

Bogotá, D.C., 26 de noviembre de 2025

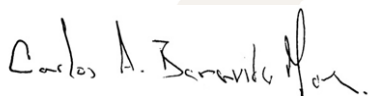
Honorable Senador
JULIO ELÍAS CHAGÜI FLÓREZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente

Doctora
YURY LINETH SIERRA TORRES
Secretaria General
Comisión Primera Constitucional Permanente

ASUNTO: Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 285 de 2025 Senado “Por medio de la cual se reconoce la articulación regional entre el Pacífico, los Andes y la Amazonia - Ley De reconocimiento a la Panamazonia Colombiana”

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de ponencia positiva para primer debate en Senado del Proyecto de Ley No. 285 de 2025 Senado “Por medio de la cual se reconoce la articulación regional entre el Pacífico, los Andes y la Amazonia - Ley De reconocimiento a la Panamazonia Colombiana”

Atentamente,



CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA

Senador de la República

Ponente Único

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE - PROYECTO DE LEY N° 285 DE 2025:

“Por medio de la cual se reconoce la articulación regional entre el Pacífico, los Andes y la Amazonía.” – Ley de reconocimiento a la Panamazonía Colombiana”

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 12 de agosto de 2024 se radicó el Proyecto de Ley 120 de 2024 Senado, que contenía la misma esencia del presente proyecto, este avanzó en la Comisión Primera Constitucional Permanente y fue aprobada la proposición con la que terminaba el informe, sin embargo, no alcanzó a ser aprobado en su totalidad el articulado por lo que, de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5 de 1992, el Proyecto fue archivado.

De acuerdo con el debate y las sugerencias que se dieron en la pasada legislatura, el proyecto fue transformado y adecuado para posteriormente, en la legislatura 2025 - 2026, ser radicado nuevamente el 17 de octubre de 2025, ante la Secretaría General del Senado de la República. Es de autoría del suscrito, junto con los Honorables Congresistas Robert Daza Guevara, Gloria Flórez, León Freddy Muñoz y David Ricardo Racero. El proyecto original fue publicado en la Gaceta 1968 de 2025.

Mediante Acta MD-10 del 23 de octubre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó al suscrito como ponente único de la iniciativa.

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto reconocer desde una perspectiva ecocéntrica la existencia de la articulación regional, ecosistémica e intercultural en el Pacífico, los Andes y la Amazonía, como un Sistema de Vida Regional, como integrador de la diversidad ecosistémica e intercultural propia de la mega diversidad regional de Colombia. Adicionalmente, buscar que el Estado articule esfuerzos que fortalezcan las dimensiones productiva, territorial, cultural y política-organizativa que se tejen en el Sistema de Vida Panamazónico.

II. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

El artículo 150 de la Constitución Política¹ establece que “*Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)*”. Así mismo, en el artículo 154 consagra que “*Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*”

Por su parte, la Ley 5 de 1992² establece en el artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005³, lo que a continuación se indica:

“Pueden presentar proyectos de ley:

- 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.
(...)”*

Por lo anterior, presentamos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley con el propósito que se convierta en Ley de la República dada la importancia de reconocer la existencia de un Sistema de Vida Regional en la Panamazonía colombiana, así como el fortalecimiento de las dimensiones productiva, territorial, cultural y política – organizativa que se dan allí.

III. ANTECEDENTES DE LEY

3.1 MARCO NORMATIVO

El reconocimiento de la Panamazonía como Sistema de Vida Regional desde el marco jurídico permite proponer una mirada ecocéntrica distinta frente a la noción de territorio clásico. Obliga a replantear la idea de frontera establecida desde el derecho civil e incentiva desde una perspectiva intercultural el uso de los saberes de las comunidades a partir de iniciativas de investigación participativa respecto al ordenamiento territorial desde lo local, la gestión comunitaria del agua, la protección de la biodiversidad, la convergencia regional y bajo una dimensión productiva territorial agroalimentaria sostenible. Estas iniciativas, desarrolladas a través de un esfuerzo articulado entre la academia, la sociedad civil y las instituciones del Estado,

¹ Constitución Política de Colombia. (1991).

² Ley 5 de 1992. “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

³ Ley 974 de 2005. “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.”

fortalecerán una mirada sistémica de la región y propenderán en construir transformaciones orgánicas del territorio.

