 154, pues el proyecto no crea entidades del orden nacional, no modifica la estructura de la administración, no decreta exenciones ni ordena participaciones en rentas; la Comisión de Guardianes es una instancia de coordinación sin personería, planta ni presupuesto propio, como la creada por la Ley 2415 de 2024 y como el comité que la Ley 2533 de 2025 remitió a la reglamentación de las autoridades ambientales. La materia corresponde a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, que conoce de ecología, medio ambiente, recursos naturales y corporaciones autónomas regionales (artículo 2º de la Ley 3ª de 1992).

En el plano legal, el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables) define el dominio público de las aguas y de los cauces y regula las concesiones y los vertimientos; la Ley 99 de 1993 organiza el Sistema Nacional Ambiental, asigna a las corporaciones autónomas regionales la administración del ambiente en su jurisdicción (artículo 31) y fija la de la CAR, que comprende Cundinamarca, salvo los municipios asignados a otras corporaciones, y los municipios de Chiquinquirá, Saboyá, San Miguel de Sema, Caldas, Buenavista y Ráquira en Boyacá (artículo 33), lo que hace de la CAR la única autoridad ambiental de toda la cuenca de la laguna; su artículo 111, modificado por el artículo 3º de la Ley 2320 de 2023, declara de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten los acueductos y obliga a departamentos, distritos y municipios a destinar no menos del 1 por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación a adquirirlas o mantenerlas con enfoque de soluciones basadas en la naturaleza o a financiar pagos por servicios ambientales en ellas; sus artículos 42 y 43 regulan las tasas retributivas y por utilización de aguas. La Ley 357 de 1997 aprobó la Convención Ramsar sobre humedales de importancia internacional; la Ley 1333 de 2009 establece el procedimiento sancionatorio ambiental; el Decreto número 1076 de 2015 compila la reglamentación del sector, incluida la de las áreas protegidas y los distritos regionales de manejo integrado, la de los planes de ordenación y manejo de cuencas y la de las rondas hídricas; la Ley 2469 de 2025 integra los humedales a la gestión del riesgo y a la adaptación climática y declara a las zonas de alta montaña sujeto especial de recuperación; y la Ley 2478 de 2025 es la Ley General de Conservación de Humedales que este proyecto desarrolla para un caso concreto. En el bloque de constitucionalidad, el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Ley 21 de 1991) gobierna la consulta previa cuando una medida afecte directamente a comunidades étnicas.

Fuentes: Constitución Política, artículos 8°, 58, 79, 80, 95, 150, 154 y 366; Ley 3ª de 1992, artículo 2º (compilación de la Secretaría del Senado); Ley 99 de 1993, artículos 31, 33, 42, 43 y 111 (artículo 33 cotejado en el concepto 713 de 1995 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y en los estatutos de la CAR; artículo 111 en la compilación de la Secretaría del Senado, con la modificación del artículo 3º de la Ley 2320 de 2023; los demás pendientes de cotejo); Ley 2469 de 2025 (compilación de la Secretaría del Senado, actualización del 31 de agosto de 2026); Ley 2478 de 2025.

7. Explicación del articulado

El proyecto tiene cuatro capítulos y quince artículos. Cada uno guarda conexidad directa con la materia dominante, que es la protección del agua de la laguna de Fúquene y de su cuenca mediante el reconocimiento de la laguna como sujeto de derechos.

Artículo	Qué dispone	Por qué y con qué fundamento
1º. Objeto	Fija el objeto: reconocer, definir los derechos en función del agua, asignar representación y establecer medidas y fuentes.	Artículos 79 y 80 de la Constitución; unidad de materia (artículo 158).
2º. Reconocimiento	Declara a la laguna entidad viviente sujeto de derechos; delimita el ámbito por remisión al POMCA y al acto de declaratoria del DRMI, con el tramo del río Suárez limitado a la jurisdicción de la CAR; preserva la naturaleza de bien de uso público del lecho y las competencias de las autoridades; sujeta los derechos privados a la función ecológica de la propiedad.	Sigue el artículo 1.º de la Ley 2415 de 2024 y el resolutivo de la T-622 de 2016; la remisión evita fijar en la ley una cartografía que la autoridad ambiental actualiza; el parágrafo 2º anticipa la objeción sobre derechos adquiridos (artículo 58).

Artículo	Qué dispone	Por qué y con qué fundamento
3º. Contenido de los derechos	Enumera seis derechos: espejo de agua y capacidad; régimen hidrológico y caudal ecológico; calidad del agua y no vertimientos sin tratamiento; biodiversidad y control de invasoras; restauración; representación.	Convierte la fórmula general (protección, conservación, mantenimiento y restauración) en obligaciones verificables; responde a la advertencia del concepto ministerial de 2024 sobre la indefinición del alcance de la figura; el parágrafo 2º evita que el reconocimiento se lea como suspensión de las obligaciones vigentes o como título para exigir de inmediato lo que la ley programa a plazo.
4º. Guardianes	Cuatro guardianes: 1 Ministerio, 1 CAR y 2 de la comunidad; cualquiera puede pedir e intervenir en actuaciones administrativas; las acciones judiciales se ejercen por mayoría; el comunitario es elegido por dos años en asamblea convocada por la Defensoría del Pueblo.	Modelo de la T-622 de 2016 y del Decreto número 1495 de 2019 para el río Cauca; los servidores actúan dentro de sus funciones y el comunitario *ad honorem*, sin gasto nuevo.
5º. Comisión de Guardianes	Instancia de coordinación sin personería ni planta; integra a los ministerios y entidades con competencia, a los gobernadores y alcaldes, a las comunidades, a los productores y a la academia; Ideam y Humboldt como asesores obligatorios; la CAR ejerce la secretaría técnica.	Artículo 2º de la Ley 2415 de 2024 y artículo 2º de la Ley 2533 de 2025; a diferencia de esta última, que remitió la conformación al reglamento, el proyecto fija la composición en la ley para que la comunidad no dependa de la autoridad ambiental; la secretaría técnica en la CAR corrige la falta de doliente que la Fundación Humedales identifica en el comité del DRMI; no crea entidad (artículos 150, numeral 7, y 154 de la Constitución).
6º. Plan de Recuperación	Plan a dieciocho meses con vigencia de diez años que articula el PMA del DRMI, el POMCA y el Conpes 3451; metas cuantificadas de espejo, profundidad y volumen a cinco, diez y veinte años; ocho contenidos mínimos.	Artículo 3º de la Ley 2415 de 2024 y artículos 8° y 11 de la Ley 2478 de 2025; las metas cuantificadas son la principal novedad frente a los planes existentes.
7º. Régimen hidráulico	Reglas de operación de compuertas y del distrito de riego, coordinadas con la gestión del riesgo, que prioricen el nivel y el pulso de la laguna; caudal ecológico del río Suárez con el caudal biótico de la Ley 2469; revisión de concesiones incompatibles y reserva de recursos del artículo 47 del Decreto Ley 2811.	La ficha de la Fundación Humedales muestra que el pulso depende de las compuertas y que el manejo se orienta a los pastos; la CAR ya ha suspendido el riego para mantener un nivel mínimo en la compuerta de Tolón; Decreto Ley 2811 de 1974.
8º. Saneamiento	Prioridad en los planes de saneamiento y manejo de vertimientos, en los planes departamentales de agua y en los mecanismos del Ministerio de Vivienda; soluciones basadas en la naturaleza; plazo máximo de ocho años que no suspende el régimen sancionatorio vigente; informe a los órganos de control si se incumple.	Los vertimientos domésticos son la primera causa de eutrofización; el mandato es de priorización dentro de instrumentos y recursos existentes, no de gasto nuevo; Ley 1333 de 2009.
9º. Rondas y bienes de uso público	Acotamiento de rondas en 24 meses e inscripción como determinante ambiental; deslinde y recuperación de lecho y playas ocupados por la Agencia Nacional de Tierras; prohibición de adjudicar.	El lecho y las playas son bienes de uso público; la desecación y apropiación de la laguna es la causa histórica de su pérdida (*El Tiempo,* 9 de diciembre de 2003, sobre la clarificación de tierras por el Incoder); artículo 48, numerales 1 y 2, de la Ley 160 de 1994, cotejado en la compilación oficial, con la competencia radicada en la Agencia Nacional de Tierras por el artículo 12 de esa ley, modificado por el artículo 5º de la Ley 2539 de 2025; Decreto número 1076 de 2015.
10. Reconversión productiva	Programa de ganadería y agricultura sostenibles concertado con productores y gremios; pago por servicios ambientales; concertación de restricciones con asistencia técnica, crédito y compensación.	Artículo 8º, parágrafos 3º y 5º, de la Ley 2478 de 2025; sin la lechería en la mesa no hay recuperación posible.
11 Monitoreo, información, educación	Sistema de monitoreo con indicadores, integrado al programa nacional de la Ley 2478; datos abiertos; monitoreo comunitario; educación ambiental; Día de la Laguna.	Artículos 5° y 10 de la Ley 2478 de 2025; el monitoreo participativo de la cuenca lleva más de veinte años y es reconocido como modelo.