Respaldar las decisiones soberanas de las comunidades⁴ en cuanto a sus formas de ordenamiento y construir estrategias interinstitucionales que promuevan y valoren formas organizativas socioeconómicas y ambientales diferenciadas basadas en las relaciones, los saberes, las experiencias y las prácticas existentes a lo largo y ancho de la Panamazonía es fundamental y se respalda bajo los principios constitucionales de autonomía, prosperidad social, soberanía y los procesos de organización social, campesina, barrial, comunal y popular.

Colombia debe emprender un proceso de reconocimiento territorial propio a través de una mirada sistémica que, desde los ojos y la vivencia de quienes habitan la Panamazonía, sirva como base para construir una política pública que cierre las brechas de desigualdad, promueva la convergencia, fortalezca los saberes regionales y proporcione rutas sólidas que garanticen vidas dignas y en relación.

Dentro de la Constitución Política de Colombia encontramos justificación al presente proyecto de ley de reconocimiento de la Panamazonía como Sistema de Vida Regional en los siguientes artículos:

Artículo 1°: *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”;*

Artículo 2°: *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, 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 3°: *“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.*

⁴ Decreto 780 de 2024 “Reglamenta la creación, reconocimiento y formalización de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM)”

Artículo 7°: *“El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”;*

Artículo 8°: *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”;*

Artículo 9°: *“Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia” de la Constitución Política de Colombia”.*

Artículo 58°: *“(…) La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad (…)”.*

En el ámbito jurisprudencial colombiano, se ha evidenciado un avance significativo hacia el reconocimiento de los sistemas de vida como entidades merecedoras de especial protección, en atención a su importancia vital para las comunidades que habitan y coexisten en sus territorios. Tanto la Corte Constitucional como la Corte Suprema de Justicia, así como distintos tribunales, han emitido pronunciamientos relevantes que sientan precedentes en esta materia.

Uno de los fallos más emblemáticos es la **Sentencia T-622 de 2016** de la Corte Constitucional, mediante la cual se reconoció al río Atrato, su cuenca y afluentes, como sujeto de derechos. Esta decisión incorporó un enfoque sistémico y ecocéntrico, al considerar al río como una "entidad viviente que sostiene otras formas de vida y culturas", lo que implica la obligación del Estado y la sociedad de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración.⁵

Otro caso emblemático hace relación a la Sentencia STC2460 de 2018 que reconoce a la Amazonía como sujeto de derechos y ordena la sinergia institucional para diseñar y poner en marcha el Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC) en aras de disminuir la deforestación y frenar el cambio climático, pese a las buenas intenciones, tal sentencia está centrada en activar respuestas institucionales y desconoce la actuación biocultural plural de los pueblos indígenas y campesinos.

⁵ Colombia Corte Constitucional Colombiana, “Sentencia T 622”, de 10 noviembre 2016, [https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?T-622/16.-Corte-Constitucional-reconocio-al-rioAtrato-\(Choco\).-su-cuenca-y-afluentes-como-una-entidad-sujeto-de-derechos](https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?T-622/16.-Corte-Constitucional-reconocio-al-rioAtrato-(Choco).-su-cuenca-y-afluentes-como-una-entidad-sujeto-de-derechos). P. 90

En un sentido similar, la **Sentencia STC 3872 de 2020**⁶, de la Corte Suprema de Justicia declaró a la Ciénaga de la Isla de Salamanca como sujeto de derechos. Esta providencia adoptó un enfoque ecocéntrico e “interdependiente”, reconociendo la relación intrínseca entre los seres humanos y la naturaleza, y subrayando que todos los componentes de la reserva forman parte de una red de vida interconectada que requiere especial cuidado para garantizar la existencia presente y futura.

También deben destacarse decisiones judiciales que, aunque se centran en casos específicos, refuerzan la necesidad de proteger ecosistemas como sistemas de vida. Por ejemplo, el **Tribunal Administrativo de Boyacá**⁷ en el proceso identificado con el expediente **15238-3333-002-2018-00016-01**, emitió una sentencia orientada a la protección del Páramo de Pisba, reconociendo su vulnerabilidad y su importancia ecológica. o los casos de protección a ríos como es el caso del Río Cauca donde el **Tribunal Superior de Medellín** mediante **sentencia T-038 de 2019** estableció que el río, su cuenca y afluentes deben ser entendidos como una “red de vida e interdependencia” con derecho a la protección, conservación, mantenimiento y restauración.⁸, Estas decisiones reflejan una evolución en la jurisprudencia ambiental colombiana, al transitar desde una visión meramente utilitarista o biocéntrica hacia una perspectiva ecocéntrica más integral. En esta, los ecosistemas no se entienden como simples recursos, sino como sistemas de vida interdependientes, sujetos de derechos, cuya protección resulta esencial no solo para la biodiversidad, sino también para las generaciones presentes y futuras.

Estas sentencias representan importantes avances en el aspecto ecológico colombiano, pues se pasa de una visión utilitaria o biocéntrica a una ecocéntrica, donde los sistemas de vida, ecosistemas enteros integrados– son reconocidos y protegidos como sujetos de derechos.

⁶ Corte Suprema de Justicia Sentencia STC3872-2020 en: <https://www.anla.gov.co/eureka/index.php/jurisprudencia/3470-corte-suprema-de-justicia-sentencia-stc3872-2020-via-parque-isla-de-salamanca-vpis-via-parque-isla-de-salamanca-como-sujeto-de-derechos-sitio-ramsar-de-importancia-mundial-reserva-de-la-biosfera-unesco-deforestacion-degradacion-ambiental-plan-estrategico-y-efectivo-de-accion-para-proteger-la-via-parque-isla-de-salamanca-vpis-comite-permanente-de-seguimiento-al-plan-estrategico-los-paradigmas-antrop#:~:text=Deforestaci%C3%B3n%20E2%80%93%20Degradaci%C3%B3n%20ambiental%20E2%80%93,Corte%20Suprema%20de%20Justicia%20Sentencia%20STC3872%2D2020%20E2%80%93%20V%C3%ADa%20Parque%20Isla,para%20proteger%20la%20V%C3%ADa%20Parque>

⁷ Tribunal administrativo de Boyacá Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01, ver mas en: <https://justiciaambientalcolombia.org/wp-content/uploads/2018/08/fallo-pisba.pdf>

⁸ Tribunal Superior de Medellín, sentencia T-038 de 2019, ver mas en: https://www.anla.gov.co/07rediseureka2024/images/2019_Sentencia_TSM_Rio_Cauca.pdf

III.2. Normas Internacionales

En el ámbito del derecho internacional, particularmente dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha contribuido de manera decisiva a la consolidación de una visión ecocéntrica del derecho, a través de opiniones consultivas que reflejan una evolución doctrinal hacia el reconocimiento de los sistemas de vida como estructuras vivas, interdependientes y merecedoras de protección por sí mismas.

Dos opiniones consultivas destacan especialmente en este proceso: la **Opinión Consultiva OC-23/17** y la **Opinión Consultiva OC-32/25.**, en ellas se puede apreciar una evolución hacia una visión biocéntrica-ecocéntrica, orientada a la protección humana mediante la salud del ambiente, hacia una visión donde el respeto a los sistemas de vida es un fin en sí mismo, que parte de un entramado vivo e interconectado que los países deben empezar a entender.

En este sentido, la OC-023 de 2017⁹ solicitada por la República de Colombia, marcó un precedente fundamental al reconocer por primera vez el derecho autónomo a un medio ambiente sano como un derecho humano. En dicha opinión, la Corte desarrolla la interrelación entre los ecosistemas y los derechos humanos, destacando que la degradación ambiental afecta directamente el ejercicio de derechos como la vida, la salud, el agua y la alimentación. Aunque no utiliza expresamente el término “sistemas de vida”, la Corte introduce un **enfoque sistémico e interdependiente**, donde se entiende que la protección ambiental, el desarrollo sostenible y los derechos humanos están estrechamente interrelacionados e indivisibles¹⁰.

La OC-032 de 2025¹¹, en respuesta a una solicitud conjunta de Chile y Colombia, profundiza aún más en esta línea. Esta opinión, construida con una participación sin precedentes de más de 600 aportes y 180 delegaciones, reconoce la crisis climática como una amenaza directa y actual a los derechos humanos, entre ellos la vida, la

⁹ Corte IDH, “Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017”, (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la convención americana sobre derechos humanos), 15 de noviembre de 2017, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf.