Artículo	Qué dispone	Por qué y con qué fundamento
12. Financiación	Autorización presupuestal sujeta al Marco Fiscal de Mediano Plazo; enumeración de fuentes existentes: Fonsurec, Fondo para la Vida y la Biodiversidad, regalías, artículo 111 de la Ley 99, tasas, recursos de la CAR, cooperación.	Artículo 6º de la Ley 2415 de 2024; artículos 13 y 15 de la Ley 2478 de 2025; parágrafo del artículo 12 de la Ley 2469 de 2025; artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por la Ley 2320 de 2023; artículo 7° de la Ley 819 de 2003: autorización, no orden de gasto.
13. Seguimiento y control	Informe inicial a seis meses e informes anuales a las Comisiones Quintas y a las asambleas; acompañamiento de Procuraduría y Defensoría.	Artículos 5º y 7º de la Ley 2415 de 2024; control político sobre la ejecución.
14. Interpretación	Interpretación pro natura; salvaguarda de competencias de las autoridades ambientales y de la autonomía territorial; rigor subsidiario; consulta previa cuando una medida concreta pueda afectar directamente a comunidades étnicas certificadas.	Artículos 287 y 330 de la Constitución; Convenio 169 de la OIT; artículo 14, parágrafo 2.º, de la Ley 2478 de 2025.
15. Vigencia	Rige desde su promulgación; sin derogatoria genérica.	Técnica legislativa: la fórmula "deróguense las disposiciones contrarias" traslada al intérprete la identificación de lo derogado.

8. Impacto fiscal (artículo 7º de la Ley 819 de 2003)

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios se haga explícito y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y que la exposición de motivos y las ponencias incluyan los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional. Este proyecto no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios: el artículo 12 autoriza a las entidades a incorporar apropiaciones con sujeción al Marco Fiscal y a las disponibilidades de cada vigencia y remite a fuentes ya creadas por leyes anteriores. De la Sentencia C-520 de 2019, Magistrada Ponente Cristina Pardo Schlesinger, se desprende que la flexibilización jurisprudencial del artículo 7° no autoriza al legislador ni al Gobierno a eximirse de la ley orgánica y que debe constar que el legislador decidió con conocimiento suficiente del impacto fiscal; de la Sentencia C-866 de 2010, que las obligaciones de ese artículo son un parámetro de racionalidad legislativa cuyo cumplimiento corresponde al Congreso pero principalmente al Ministerio de Hacienda, cuyo silencio no vicia la ley. Ambas proposiciones se toman de los descriptores de la relatoría de la Corte, que son texto del relator y no de la providencia. La tesis según la cual la norma que solo autoriza al Gobierno a incluir un gasto no está sujeta a la exigencia de la ley orgánica aparece reseñada en una nota de relatoría de la Sentencia C-085 de 2022, no un considerando de la Corte, de modo que no se invoca aquí como precedente. Las Sentencias C-502 de 2007, C-911 de 2007 y C-110 de 2019 se citan a través de la ***Gaceta del Congreso*** número 299 de 2025.

Sin perjuicio de lo anterior, esta exposición hace explícitas las incidencias fiscales. Las obligaciones de hacer del proyecto recaen sobre entidades que ya tienen la función y el presupuesto: la CAR administra el área protegida y la cuenca y ha destinado a la recuperación de la laguna recursos propios y un crédito de 90.000 millones de pesos; el Ministerio de Ambiente ejerce funciones análogas para el río Ranchería y el río Cauca; el saneamiento de vertimientos es competencia de los municipios y de los planes departamentales de agua; y la reconversión productiva se financia con los instrumentos de pago por servicios ambientales existentes. Las fuentes enumeradas en el artículo 12 son de destinación ya prevista en la ley: el 80 por ciento del impuesto nacional al carbono, que el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 15 de la Ley 2478 de 2025, destina entre otros fines a la conservación de fuentes hídricas y humedales; el Fondo para la Vida y la Biodiversidad y la asignación ambiental del Sistema General de Regalías, que el artículo 8º de la Ley 2478 de 2025 habilita para los planes de manejo de humedales de importancia estratégica; el 1 por ciento de los ingresos corrientes de libre destinación que el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 2320 de 2023, obliga a destinar a los departamentos y municipios cuyos acueductos se surten de la cuenca; la prioridad de recursos que el parágrafo del artículo 12 de la Ley 2469 de 2025 ordena para los humedales de alta montaña; y las tasas retributivas y por utilización de aguas de la cuenca. La participación de servidores en la Comisión de Guardianes hace parte de sus funciones y los representantes comunitarios actúan *ad honorem*. El costo de los informes, del monitoreo y de la secretaría técnica es de funcionamiento ordinario de la CAR.