¹⁰ Daniel Noguera Santander, El desarrollo de los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana a la luz del pensamiento. Ver mas en: complejo.<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9824/1/T4309-MDNJI-Noguera-El%20desarrollo.pdf>

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 023 de 2025. Ver mas en: <https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/>

salud, el agua, la alimentación y la vivienda. En consecuencia, la Corte establece el derecho humano autónomo a un clima sano, conectado al derecho a un ambiente sano y equilibrado, y lo enmarca en un enfoque explícitamente ecocéntrico.

Esta opinión consultiva reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, y subraya la necesidad de preservar las condiciones ecológicas esenciales para la vida a partir de una perspectiva sistémica, interconectada, equitativa e intergeneracional. Además, promueve principios fundamentales como la justicia climática, la transición energética justa, la acción basada en evidencia científica, y la protección de las y los defensores ambientales.

En conjunto, ambas opiniones reflejan un cambio paradigmático en el derecho internacional regional, al pasar de una visión antropocéntrica –centrada en la protección del ser humano a través del ambiente– a una visión ecocéntrica, donde el respeto y la protección de los sistemas de vida son fines en sí mismos. Este enfoque reconoce a la humanidad como parte integrante de un entramado ecológico más amplio, del cual depende el ejercicio pleno y efectivo de los derechos fundamentales.

Adicionalmente, el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú, 2018), ratificado por Colombia, constituye un marco jurídico internacional clave para garantizar la participación ciudadana efectiva en la gestión ambiental. Este acuerdo promueve el fortalecimiento de las capacidades comunitarias para acceder a información ambiental transparente, involucrarse activamente en la toma de decisiones, y defender sus derechos ambientales a través de mecanismos judiciales y administrativos adecuados. En este sentido, el Acuerdo de Escazú refuerza la perspectiva de articulación regional propuesta en esta ley, impulsando procesos endógenos de participación comunitaria y estrategias educativas complejas para la protección integral y sostenible del territorio Panamazónico.

IV. ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa consta de seis (6) artículos. Para la construcción del Proyecto de Ley se contó con la valiosa participación del Grupo de Investigación para el Fomento Integral de las Comunidades – PIFIL de la Universidad de Nariño, así como del equipo denominado “Circuito de la complejidad”. Sus aportes académicos, técnicos e investigativos enriquecieron sustancialmente el contenido de la iniciativa, garantizando un enfoque interdisciplinar y territorialmente pertinente.

En este ejercicio de construcción colectiva intervinieron activamente los investigadores y académicos Ph.D. Hernán Modesto Rivas Escobar, Ph.D. Carlos Hernán Pantoja Agreda, Ph.D. Harold Armando Juajibioy Otero, Ph.D. Omar Armando Villota Pantoja, Ph.D. Luis Alberto Montenegro Mora, Magíster Carlos Alberto Meriño García, Magíster Luis Andrés Rodríguez Coral, Magíster Nancy Viviana Oviedo Oviedo, Magíster (C) Omar Giovanni Montilla Eraso, así como la estudiante Gyneth Valentina Erazo Cortés. Sus comentarios, observaciones y complementaciones llevaron al texto que hoy se presenta, de la siguiente forma:

En el **artículo 1º** contiene el objeto del proyecto de ley, que hace referencia al reconocimiento de la articulación regional y la adopción como un enfoque para garantizar derechos. Esto significa tratar este territorio no solo como una suma de ecosistemas, sino como un todo que une la naturaleza con la diversidad cultural y social que lo habita.

Mediante el **artículo 2º** se realiza la conceptualización de ciertos términos que se deben tener en cuenta a partir de esta ley como lo son Red Vital, Sistema de vida, derechos de la naturaleza y Panamazonía.

El **artículo 3º** contiene la declaratoria como sistema de vida y dispone que el Estado deberá articular esfuerzos interinstitucionales que fortalezcan las diferentes dimensiones que se expresan en el Sistema de Vida Regional Panamazónico. Para ello propone apoyo a la investigación, participación ciudadana y promoción de la cultura.

En el **artículo 4º** se refiere a la ejecución del artículo anterior.

El **artículo 5º** regula la reglamentación posterior a la expedición de la ley.

Mediante el **artículo 6º** define la vigencia de la ley.

V. FUNDAMENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Ordenamiento Territorial y Redes Vitales entre el Pacífico, los Andes y la Amazonía

El proyecto de ley invita a pensar en el territorio desde la vida, la interrelación y los derechos de la naturaleza a partir de la reflexión lo que implica entender la interacción de muchos elementos de la realidad que nos rodean, especialmente

desde un enfoque teóricos como los denominados el ecocentrismo¹² y la complejidad¹³, teorías que invita a romper los viejos esquemas que guiados bajo los efectos del paradigma antropocéntrico han construido una realidad homogénea denominada por muchos autores como la modernidad hegemónica.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2019) La Panamazonía es “considerado uno de los territorios más diversos del planeta con basta riqueza cultural y biológica [...] su espacio geográfico representa una fuente de subsistencia para todo el planeta por ser un bioma que funciona como estabilizador climático global” (p. 11). En la actualidad su fluidez bioquímica, energética, magnética y de producción dinámica de la vida esta expuesta a riesgos globales como la deforestación, la expansión de monocultivos, generación de gases efecto invernadero.

Hablar de la Panamazonía implica reconocer una forma preexistente de concebir y de ordenar el territorio por parte de quienes la habitan. La configuración geográfica entre el Pacífico, los Andes y la Amazonía del suroccidente colombiano guarda un espacio ambientalmente multidiverso que ha estado conectado históricamente por formas articuladas de ser y relacionarse entre los valles, montañas, volcanes y caminos que componen la región.

“En el suroccidente de este país, la honda perspectiva biocultural civilizatoria ha construido y seguido un entramado territorial de transversalidad y verticalidad panamazónico, pues se ha tejido con los ritmos vitales del ambiente marítimo, selvático y húmedo del Pacífico, que se expanden fecundos hacia los Andes y el ‘mar’ Amazonas oriental, y los ritmos del ambiente marítimo, selvático y húmedo del Amazonas que se expanden hacia los Andes, la selva y el mar occidentales” (Mamián, 2024, p. 5).¹⁴

Dentro de este diverso fluir ecosistémico panamazónico, la presencia humana, social y cultural es fundamental. Las culturas amazónicas, andinas y del Pacífico no solo construyen formas atomizadas de vida, sino que también crean formas de relacionamiento que se juntan y se mixturán, dando cabida a un conjunto de redes articuladas, cambiantes, heterogéneas y de larga y mediana trayectoria.

¹² Marco Navas, “Naturaleza como sujeto de derechos y las formas de tutela jurídica, algunos comentarios”, 20 de febrero 2023, 3, <https://www.uasb.edu.ec/wp-content/uploads/2022/01/Paper-220-Marco-Navas.pdf>

¹³ Edgar Morin, Introducción al pensamiento complejo (España: Editorial Gedisa, 2003), 15-23

¹⁴ “El fluir de la vida campesina en la Panamazonía. En Vidas Campesinas en la Panamazonía”. (pp.5-27). Universidad de Nariño & Instituto Andino de Artes Populares IADAP. (Manuscrito inédito). Mamián, D. (2024).

Pueblos precolombinos como los Sionas, Cofanes, Ingas, Kamentza, Pastos, Quillacingas, Awa, Apirara o Sapirara; diversas comunidades negras y vidas campesinas han hecho parte del surgimiento y formación de conglomerados urbanos panamazónicos, entre los que se destacan ciudades como Pasto, Ipiales y Túquerres en los Andes, Tumaco y Barbacoas en el Pacífico, y Mocoa y Puerto Asís en el Amazonas. Lugares donde las *redes vitales*¹⁵ se conectan, se nutren y se transforman, permitiendo hablar de visiones del mundo compartidas, formas productivas similares conectadas por caminos de comercialización y estructuras sociales y culturales tejidas entre sí en diferentes periodos históricos.

A pesar de esta relación, el Sistema de Vida Regional Panamazónico ha sido continuamente interrumpido por formas de ordenamiento político-administrativas de carácter colonialista e impositivo. Estas formas, lejos de integrarse con las dinámicas locales, han tendido a fragmentar y desarticular las formas de ordenamiento y flujos de la vida en la región, ignorando las estructuras culturales, territoriales, productivas y político-organizativas que durante siglos han sostenido las relaciones entre las comunidades de la costa pacífica, la alta montaña andina y el Amazonas.