Se solicitará el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público desde la radicación, para que sea valorado en la ponencia de primer debate; se solicitarán también los conceptos de la CAR, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Ideam, del Instituto Humboldt y de los departamentos de Cundinamarca y Boyacá.

9. Conflictos de interés (artículo 291 de la Ley 5ª de 1992)

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la situación en que la discusión o votación de un proyecto pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista, de su cónyuge o compañero permanente o de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. El proyecto contiene disposiciones de carácter general sobre la protección de un ecosistema y no otorga privilegios, ganancias ni indemnizaciones

a personas determinadas. Podría configurarse conflicto respecto de congresistas que, por sí o por las personas indicadas, sean propietarios o poseedores de predios ribereños susceptibles de deslinde o de restricciones de uso conforme a los artículos 9º y 10, o titulares de concesiones de aguas o de permisos de vertimiento en la cuenca susceptibles de revisión conforme a los artículos 7º y 8º. La descripción no exime a cada congresista de identificar causales adicionales, conforme al artículo 291 de la Ley 5ª de 1992.

10. Consulta previa y enfoque diferencial

Según la ficha de la Fundación Humedales (página 34), en los municipios del área del Distrito Regional de Manejo Integrado no hay presencia de comunidades étnicas de acuerdo con las certificaciones emitidas por el Ministerio del Interior, aunque existen movimientos socioculturales que revaloran la cultura muisca; esa afirmación proviene de una fuente intermedia y la certificación no obra en el expediente de esta iniciativa. Sin perjuicio de la certificación que se solicite, el proyecto no adopta medidas que afecten directa y específicamente a comunidades étnicas; por tanto, no requiere consulta previa antes de su radicación, y su artículo 14 prevé la consulta para las medidas concretas de ejecución si la autoridad competente certifica esa presencia. Antes del primer debate se solicitará a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa la certificación correspondiente. En cuanto al enfoque diferencial, el proyecto da asiento propio a los pescadores, artesanos, acueductos veredales y juntas de acción comunal, población campesina de bajos ingresos que ha soportado la degradación de la laguna, y ordena que las restricciones de uso se concerten con asistencia técnica y compensación.

11. Bibliografía y fuentes

Normas: Constitución Política, artículos 8º, 58, 79, 80, 95, 150, 154, 158, 287, 330 y 366. Decreto Ley 2811 de 1974. Ley 3.ª de 1992. Ley 5ª de 1992, artículos 286 y 291 (modificados por la Ley 2003 de 2019). Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT). Ley 99 de 1993, artículos 31, 33, 42, 43 y 111. Ley 2320 de 2023, artículo 3º. Ley 160 de 1994, artículos 12 y 48. Ley 2539 de 2025, artículo 5º.Ley 357 de 1997. Ley 819 de 2003, artículo 7°. Ley 1333 de 2009. Ley 1819 de 2016, artículo 223. Decreto número 1076 de 2015. Ley 2294 de 2023, artículo 196. Ley 2415 de 2024 (***Diario Oficial*** *número* 52.842 del 8 de agosto de 2024). Ley 2533 de 2025 (***Diario Oficial*** *número* 53.212 del 14 de agosto de 2025). Ley 2469 de 2025 (***Diario Oficial*** *número* 53.169 del 2 de julio de 2025). Ley 2478 de 2025 (***Diario Oficial*** número 53.178 del 11 de julio de 2025). Documento Conpes 3451 del 7 de diciembre de 2006. Acuerdos número 018 de 2017 y 05 de 2018 del Consejo Directivo de la CAR. Decreto número 1495 de 2019.

Jurisprudencia: Corte Constitucional, Sentencias T-760 de 2007, C-595 de 2010, C-632 de 2011, C-449 de 2015, T-080 de 2015, T-622 de 2016, SU-016 de 2020, C-085 de 2022, C-502 de 2007, C-911 de 2007, C-866 de 2010, C-110 de 2019 y C-520 de 2019. Corte Suprema de Justicia, sentencias STC4360-2018, STC3872-2020 y STL10716-2020. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de mayo de 2012, Radicación 17001-23-31-000-1999-0909-01. Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión número 05, acción popular 2001-0085. Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia del 9 de agosto de 2018. Tribunal Superior de Medellín, sentencia 38 de 2019. Tribunal Administrativo de Nariño, sentencia del 20 de noviembre de 2023. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-32/25.

Documentos técnicos y oficiales: Fundación Humedales, Ficha informativa ILBM de la laguna de Fúquene (2021), con las fuentes que cita (JICA 2000; Franco y otros 2011 y 2015; Valderrama y otros 2011, 2013 y 2016; van der Hammen 2003; Andrade y otros 2013). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Informe de seguimiento a documentos Conpes, corte 2020-I; concepto jurídico del 10 de abril de 2024, radicado 2024E1010874. ***Gaceta del Congreso*** número 299 de 2025. Congreso Visible, Universidad de los Andes, ficha del Proyecto de Ley número 38 de 2023 Senado. Universidad Militar Nueva Granada, trabajos de grado sobre la laguna como sujeto de derechos y sobre el Conpes 3451.

Prensa: *El Tiempo*, 9 de diciembre de 2003, 29 de septiembre de 2018, 13 de junio de 2019, 31 de julio de 2023 (pieza identificada como contenido comercial de la propia CAR) y 23 de octubre de 2024; La Silla Vacía, 15 de mayo de 2025; Boyacá Radio, 11 de octubre de 2016; Boyacá 95.6 FM, 19 de diciembre de 2020; BBVA, 7 de noviembre de 2019; Senado de la República, noticias del 5 de marzo de 2024, 28 de junio de 2025 y 4 de agosto de 2026.

De los honorables Congresistas,



NOTAS ACLARATORIAS

NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 371 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 317 y 362 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 27 de octubre de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Nota aclaratoria al Proyecto de Acto Legislativo número **371 de 2026 Cámara, publicado en la *Gaceta del Congreso*** número **1543 de 2026.**

Cordial saludo,

Dentro del trámite legislativo del Proyecto de Acto Legislativo número 371 de 2026 Cámara, titulado *por medio de la cual se modifican los artículos 317 y 362 de la Constitución Política*', publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1543 de 2026, se ha evidenciado un error involuntario de carácter formal, consistente en la omisión de la fórmula **"EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA"**, la cual debe incorporarse después del título del proyecto y antes del artículo 1º, de conformidad con lo establecido en el artículo 193 de la Ley 5ª de 1992.

Evidenciada esta omisión, acudimos respetuosamente a su despacho para solicitar que se anexe la presente nota aclaratoria al expediente del proyecto y se efectúe la correspondiente corrección mediante su publicación en la ***Gaceta del Congreso***, garantizando así el cumplimiento del principio de publicidad y de los requisitos formales establecidos para el trámite legislativo.

En consecuencia, se aclara que, inmediatamente después del título del Proyecto de Acto Legislativo número 371 de 2026 Cámara y antes del artículo 1°, deberá incluirse la siguiente fórmula:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Se precisa que la presente aclaración obedece exclusivamente a un error involuntario de carácter formal y no implica modificación alguna al contenido sustancial ni al articulado del proyecto originalmente radicado.

Cordialmente,

DIEGO FRAN ARIZA PÉREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CONTENIDO

Gaceta número 1667 - Miércoles, 28 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 450 de 2026 Cámara, por medio de la cual se reconoce a la laguna de Fúquene, a los humedales del complejo lagunar Fúquene, Cucunubá y Palacio y a su cuenca como sujeto de derechos, se adoptan medidas para la protección, recuperación y restauración de sus aguas y se dictan otras disposiciones..... 1

NOTAS ACLARATORIAS

Nota aclaratoria al Proyecto de Acto Legislativo número 371 de 2026 Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso número 1543 de 2026, por medio de la cual se modifican los artículos 317 y 362 de la Constitución Política..... 16

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026