La Panamazonía, como un área geográfica de cruce en el que las fronteras se diluyen y se expanden en relación con el ordenamiento político-administrativo del país, donde los arraigos y formas compartidas de vida se reproducen a partir de conexiones diversas, debe ser pensada desde una mirada articuladora, compleja y sistémica.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar la educación ambiental compleja, que concebida desde las comunidades mismas, se presenta como una herramienta fundamental para fortalecer la cohesión regional, ya que facilita la construcción conjunta de conocimientos que responden directamente a las necesidades específicas del territorio Panamazónico.

De este modo, se pretende fortalecer la protección integral del territorio, teniendo en cuenta sus dimensiones productivas, territorial, político-organizativa y cultural, a partir del reconocimiento de los contextos pluriétnicos y multiculturales que lo conforman. Ello implica adoptar un enfoque comunitario, con fundamentos en la antropología y la sociología, que permita reconocer las particularidades históricas, culturales y socioeconómicas de cada región. Esta perspectiva promueve una

¹⁵ Entramado interrelacionar que se teje entre el mundo material de la vida fáctica y la inmaterialidad de las repercusiones que causan los hechos en las relaciones sociales, en la cultura y el territorio.

transformación hacia modelos de desarrollo con identidad propia, orientados a una visión ecológica y agroalimentaria sostenible, en armonía con los sistemas de vida y las prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades que habitan dichos territorios.

VI. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley, la Corte Constitucional ha precisado que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

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.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.

Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

(...)

Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

(...)

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.¹⁶

Teniendo en cuenta lo anterior, que ha sido regla expresada en múltiples jurisprudencias de la Corte Constitucional, como congresista considero que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal tal como se encuentra planteado, en cuanto le entrega al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar de qué forma se va a dar cumplimiento a lo aquí establecido.

¹⁶ Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm>

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, que modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y dicta otras disposiciones, se establece lo siguiente:

“Artículo 291. *Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente deben incluir en la exposición de motivos una sección que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, conforme al artículo 286. Estos criterios guiarán a los otros congresistas para decidir si están en una causal de impedimento, aunque pueden existir otras causales que el congresista pueda identificar.”*

El mencionado artículo 286 de la Ley 5 de 1992 dispone:

“Artículo 286. *Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deben declarar los conflictos de intereses que puedan surgir en el ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

Beneficio particular: *Privilegio, ganancia, indemnización económica o eliminación de obligaciones a favor del congresista que no se aplican al resto de los ciudadanos. Incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que esté vinculado.*

Beneficio actual: *Configurado en las circunstancias presentes al momento en que el congresista participa en la decisión.*

Beneficio directo: *Específicamente respecto del congresista, su cónyuge, compañero/a permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Se debe señalar que, en términos generales, la norma no ofrece beneficios particulares para los congresistas, pues no otorga privilegios, ganancias,

indemnizaciones económicas ni elimina obligaciones a favor de ellos, ya que se trata de una norma de aplicación general.

Además, según el artículo de referencia, no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- Cuando el congresista participe, discuta o vote un proyecto de ley o acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, coincidiendo con los intereses de los electores.
- Cuando el beneficio para el congresista podría configurarse en el futuro.
- 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 los que tenga un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés si mantiene la normatividad vigente.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular que regulen un sector económico en el cual tenga un interés particular, actual y directo, siempre que no genere un beneficio particular, directo y actual.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que traten sobre los sectores económicos de quienes financiaron su campaña, siempre que no genere un beneficio particular, directo y actual para el congresista. Deberá informar por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña, sin requerir discusión ni votación.
- Cuando el congresista participe en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto, exceptuando inhabilidades por parentesco con los candidatos.

Por lo tanto, se reitera que no existe conflicto de intereses en este caso. No obstante, si algún congresista considera que hay circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, deberá manifestarlo a la corporación.

VIII. PROPOSICIÓN.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, presento ponencia positiva, y en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado dar primer debate al “Proyecto de Ley No. 285 de 2025 Senado “Por medio de la cual se reconoce la articulación regional entre el Pacífico, los Andes y la Amazonia - Ley De reconocimiento a la Panamazonia Colombiana”, de conformidad con el texto radicado ante la secretaría del Senado.

Atentamente,



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo