CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., agosto de 2024

Señores,

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Presidente
Senado de la República

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República

Referencia: Proyecto de Ley "*Por medio del cual se dictan normas para la protección y conectividad ecológica de los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar y se dictan otras disposiciones*"

Respetados funcionarios,

Radicamos ante ustedes el presente Proyecto de Ley "*Por medio del cual se dictan normas para la protección y conectividad ecosistémica e hídrica de los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar y se dictan otras disposiciones*". El objeto del presente proyecto de Ley tiene como objetivo definir lineamientos de prohibición de actividades económicas orientadas a la protección y conservación de los humedales Ramsar designados y definidos en Colombia.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto Legislativo para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

De las y los honorables congresistas,

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

JOSE DAVID NAME CARDOZO
Senador de la República
Partido de la U

MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA
Senador de la República

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Alianza Verde

Inti Asprilla Reyes
Senador de la República

ARIEL AVILA
Senador de la República

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Senador de la República

Martha Lisbeth Alfonso Jurado
Representante a la Cámara por el Tolima
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NO. 142 DE 2024

Por medio del cual se dictan normas para la protección y conectividad ecológica de los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar y se dictan otras disposiciones

***

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. Garantizar la protección y conectividad ecológica de los humedales designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar con base en el principio de precaución, a través de la definición de actividades principales, compatibles, condicionadas y prohibidas y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley aplicará a los humedales designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar.

Artículo 3. Principios transversales a los lineamientos. Los lineamientos planteados en la presente ley en ninguna instancia podrán oponerse a las resoluciones y demás instrumentos definidos por la Convención Internacional Ramsar en materia de protección ambiental, omitir estándares técnicos o de gobernanza de la comunidad que habite en el área delimitada. Los lineamientos deberán ser progresivos y deberán contener un análisis integral que involucre conceptos socioecológicos, hidrológicos, hidráulicos, climáticos, soluciones basadas en la naturaleza y/o ecosistemas, biodiversidad y socio-ambientales, adaptación y conectividad ecosistémica y ecológica.

Artículo 4. Lineamientos y directrices para definir las actividades principales, compatibles y condicionadas. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y los institutos de investigación adscritos con la participación de los Ministerios según correspondan a la actividad, en un término de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, crearán los lineamientos y directrices que definirán las actividades principales, compatibles y condicionadas en los humedales designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar.

Parágrafo. Para las actividades que resulten principales, compatibles y condicionadas en el presente artículo, las autoridades ambientales competentes de la jurisdicción del humedal Ramsar, establecerán estudios de capacidad de carga del ecosistema Ramsar para la realización de las actividades principales, compatibles y condicionadas, a la cual realizarán monitoreos cada 2 (dos) años para que no se supere las restricciones impuestas en dichos estudios.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 981 de 2005 de la siguiente manera:

"Artículo 10. Destinación de los recursos de la sobretasa ambiental. Los recursos recaudados por la Sobretasa Ambiental serán destinados exclusivamente por la autoridad ambiental para la ejecución de planes, programas y proyectos orientados a la recuperación y conservación de las áreas de los sitios de Ramsar o Humedales de Importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera, así como sus respectivas Zonas de Amortiguación afectadas por las vías de que trata la presente ley, incluyendo dentro de estos el desarrollo de acciones de:

- Mejora en la conectividad hidráulica del humedal con sus afluentes y el caudal ambiental y/o ecológico con un caudal igual o mayor al existente
- Restauración ecológica en un área equivalente al área de la afectación dentro de la delimitación del humedal o en un ecosistema equivalente, asegurando el impacto positivo a la zona total del humedal Ramsar.
- Promoción de espacios de gobernanza, apropiación, educación y ciencia ambiental.

Parágrafo. En el marco del cumplimiento del presente artículo, se deberán realizar las acciones de acuerdo con lo dispuesto en los planes de manejo ambiental de que trata el artículo 7 de la presente Ley."

Artículo 6. Prohibición de actividades extractivas y otras actividades de alto impacto negativo. En los humedales designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar, y considerando la clasificación de humedales realizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no se podrán adelantar actividades antrópicas incompatibles con la conservación ambiental y ecosistémica, por generar graves riesgos de tipo ecológico, de conectividad y para la salud de la población. Las actividades prohibidas son:

1. Las actividades agropecuarias de alto impacto.
2. Las actividades de exploración o explotación minera.
3. Las actividades de exploración o explotación de hidrocarburos o fracking.
4. La introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos.
5. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de especies invasoras que puedan alterar la estructura trófica, los flujos de energía y la composición de las especies.
6. Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos o incinerarlos.
7. Los cambios de usos de suelo de nueva infraestructura con fines de urbanización, industrialización y comercialización.
8. Las demás que impliquen el relleno o endurecimiento del espejo de agua y del ecosistema.

Parágrafo 1. Régimen de transición. Las actividades prohibidas para los humedales Ramsar podrán continuar sin derecho a prórroga, y sin perjuicio de las acciones que, en virtud de la legislación ambiental, puedan adoptar las autoridades ambientales competentes para proteger los ecosistemas en mención.

Las actividades prohibidas definidas por el presente artículo quedarán excluidas dentro de la zonificación para los humedales de importancia internacional de la Convención Ramsar designados y/o definidos por Decreto a partir de la expedición de la presente Ley.

Las autoridades ambientales deberán evaluar caso a caso si dichas actividades prohibidas afectan o ponen en peligro a dichos humedales. En caso de hacerlo, deberán imponer las medidas necesarias para la protección, conservación y de ser el caso, restauración frente a los impactos ambientales que se hayan causado, sin perjuicio de las acciones contenidas en la Ley 1333 de 2009.

Parágrafo 2. Evaluación de Impacto Ambiental. La autoridad ambiental competente en colaboración de los institutos de investigación adscritos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán efectuar una evaluación de impacto ambiental en el humedal Ramsar de su jurisdicción en un plazo de hasta doce (12) meses, con el objeto de establecer las posibles afectaciones ambientales y ecosistémicas directas o indirectas sobre los humedales debido a las actividades descritas en el presente artículo.

Parágrafo 3. Programa de corrección y compensación ambiental. Las autoridades ambientales dentro de su competencia deberán realizar un análisis de las afectaciones ambientales y ecosistémicas en las áreas de cada humedal Ramsar, a la entrada en vigencia de la presente ley, con el fin de formular y ejecutar un programa priorizado de corrección y compensación ambiental en las áreas identificadas, lo cual hará parte posterior del plan de manejo en los humedales.

Artículo 7. Plan de manejo ambiental. Las autoridades ambientales dentro de su competencia deberán definir el plan de manejo ambiental en un término de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el plan de manejo ambiental tendrá un horizonte de implementación de cinco (5) años y cumplido este tiempo se deberá actualizar por el mismo periodo. Así mismo, en su contenido tendrá la descripción, análisis de conectividad ecosistémica, evaluación, zonificación, delimitación, plan de acción, indicadores de seguimiento, objetos de conservación, presupuesto, la prospectiva y el régimen de actividades principales, compatibles y condicionadas al interior de los humedales.

Dentro del plan de manejo ambiental se deberá hacer especial énfasis en el cuidado y conservación de la fauna silvestre nativa, endémica y migratoria que resida en los humedales de manera permanente o temporal, así como el manejo oportuno y definitivo de las especies invasoras.

Parágrafo 1. Los humedales Ramsar designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar que cuenten con un Plan de Manejo Ambiental en implementación deberán actualizar las actividades del mismo considerando lo dispuesto en la presente Ley.

Parágrafo 2. Enfoque de Género. Las autoridades ambientales dentro de su competencia deberán adicionar en el Plan de Manejo Ambiental análisis y medidas para reconocer los impactos con enfoque de género a los humedales Ramsar; y también promover la igualdad de derechos en el manejo, conservación y protección de los humedales.

Artículo 8. Descripción. La descripción a realizar en el plan de manejo ambiental deberá consolidar la identificación, características abióticas, bióticas y socioeconómicas de los humedales de importancia internacional de la Convención Ramsar designados y/o definidos por Decreto, para la continuidad del proceso de formulación del plan de manejo ambiental.

Artículo 9. Evaluación. La evaluación a realizar en el plan de manejo ambiental deberá determinar o confirmar las características ecológicas, socioeconómicas, culturales, problemática ambiental y confrontación de intereses o cualquier otra característica identificada en la fase de caracterización que son importantes para la construcción del plan de manejo ambiental de los humedales Ramsar.

Algunos de los parámetros que se pueden tener en cuenta en el proceso de evaluación son: tamaño y posición del humedal, diversidad biológica, naturalidad, rareza, fragilidad, representatividad, posibilidades de restauración, recuperación y/o rehabilitación, valores estéticos, religiosos o históricos, recreación, educación e investigación, bienes y servicios del humedal, vestigios paleontológicos y arqueológicos, sistemas productivos, factores de perturbación en el humedal, confrontaciones y conflictos, entre otros.

Artículo 10. Zonificación. La zonificación contenida en el plan de manejo ambiental deberá ser el instrumento de planificación y gestión territorial que establece un marco estratégico de acción para armonizar y orientar los programas, planes y acciones para el desarrollo sostenible en los

territorios.

La Zonificación debe centrarse en la definición de áreas que tengan como propósito la conservación de los humedales, el uso sostenible, la restauración, las soluciones basadas en la naturaleza (SBN), la preservación y la recuperación de su biodiversidad, los servicios ecosistémicos que suministran y las acciones de mitigación de impulsores de transformación y contaminantes que atenten contra su funcionamiento. Las autoridades ambientales competentes actuarán bajo los lineamientos de la Convención Ramsar en el manejo y gestión de humedales.

Parágrafo 1. Las autoridades ambientales competentes, garantizarán la armonización de la zonificación con los POMCAS y demás instrumentos de ordenamiento territorial, o demás que apliquen garantizando los humedales como determinantes ambientales.

Parágrafo 2. Los propietarios legales de los predios que se encuentren al interior de los humedales designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar podrán ingresar al programa de pago por servicios ambientales para verse beneficiados con los incentivos para la conservación de los humedales, así como demás programas que apliquen en acciones de conservación de ecosistemas de los humedales.

Artículo 11. Delimitación. La delimitación del humedal contenida en el plan de manejo ambiental deberá establecer el área del humedal, el área límite y la franja de protección; con respecto a la primera, se establecerá a partir del levantamiento de información primaria y secundaria del área, seguido de un método de campo de variables ambientales (condiciones naturales y aspectos hidrológicos, vegetación y suelos del humedal), incluyendo la presencia de suelos hídricos durante periodos del año.

El área límite del humedal debe estar acompañado de un área adicional utilizando información de periodos de máximo y mínimo de inundación con recurrencia mínima de 10 años y caudales, adicionalmente, se establecerá la franja de protección, que involucra las áreas inundables para el paso de las crecientes no ordinarias y las necesarias para la amortiguación, protección y equilibrio ecológico del humedal y el mantenimiento permanente de su zona de transición.

Artículo 12. Plan de acción. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los demás Ministerios y las autoridades territoriales competentes deberán hacer una identificación y saneamiento predial en la implementación al Plan de acción del plan de manejo ambiental en compañía con las autoridades ambientales competentes de los humedales designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar.

Parágrafo. El plan de acción tendrá un examen anual de la ejecución de las acciones establecidas para el cumplimiento del plan de manejo ambiental, a partir del cual se harán ajustes a los programas o actividades propuestas.

Artículo 13. Gobernanza Ciudadana. Las autoridades ambientales competentes deberán incluir en los procesos de descripción, delimitación, zonificación, plan de acción y demás mencionados en la presente ley, a las comunidades, la población inmersa, entidades territoriales, y la ciudadanía en general organizada o no, e interesada en la conservación, gestión y manejo de los humedales designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Lo anterior para establecer estrategias que generen incentivos para su conservación, en particular, la instancia de los comités nacionales, regionales y locales de humedales, los cuales están dentro de los lineamientos de la convención.

Las autoridades ambientales competentes deberán garantizar la gobernanza ciudadana, con participación ciudadana incidente, mediante la implementación de los Comités Regionales de Humedales. En los casos que en la jurisdicción de la autoridad ambiental cuente con más de un humedal Ramsar, se deberá crear y promover un Comité Gestor Local Ciudadano por cada humedal Ramsar y fortalecer su articulación con el Comité Regional de Humedales, así como con el Comité Nacional de Humedales.

Parágrafo 1. La participación ciudadana deberá desarrollarse en el marco de la gobernanza y contar con un mecanismo de seguimiento a la gestión de los comités gestores locales y compromisos adquiridos en las sesiones, que a su vez deberán estar articulados con el Comité Regional y Nacional de Humedales.

Parágrafo 2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será responsable de garantizar la periodicidad en la convocatoria y las sesiones del Comité Nacional de Humedales, así como su articulación con la autoridad ambiental regional competente.

Parágrafo 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá doce (12) meses contados a partir de la expedición de esta ley para actualizar y reglamentar el procedimiento, miembros y directrices de gobernanza ciudadana, así como la articulación con las diferentes instancias territoriales de los comités. Este procedimiento deberá ser avalado por el Comité Nacional de Humedales.

El Comité Nacional de Humedales podrá expedir un procedimiento y reglamentación en caso que no se cumpla con el término de doce (12) meses.

Artículo 14. Plan de declaratoria de nuevos humedales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un transcurso de dieciocho (18) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, formulará e iniciará la implementación de un Plan de designación de nuevos humedales Ramsar donde contará con dos líneas de trabajo:

1. identificación de humedales con potencial para ser incluidos en la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar, para lo cual generará un plan de trabajo para lograr su inclusión en dicha lista,
2. identificación de humedales de impacto local o regional que no cuentan con ningún estatus de protección dentro de los instrumentos de planificación correspondientes, a fin de que logren ser protegidos.

Parágrafo. Teniendo en cuenta las competencias de las distintas autoridades ambientales, entidades territoriales, o los aportes que puedan hacer los institutos de investigación adscritos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dichas entidades, y aquellas otras que puedan resultar relevantes, serán vinculadas dentro del plan de declaratoria de nuevos humedales.

Artículo 15. Sistema de información, transparencia y comunicación. En las páginas web de las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en el humedal Ramsar deberán disponer de un repositorio de información con acceso a la ciudadanía en general sobre todas las acciones, documentos, informes de seguimiento e información relacionado con el humedal Ramsar.

Parágrafo 1. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las correspondientes autoridades ambientales, presentarán y publicarán anualmente un informe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Consejo Directivo de su entidad, Concejo municipal o distrital y Asamblea Departamental de la jurisdicción del humedal Ramsar en el que dé a conocer los avances en la implementación del plan de manejo ambiental.

Parágrafo 2. Las autoridades ambientales con jurisdicción en los humedales designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar deberán realizar un proceso de comunicación y pedagogía a la ciudadanía de los lineamientos técnicos definidos en la presente ley.

Artículo 16. Presupuesto. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales competentes definirán estrategias e instrumentos de financiamiento para la implementación de acciones establecidas en el plan de manejo de los humedales designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. También se incluirán los fondos ambientales e incentivos para que los sectores participen en las acciones de protección y demás lineamientos definidos en la presente ley.

Parágrafo. Instrumentos financieros. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás que correspondan, elaborarán en un plazo no mayor a dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley lineamientos para la adopción de mecanismos financieros y económicos relacionados con el potencial de bienes y servicios ecosistémicos de los humedales designados y/o definidos por Decreto dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar.

El ingreso económico de la estrategia deberá estar enfocada principalmente en la protección y conectividad ecosistémica del humedal Ramsar, así como en acciones de pagos por servicios ambientales con la ciudadanía que se encuentra en el área de influencia.

Artículo 17. Vigencia y Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y que impliquen violación al principio de progresividad, en tanto la presente ley no implicará en ninguna instancia retrocesos frente al nivel de protección alcanzado.

De las y los honorables congresistas,

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República

JOSE DAVID NAME CARDOZO
Senador de la República
Partido de la U

MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA
Senador de la República

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Alianza Verde

Inti Asprilla Reyes
Senador de la República

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Senador de la República

Martha Lisbeth Alfonso Jurado
Representante a la Cámara por el Tolima
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

ARIEL AVILA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 20 del mes Agosto del año 2024
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 142 Acto Legislatívo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Hs: Angelica Lozano Correa

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NO._____DE 2024

Por medio del cual se dictan normas para la protección y conectividad ecológica de los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar y se dictan otras disposiciones

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del presente proyecto de ley es garantizar la protección de los humedales de importancia internacional y/o los designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar debidamente declarados, a través de la prohibición de las actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, la construcción de refinerías de hidrocarburos y de actividades agropecuarias de alto impacto, la urbanización de humedales, la construcción de obras de infraestructura logística y portuaria, en los casos que implique el relleno de humedales y la pérdida de conectividad hídrica. De acuerdo con Patiño y Estupiñán (2016[1]), la pérdida de área de humedales en Colombia se debe principalmente a las tres actividades: ganadería (63.7%), deforestación (15.9%), agricultura (15.3%). Existen también otras actividades como quemas, urbanizaciones, minería, silvicultura, infraestructura que representan alrededor del 6%. Por lo tanto, y dado el papel fundamental que los humedales cumplen en procesos tan importantes como la adaptación climática, y de manera especial para la regulación climática, el secuestro de carbono y la regulación térmica, este proyecto podría llevar al ámbito legislativo esta importante convención internacional cuya finalidad primordial es la conservación y protección de los humedales de importancia internacional, quedando el Estado colombiano comprometido con la política firme de respetar las obligaciones que versan sobre esta Convención y destacando la necesidad de que los humedales sean de la gente y para la gente por tener derecho constitucional a disfrutarlos.

2. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa cuenta con dieciocho (18) artículos que establecen:

- **Artículo 1.** El objeto de la ley, que busca garantizar la protección a los humedales incorporados a la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar.

- **Artículo 2.** El ámbito de aplicación a los humedales incorporados a la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar.

- **Artículo 3.** Los principios transversales de la ley: alineación a las resoluciones e instrumentos de la Convención Ramsar y los estándares técnicos y de gobernanza, progresividad y análisis integral.

- **Artículo 4.** Por el que se establece la creación de los lineamientos y directrices que definan las actividades principales, compatibles y condicionados en los humedales designados dentro de la lista de importancia Internacional de la Convención Ramsar.

[1] Jorge E. Patino & Lina M. Estupiñán-Suarez (2016). Hotspots of Wetland Area Loss in Colombia. Society of Wetland Scientists 2016. Wetlands (2016) 36:935–943 DOI 10.1007/s13157-016-0806-z

- **Artículo 5.** Por el que se modifica el Artículo 10 de la Ley 81 de 2005 sobre la destinación de recursos de la sobretasa ambiental a planes, programas y proyectos orientados a la recuperación y conservación de los sitios Ramsar.

- **Artículo 6.** Por el que se prohíben actividades extractivas y de alto impacto negativo, como la explotación minera y de hidrocarburos, por ser incompatibles con la conservación ambiental y ecosistémica de los sitios Ramsar, y se establece un régimen de transición. Se indica la realización de una evaluación del impacto ambiental de las actividades prohibidas, y la formulación de programas de corrección y compensación ambiental

- **Artículo 7.** Por el que se establece la creación o actualización del plan de manejo ambiental para cada zona Ramsar conforme a los contenidos dispuestos, y que incorpore un énfasis en la conservación de la fauna que reside en los humedales, el manejo de especies invasoras y el enfoque de género.

- **Artículo 8.** Por el que se establece que el plan de manejo ambiental deberá contener una descripción de las características bióticas, abióticas y socioeconómicas de los humedales Ramsar.

- **Artículo 9.** Por el que se establece que el plan de manejo ambiental deberá contener una evaluación de las características ecológicas socioeconómicas culturales y problemáticas ambientales en el sitio Ramsar.

- **Artículo 10.** Por el que se establece que el plan de manejo ambiental deberá contener la zonificación del sitio Ramsar en armonía con el desarrollo sostenible, los POMCAS y los instrumentos de ordenamiento territorial, y se establece el pago por servicios ambientales para propietarios legales de predios dentro de los sitios Ramsar.

- **Artículo 11.** Por el que se establece que el plan de manejo ambiental deberá contener una delimitación del humedal Ramsar designado que contenga las condiciones hidrológicas, de vegetación y de suelos.

- **Artículo 12.** Por el que se establece la identificación y saneamiento predial en la implementación del plan de acción y su examen anual de ejecución.

- **Artículo 13.** Por el que se establece la inclusión y garantía de estrategias de gobernanza ciudadana que garanticen la participación mediante los Comités Regionales de Humedales.

- **Artículo 14.** Por el que se establece la formulación de un plan para la declaratoria de nuevos humedales de importancia internacional de la Convención Ramsar

- **Artículo 15.** Por el que se establece disponer de repositorios de información de acceso abierto a la ciudadanía y procesos de comunicación sobre los informes anuales de avance en la implementación del plan de manejo ambiental.

- **Artículo 16.** Por el que se establece la definición de estrategias, incentivos e instrumentos de financiamiento para la implementación del plan de manejo ambiental

- **Artículo 17.** Por el que se establece el pago por servicios ambientales y la elaboración de mecanismos e instrumentos económicos enfocados en la protección y conectividad ecosistémica de los humedales Ramsar.

- **Artículo 18.** Por el que se derogan todas las disposiciones contrarias a la ley o que violen el principio de progresividad.

3. LOS HUMEDALES Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La conservación y el uso racional de los humedales son fundamentales para los medios de subsistencia humanos. La amplia gama de servicios ecosistémicos que ofrecen los humedales los convierte en elemento central del desarrollo sostenible. Sin embargo, los responsables de la formulación de políticas y de la adopción de decisiones suelen subestimar el valor de sus beneficios para la naturaleza y la humanidad (RAMSAR,2018)[2].

Los humedales se encuentran entre los ecosistemas más productivos del planeta y están sometidos a una fuerte presión por parte de las actividades humanas. Los cambios en los humedales debido a los impactos humanos han aumentado y se estima que la mitad del área mundial de humedales se ha perdido durante el último siglo. Los casos documentados de transformación de humedales confirman la tendencia en Colombia (Patiño & Estupiñán, 2016[3]).

De acuerdo con (Ramsar Convention, 2018[4]), los humedales son esenciales para el bienestar humano, el crecimiento económico inclusivo y la mitigación y adaptación climática son esenciales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS representan una agenda ambiciosa para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible para 2030. La lucha contra el cambio climático requiere un enfoque estratégico integral y de múltiples frentes. Los impactos del cambio climático se sienten en todo el mundo y se prevé un aumento de los desastres relacionados con el clima. Las Partes de la Convención de Ramsar acordaron en 2015 que "los humedales de todas las partes del mundo desempeñan un papel importante en la reducción del riesgo de desastres si los humedales se gestionan y restauran eficazmente cuando sea necesario". Los suelos de los humedales contienen más de un tercio (35%) del carbono orgánico del mundo. Los ecosistemas costeros y en particular los manglares, las marismas y los lechos de pastos marinos secuestran de dos a cuatro veces más carbono que los bosques terrestres y estos "ecosistemas de carbono azul" juegan un papel importante en la mitigación del cambio climático. Este carbono se almacena a largo plazo en suelos de humedales. Prevenir una mayor degradación, drenaje y pérdida de los ecosistemas de humedales es fundamental para prevenir más emisiones de GEI.

4. HUMEDALES EN COLOMBIA

El 26,9% del total de la superficie de Colombia puede considerarse como humedal, lo que corresponde a un área de 30.781.149 de hectáreas en todo el territorio colombiano (Flórez et al., 2016[5]). Del total de esta extensión, 7.332.656 de hectáreas han sido transformadas, es decir el 24,2% de los humedales que existen en el país (Patiño & Estupiñán, 2016[6]). De este total de humedales identificados en Colombia, aproximadamente 1.000.000 de hectáreas se

[2] Ramsar (2018). Convención sobre los humedales. Perspectiva mundial sobre los humedales. Estado de los humedales del mundo y de los servicios que prestan a las personas. Resumen ejecutivo.
[3] Ibid
[4] Ramsar Convention on wetlands (2018). Wetlands and the SDGs. Scaling up wetland conservation, wise use, and restauration to achieve the Sustainable Development Goals. July, 2018
[5] Carlos Flórez, Lina M. Estupiñán Suárez, Sergio Rojas, César Aponte, Marcela Quiñones, Oscar Acevedo, Sandra Vilardy, Úrsula Jaramillo (2016). Identificación espacial de los sistemas de humedales continentales de Colombia.
[6]

encuentran dentro de la categoría de protección especial RAMSAR, es decir el 3,3% del total existente en el país. El área hidrográfica que presenta la mayor cantidad de humedales es la Orinoquia, seguida de la Amazonia y Magdalena-Cauca, mientras que el Caribe y el Pacífico presentan los valores más bajos.

La mayor proporción de los humedales identificados corresponden a "humedales temporales" con un 58,03 %, equivalente a 17.861.536 ha. Le siguen los "humedales potenciales medio y bajo" con 16,35 % y 12,13 % respectivamente. Las categorías menos extensas corresponden a los humedales "permanentes abiertos" correspondiente al 8,22 %, y los "permanentes bajo dosel" equivalentes al 5,28 % del área total de humedales. Los humedales de la categoría "permanentes abierto" presenta los valores más altos en el Magdalena- Cauca y los más bajos en el Caribe; la categoría "permanente bajo dosel" presenta los valores más altos en el Orinoco y en el Caribe, mientras los valores más bajos se presentan en el área Magdalena-Cauca. La siguiente tabla relaciona detalladamente cada categoría.

Áreas hidrográficas	a) Tamaño total del área hidrográfica		b) Tamaño de humedales en el área hidrográfica		c) Porcentaje del área total en humedal	d) Porcentaje que ocupan los humedales en cada área hidrográfica
	ha	%	ha	%	(% de b valor total de a)	(% de b en cada categoría de a)
Orinoquia	34.720.825	30,45	14.725.346	47,84	12,91	42,41
Amazonia	34.199.437	29,99	6.240.455	20,27	5,47	18,25
Magdalena-Cauca	27.105.412	23,77	5.701.101	18,52	5,00	21,03
Caribe	10.285.010	9,02	2.657.571	8,63	2,33	25,84
Pacífico	7.729.873	6,78	1.456.676	4,73	1,28	18,84
Total	114.040.557	100	30.781.149	100	26,99	

Tabla1. Total de hectáreas de humedal en las áreas hidrográficas de Colombia. En a) se detalla el tamaño total de cada área hidrográfica y su porcentaje a nivel nacional; en b) se presenta el número de hectáreas de humedal en cada área hidrográfica y su porcentaje, tomando como 100 % el valor total de hectáreas de humedales identificados para el país, y en c) se muestra el porcentaje que ocupan los humedales en cada área hidrográfica, tomando como 100 % el valor individual. Fuente: Flórez et al.,2016

Pese a estas cifras, de casi un 27% del territorio nacional comprendido por ecosistemas de humedal, son muy pocos los humedales que cuentan con protección y aún menor la cifra de ecosistemas que cuentan con la designación como humedal Ramsar. Así, al interpretar el deber específico del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica, la Corte Constitucional calificó a los humedales en esta clasificación, desde la adhesión al convenio Ramsar, y contenido en el artículo 79 de la Constitución, se entiende que de éste se deriva la obligación de preservar ciertos ecosistemas cuya intangibilidad se debe procurar[7].

Cabe resaltar que las áreas que integran esta denominación deben estar sometidas a un régimen más estricto de conservación, lo cual debe tener consecuencias normativas porque "se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas" y por el derecho de las personas de disfrutar de estas.[8]. De hecho, se ha calificado como un "atentado grave contra la humanidad

y las generaciones futuras", no cumplir la obligación de conservarlos, al no tomar medidas de parte del Estado y todos los habitantes[9].

En los últimos años ha venido aumentando la cifra y asciende a doce (12) sitios Ramsar en el país, adquiriendo estos humedales un nuevo estado de relevancia a nivel nacional e internacional. Con esta designación son reconocidos por ser de gran valor, no solo para el país o los países en los que se ubican, sino para la humanidad en su conjunto.[10]

Además, el Consejo de Estado ha señalado que los humedales ofrecen servicios ecológicos invaluables (resaltando los servicios hidrológicos), debido a sus características que lo convierten en uno de los ecosistemas más productivos; su estado tiene repercusiones directas sobre la pesca, el nivel freático, entre otros, y por lo tanto incide en el desarrollo de la agricultura, el almacenamiento de agua, la producción de madera, la regulación de inundaciones, por mencionar algunas[11].

Por lo tanto, al asegurar la protección de estos se protegen ecosistemas estratégicos que prestan servicios públicos, contribuyendo a la sostenibilidad ecológica y a la calidad de vida de los seres humanos, en especial quienes viven a las proximidades de los humedales[12], resaltando la importancia de áreas consideradas no sólo de interés nacional, sino internacional, como las incluidas en el convenio Ramsar.

La inclusión de un humedal en la lista representa el compromiso del Gobierno de adoptar las medidas necesarias para garantizar que se mantengan sus características ecológicas. La Convención incluye diversas medidas para responder a las amenazas para las características

"(...) Debe apoyar activamente las políticas y regulaciones sobre conservación de los humedales, consultando con otras Partes la aplicación de las resoluciones de la Convención."

Para cumplir con este compromiso, en la Resolución VII.7 de la Convención Ramsar recomienda a los países miembros revisar y si es necesario modificar sus legislaciones internas, así como las instituciones nacionales asociadas a la administración y conservación de los humedales, de tal forma que estas sean acordes a los propósitos de la convención[14].

[6] Ibid
[7] Ponce de León, E., (2004) Humedales: Designación de sitios Ramsar en territorios de grupos étnicos en Colombia. WWF Colombia. Santiago de Cali, Colombia.
[8] Montealegre Lynett, E., (2002) Sentencia T-666. Corte Constitucional, Colombia.
[9] Ibid
[10] Humedales de importancia internacional (Sitios Ramsar). Consultado en: https://www.ramsar.org/es/acerca-de/humedales- de-importancia-internacional-los-sitios-ramsar-0
[11] Ibid
[12] Lemus Bustamante, J.M., (20 de septiembre, 2001) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, acción popular
ecológicas de los sitios[13]. Colombia se comprometió con 4 obligaciones principales, dentro de la que se destaca la última:

De tal forma, que este proyecto de ley busca hacer frente a los compromisos convenidos por el Estado en la Convención Ramsar, protegiendo los ecosistemas considerados "áreas de especial importancia ecológica" para el país y el planeta, como los Humedales incluidos en la lista Ramsar. De esta manera se podrá asegurar la conservación de las funciones ecológicas que estos proveen, y los servicios ecosistémicos y sociales que prestan. Se recalca su gran

importancia en la regulación de ciclos hídricos, prevención de desastres (inundaciones), reservas de agua dulce, captación de CO2, diversidad de especies endémicas de fauna y flora, agricultura, pesca; entre otras razones ecológicas y sociales ya mencionadas.

5. NATURALEZA JURÍDICA Y LA PROTECCIÓN ESPECIAL DE LOS HUMEDALES

El Consejo de Estado[21] ha entendido que efectivamente los humedales son bienes de uso público, por tanto, no pueden ser adquiridos a justo título bajo ninguna forma traslaticia de dominio ya que el objeto sería ilícito y estaría viciado de nulidad absoluta el acto; aunque el Tribunal de cierre también reconoce de la existencia de propiedad o dominio privado sobre humedales para lo cual propone: la función social y ecológica de la propiedad que permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos[22].

Precisamente en el mencionado concepto, el Consejo de Estado establece que en aquellos casos en los que exista un derecho privado (adquirido o consolidado con arreglo a la ley) sobre un área que esté al interior de un humedal, las autoridades competentes pueden adelantar un proceso de compraventa con las personas que acrediten la calidad de propietarios, esto con fundamento en el Código de Recursos Naturales y lo estipulado para tal efecto en la Ley 80 de 1993[23].

De igual manera, en el concepto de referencia el Consejo de Estado fijó que, si es el caso, puede procederse a la figura de la expropiación, a la limitación por la vía de la función ecológica de la propiedad para proteger los fines naturales que le corresponden a los humedales, o bien a la declaratoria de reserva ecológica o ambiental a la que hace referencia el artículo 47 del código de Recursos Naturales.[24]

En igual sentido se pronuncia la Superintendencia de Notariado y Registro en la instrucción Administrativa 25-2001[25] al indicar "(...) Los que existen en terrenos de propiedad privada se encuentra sujeto a la función social y ecológica de la propiedad inherentes a esta clase de dominio y a ceder al interés público o social, en el evento de mediar conflicto. Aquí, la declaratoria de reserva ecológica ambiental, es el instrumento que convierte el humedal en un bien de uso público, con las consecuencias que ello representa[26].

La declaratoria de reserva ecológica o ambiental, está proyectada a restringir el uso a particulares un determinado recurso natural, fundamentalmente, cuando corresponda a propiedad privada (...)"[27]

---

14 Gómez-Rey, A., Henao Mera, Á. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.

15 Gómez-Rey, A., Henao Mera, Á. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.

16 Ponce de León, E. (2004). Humedales: designación de sitios Ramsar en territorios de grupos étnicos en Colombia

17 Colombia, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 28 de octubre de 1994, consejero ponente Javier Henao Hidrón, expediente radicación 642.

18 Gómez-Rey, A., Henao Mera, Á. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.

19 Gómez-Rey, A., Henao Mera, Á. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.

20 Gómez-Rey, A., Henao Mera, Á. J., & Rincón Escobar, C. A. (2017). La minería en páramos, humedales y reservas forestales. [N.p.]: Editorial Universidad del Rosario.

21 En González Villa, Julio Enrique, Derecho Ambiental Colombiano, Parte Especial, Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006, p. 29

En estos eventos se deberán realizar las correspondientes inscripciones en los folios de instrumentos públicos por tratarse de una limitación al dominio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 1250 de 1970[28],aunque en la práctica no siempre ocurre.

6. HUMEDALES RAMSAR DECLARADOS EN COLOMBIA

Mediante la Ley 357 del 21 de enero de 1997[15], el Congreso de la República de Colombia aprobó la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el 2 de febrero de 1971, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional colombiana, mediante la Sentencia C-582 de 1997[16].

En dicha Convención se estableció la definición de los humedales como: "las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea no exceda de seis metros"[17].

El entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió la Resolución 157 de 2004 "Por la cual se reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar" en la que acogiendo la definición anteriormente mencionada, se indicó que los humedales son bienes de uso público, sin perjuicio de lo dispuesto por el Código Civil, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente y el Decreto 1541 de 1978, en relación con las aguas no marítimas o continentales[18].

Cabe resaltar que además de la normativa relacionada, se pueden también fijar las siguientes normas y lineamientos en relación con la protección de humedales[19]:

- Decreto 3600 de 2007, hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015. Se definió con determinante de ordenamiento del suelo rural las "Áreas de conservación y protección Ambiental - Áreas de especial importancia ecológica: páramos y subpáramos, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna."
- Resolución 196 de 2006 "Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia."
- Resolución 1128 de 2006 "Por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la Resolución 157 de 2004 y se dictan otras disposiciones."

La adición de Colombia a la Convención de Ramsar, trajo consigo compromisos y responsabilidades ineludibles al objetivo de la misma (conservación y uso racional de los humedales), entre las que se debe mantener las características ecológicas de dichos ecosistemas y si es el caso, la implementación de medidas adicionales para recuperar sus funciones y valores perdidos.

[13] Modificaciones en las características ecológicas. Consultado en: https://www.ramsar.org/es/sitios- pa%c3%adses/modificaciones-en-las-caracter%c3%adsticas-ecol%c3%b3gicas

[22] Ibidem.10

[23] Colombia, Congreso de la República, Ley 357 de 1997.

[24] Colombia, Corte Constitucional, sentencia C 582 del 13 de noviembre de 1997, magistrado ponente José Gregorio Hernández, expediente LAT 101.

[25] Dicha definición fue acogida de igual manera por el ordenamiento jurídico colombiano.

Hacer parte de la Convención también significa para el país mayor posibilidad de acceder a cooperación internacional, lo que se traduce en, por ejemplo, transferencia de tecnología, capacitación de personal especializado, y en la presentación de proyectos ante el Fondo para la Conservación de Humedales de la propia Convención, o ante otras agencias financiadoras.

También, la Convención ha sido utilizada por algunas partes para contener desarrollos negativos que hubieran tenido efectos nocivos sobre sitios Ramsar, así como para recibir asesoría sobre nuevas medidas aceptadas internacionalmente relacionadas con los humedales, como los criterios para su clasificación, la interpretación de conceptos como el de uso racional, entre otros (Ponce de León, 2004)[20].

6.1. La importancia de los humedales

Los humedales son áreas que permanecen en condiciones de inundación o con suelo saturado con agua durante períodos considerables de tiempo. Si bien este término engloba una amplia variedad de ecosistemas, todos los humedales comparten una propiedad primordial: el agua es el elemento clave que define sus características físicas, vegetales, animales y sus relaciones[7]. Atendiendo a estas características son fundamentales para:

Mantener la diversidad biológica, amortiguar las inundaciones, mitigar el cambio climático y ser fuentes de abastecimiento de agua. Existen siete tipos de humedales, tal y como se describe a continuación:

Clasificación	Características
Humedales fluviales o ribereños	Son naturales y dulceacuícolas, formados por ríos, arroyos y cascadas
Lacustres	Lagos y lagunas naturales de agua dulce
Palustres tropicales	Incluye manantiales, oasis, bosques pantanosos, selvas inundables, ciénagas y pantanos permanentes o estacionales. Todos ellos de origen natural y de agua dulce
Humedales marinos	Estos humedales naturales de agua salada incluyen todo ambiente de aguas marinas someras, así como playas rocosas, de arena y de grava
Estuarios	Las aguas saladas estuarinas de origen natural forman a veces pantanos de agua salada y áreas de manglares.
Humedales lacustres/palustres de agua salada	Incluye lagos y lagunas costeras salobres de origen natural
Humedales artificiales	Estos humedales son el resultado de obras antrópicas realizadas con el objetivo de almacenar o controlar cierto volumen de agua, como son los embalses y las presas.

Fuente: Fernández Roldán, Laura. Humedales: qué son, tipos y características. https://www.ecologiaverde.com/humedales-que-son-tipos-y-caracteristicas-2234.html#anchor_1 . 25.07.23.

En Colombia se encuentra un aproximado de 25.531.657 Ha de humedales y por el momento

[7] Gobierno de Argentina. ¿Qué son los humedales y por qué es importante conservarlos https://www.argentina.gob.ar/ambiente/contenidos/humedales#:~:text=Los%20humedales%20retienen%20y%20almacenan,suelo%

en la designación de sitios Ramsar en Colombia sólo hay definidos 760.340,3 Ha de humedales, es decir el 3% aproximadamente.

La gran variedad de humedales ha permitido identificar las siguientes características comunes entre todos, a saber:

- El suelo o sustrato debe ser fundamentalmente hidromórfico, no drenado; es decir saturado de agua de manera temporal o permanente.
- Debe presentar una lámina o capa de agua poco profunda o agua subterránea próxima a la superficie del terreno, ya sea permanente o temporal.
- Al menos periódicamente, el terreno debe mantener predominantemente una vegetación acuática o hidrófita.
- La presencia de vegetación y/o organismos únicos adaptados a las condiciones húmedas.
- Zonas de transición entre la tierra y los sistemas acuáticos, el agua constantemente interactúa con la tierra y de esa manera controla el ambiente, así como la vida vegetal y animal asociada.
- Los humedales tienen límites pocos definidos; son espacios de transición, de escasa profundidad y de naturaleza cambiante en tiempo y espacio[8].

Estas características convierten a los humedales en áreas de especial protección, dando origen a la Convención Ramsar, un instrumento internacional que se fija como propósito la protección de estas zonas, en el marco de esta convención las partes se han comprometido a:

- Trabajar en pro del uso racional de todos los humedales de su territorio;
- Designar humedales idóneos para la lista de Humedales de Importancia Internacional (la "Lista de Ramsar") y garantizar su manejo eficaz;
- Cooperar en el plano internacional en materia de humedales transfronterizos, sistemas de humedales compartidos y especies compartidas[9].

De acuerdo con el Instituto Von Humboldt[10] en Colombia, los humedales cubren el 26% del territorio continental clasificados en cinco categorías: permanente abierto (8%), permanente bajo dosel (5%), temporal (58%), potencial bajo (12%) y potencial medio (16%)[11]. En promedio, el 75% de los humedales están conformados por coberturas naturales[12] (bosques, herbazales, arbustales y cuerpos de agua) que indican un buen estado de conservación; sin embargo, aproximadamente el 88 % de los humedales del país no se encuentran bajo figuras de protección[13].

---

[8] Centro Regional para el Hemisferio Occidental. Tipos de Humedales. https://creho.org/humedales/tipos-dehumedales/#:~:text=TIPO%20DESCRIPCI%C3%93N&text=Estuarinos%3A%20Incluidos%20deltas%2C%20marismas%20de,%E2%80%93%20marismas%2C%20pantanos%20y%20ci%C3%A9nagas. 25.07.23.

[9] RAMSAR. La Convención Sobre Los Humedales Y Su Misión. https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-sobre-loshumedales-y-su-mision. 25.07.23

[10] IAvH. (2015). Mapa Identificación de humedales de Colombia, escala 1:100.000. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Disponible en: http://geonetwork.humboldt.org.co/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/metadata/d68f4329-0385-47a2-8319-8b56c772b4c0. Encontrado en: http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2020/cap1/102/#seccion3

[11] Flórez-Ayala, C., L.M. Estupiñán-Suárez, S. Rojas, C. Aponte, M. Quiñones, O. Acevedo, Vilardy Quiroga, S.P & Ú. Jaramillo Villa. (2016). Identification and mapping of Colombian inland wetlands. Biota Colombiana 17(1):179–207. https://doi.org/10.21068/c2016s01a03. Encontrado en: http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2020/cap1/102/#seccion3

[12] Flórez-Ayala, C., L.M. Estupiñán-Suárez, S. Rojas, C. Aponte, M. Quiñones, O. Acevedo, Vilardy Quiroga, S.P & Ú. Jaramillo Villa. (2016). Identification and mapping of Colombian inland wetlands. Biota Colombiana 17(1):179–207. https://doi.org/10.21068/c2016s01a03. Encontrado en: http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2020/cap1/102/#seccion3

[13] http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2020/cap1/102/#seccion3

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2004 como parte de las acciones de protección y conservación de los humedales, adoptó la Resolución 157 de 2004 por la cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar, como resultado en el artículo 11 denominado plazos se describe lo siguiente:

"Las autoridades ambientales competentes deberán formular los planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la expedición de la Guía Técnica por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial".[14]

En la actualidad, según el servicio de información sobre sitios Ramsar, Colombia tiene doce (12) humedales con actos administrativos que los declaran como sitios Ramsar, de esos sólo 9 se encuentran designados, estos son:

No	Nombre	Extensión	Actos administrativos	Fecha de Designación
1	Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta	579.800 ha	Decreto 224 de 02/02/1998 Decreto 3888 de 08/10/2009 modifica y ajusta los límites y área del humedal definidos en el Decreto de 1998	18 de junio de 1998
2	Laguna de la Cocha	39.000 ha	Decreto 698 de 18/04/2000 Decreto 813 de 28/04/2014 modifica y ajusta los límites del humedal definidos en el Decreto de 2000	8 de enero de 2001
3	Delta del Río Baudó Delta del Río San Juan	8.888 ha	Decreto 1667 de 2/08/2002	6 de mayo de 2004
4	Complejo de Humedales Laguna del Otún	6.579 ha	Decreto 2881 de 31/07/2007 Decreto 250 de 14/02/2017 modifica los límites del humedal definidos en el Decreto de 2007	31 de julio de 2008
5	Sistema Lacustre de Chingaza	4.058 ha	Decreto 233 de 30/01/2008	25 de junio de 2008
6	Completo de Humedales de la Estrella Fluvial Inírida (EFI)	250.159 ha	Decreto 1275 de 08/07/2014	08 de julio de 2014
7	Complejo de Humedales del Alto Río Cauca asociado a la Laguna de Sonso	5.525 ha	Decreto 251 de 14/02/2017	14 de febrero de 2017

[14] https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=87006&dt=S

No	Nombre	Extensión	Actos administrativos	Fecha de Designación
8	Complejo de humedales Lagos de Tarapoto	45.464 ha	Decreto 1573 de 28/09/2017	14 de febrero de 2017
9	Complejo de humedales urbanos del Distrito Capital de Bogotá	667,4 ha	Decreto 1468 de 06/08/2018	6 de agosto de 2018
10	Humedal de la cuenca del Río Bita	824.535,7 ha	Decreto 1235 de 18/07/2018	No tiene fecha
11	Humedal del complejo cenagoso de Zapatosa	121.725 ha	Decreto 1190 de 12/07/2018	No tiene fecha
12	Humedal del Complejo Cenagoso de Ayapel	54.376,8 ha	Decreto 356 de 22/02/2018	No tiene fecha

Proteger estas zonas de actividades agropecuarias de alto impacto, así como de la exploración o explotación de recursos naturales no renovables, la urbanización, la construcción de refinerías de hidrocarburos, la construcción de obras de infraestructura logística y portuaria entre otras que impliquen la pérdida de la conectividad hídrica.

De acuerdo con el informe de de de auditoría de desempeño realizado por parte de la Contraloría General al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y autoridades ambientales en la implementación de la política nacional de humedales interiores de Colombia entre 2011 a 2018, se encontró que *"con relación a los instrumentos de planificación (planes de manejo, planes de ordenamiento territorial, POMCA), aún continúa el rezago, pues del reporte de información de las CAR se tiene que de 550 municipios reportados tan sólo el 2% manifiestan tener humedales con PMA, el 2% incluídos en POT y el 27% en POMCAS".*

Adicionalmente, la Contraloría General menciona que de los resultados de la auditoría reflejó *"las deficiencias desde el diseño, formulación, coordinación interinstitucional, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia, debido a que no presentan metas adecuadamente formuladas, tampoco define actividades específicas para los actores acorde con sus competencias y no se proponen indicadores que permitan hacer el respectivo seguimiento"*[15].

6.2. Estado de adopción, seguimiento y verificación del Plan de Manejo Ambiental

1. Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta

En 2004 se elaboró el Plan de Manejo Ambiental para el Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta, sin embargo no se encuentra adoptado por acto administrativo, en este caso por una Resolución, ya que no cuenta con vinculación legal y no hay información sobre estado de implementación.

El PMA se realizó acorde a los objetivos de sostenibilidad y conservación del sitio Ramsar,

[15] Contraloría General. Informe de auditoría a las autoridades ambientales sobre la Política de Humedales. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Auditoria-Politica-Nacional-de-Humedales-Interiores-de-Colombia-PNHIC_compressed.pdf

desde el que señalan los retos concernientes a la implementación de planes de acción en materia ambiental por factores como la disponibilidad de recursos, la capacidad institucional y/o organizativa y los conflictos persistentes sobre el poder, uso y tenencia de la tierra. El PMA formulado contempla cuatro líneas principales de acción conforme a los problemas identificados para el sitio Ramsar:

1. *Manejo, Recuperación y Conservación de Ecosistemas*
2. *Fomento de la Cultura Ambiental y la Participación Ciudadana*
3. *Mejoramiento de la Calidad de Vida*
4. *Impulso a la Gestión Ambiental Regional para Fortalecer la Administración de los Recursos Naturales*[16]

Estos programas contemplan proyectos diferenciados en su plazo de proyección y prioridad, encaminados en planes de manejo de las dinámicas hídricas, forestales y de suelo en la zona; el fortalecimiento de la participación ciudadana y la capacidad institucional; la promoción de infraestructura de saneamiento ambiental y alternativas productivas para la población; y la coordinación institucional vinculada al planteamiento del ordenamiento territorial y la sostenibilidad ambiental.

El informe de 2017 de la Secretaría de la Convención Ramsar expone que la zona ha tenido afectaciones ambientales desde el periodo comprendido entre 1956 a 1960 con el adelanto de la construcción de la vía Barranquilla - Santa Marta, situación que se intensificó con los posteriores desarrollos en las vías Medialuna-Pivijay-Salamina y Sitionuevo-Salamina. Otros factores de deterioro han sido el propio sufrido por las cuencas provenientes de la Sierra, la contaminación por agroquímicos y el uso de agua para el riego de cultivos bananeros.

"E*stos factores, originaron la hipersalinización de los substratos del manglar y los sistemas acuáticos ocasionando la muerte del manglar y la reducción de su capacidad natural de regeneración. Además, ocasionaron de acuerdo al Proyecto Pro ciénaga (1995) la pérdida del hábitat reproductivo, cobertura y alimento para la fauna terrestre y la reducción de las aves migratorias. En cuanto a los peces, la reducción de algunas especies, es debida no solo a la muerte del manglar sino también como resultado de actividades pesqueras inapropiadas en el área y disturbios generales en la zona costera.*"[17]

El esfuerzo de caracterizar el estado de conservación del sitio Ramsar se ve obstaculizado, como lo menciona el informe, por los vacíos de información en temas cruciales como el intercambio de caudales de agua dulce y salada a la luz de las modificaciones en Boca de la Barra, el caudal de aguas subterráneas extraídas y las condiciones hidrodinámicas de los cuerpos de agua que componen el Sistema. Frente a esto, el informe propone una serie de recomendaciones encaminadas a efectuar una actualización y monitoreo ecológico constante del estado ecológico de la zona.

También se resalta que las características ecológicas del sitio Ramsar han sufrido históricamente múltiples alteraciones, y que los proyectos sobrevinientes a la fecha de realización del estudio como la ampliación de la carretera Barranquilla - Santa Marta requieren análisis enfocados en la conservación del sitio Ramsar con el objetivo de no agudizar las afectaciones ya ocasionadas al ecosistema.

---

[16] COROPOMAG. Plan de Manejo Ambiental para el Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta. https://www.corpamag.gov.co/archivos/PMA/PlanManejoRBRamsar.pdf

[17] Ramsar Convention on Wetlands. Informe Misión Ramsar de Asesoramiento No. 82. Sitio Ramsar Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta.
https://corponarino.gov.co/expedientes/juridica/2011acuerdo010.pdf

2. Laguna de la Cocha

Aunque no hay datos de acceso abierto disponibles sobre el estado ecológico del sitio Ramsar Laguna de la Cocha, el sitio Ramsar cuenta con un plan de manejo ambiental aprobadopor CORPONARIÑO en el Acuerdo 010 de 2011, y desde hace años se vienen visibilizando advertencias sobre el riesgo ambiental en el que se encuentra el ecosistema.[18]

En 2014, Corponariño señaló en medios que persisten las presiones ambientales producto de actividades antrópicas como las prácticas de carboneo:

"*La actividad del carboneo, según lo explica, Germán Bastidas, profesional especializado de la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental de Corponariño, consiste básicamente en la tala de especies nativas del bosque andino, las cuales son apiladas en fosas y cubiertas con ramas, que posteriormente son quemadas por periodos de tiempo de 8 a 15 horas, hasta que la madera queda resumida en carbón para comercializar.*" [19]

Como se ha reportado, ambientalistas han alertado sobre la crisis ambiental que se viene presentando, provocada por factores como la deforestación, que a su vez impacta en los niveles de sedimentación en la cuenca hídrica; igualmente se ha señalado que la ausencia de una PTAR que responda a la carga de aguas residuales provenientes del turismo y las poblaciones de la zona. Para 2022, las asociaciones de sociedad civil que trabajan en el sitio Ramsar estimaban que las afectaciones en la Laguna de la Cocha podrían ser críticas e irreversibles en un plazo de cuatro años. [20]

Como se desprende de estas observaciones, una problemática es igualmente la ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento y acceso a la información relacionado con el manejo del sitio Ramsar.

3. Delta del río Baudó

Desde 2004, incluso previamente a ser declarado como humedal de importancia internacional Ramsar, se señalaba la importancia ambiental del ecosistema del río Baudó, así como los principales riesgos para su conservación como "*la tala de mangle, la sobrepesca, la caza sin control, el transporte con motores fuera de borda y el establecimiento de áreas de cultivos limpios como el arroz.*"[21] Las actividades agrícolas han sido señaladas también en el informe final sobre Plan Estratégico de la Macrocuenca del Pacífico elaborado en 2013, documento en que el Instinto de Investigaciones Ambientales del Pacífico caracteriza la zona de la cuenca del Baudó como apta para el cultivo de caucho y coco.

En el mismo estudio se plantea la problemática en la zona en torno a la minería

"*Además de ser una actividad que generalmente se ejerce de forma ilegal, en el área de reserva,*

[18] TuBarco News. Qué pasó con el plan de manejo del humedal Ramsar La Cocha. https://tubarco.news/que-paso-con-el-plan-de-manejo-del-humedal-ramsar-la-cocha-expertos-cuestionan/

[19] Radio Nacional de Colombia. La problemática ambiental que está atacando la Laguna de La Cocha. https://www.radionacional.co/cultura/el-carboneo-la-problematica-ambiental-que-esta-atacando-la-laguna-de-la-cocha

[20] W Radio. A la laguna de la Cocha le quedan 4 años de vida: ambientalista. https://www.facebook.com/WRadioCo/videos/2274731356036931/

[21] El Tiempo. El Delta del Río Baudó, muy importante para el planeta. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1529990

los entables que cuentan con los permisos de explotación, no cumplen con el protocolo minero; aprovechando que por su ubicación en sitios de difícil acceso y problemas de orden público, no pueden ser monitoreados por la autoridad ambiental. El ejercicio de esta actividad, sedimenta las aguas de ríos, caños, quebradas y humedales; así como también causa la pérdida total de cobertura vegetal y cobertura del suelo en el área intervenida; ocasionando de forma directa la pérdida, transformación y fragmentación de los bosques naturales y ecosistemas nativos de tierras bajas del área de macrocuenca, en las cuencas de los ríos San Juan, Baudó, Dagua y Micay."

Al igual que en otras zonas hídricas que presentan riesgos ambientales, el río Baudó se ve afectado por la deficiente cobertura de servicios públicos domiciliarios, lo que resulta en el vertimiento de aguas residuales y desechos en los cuerpos de agua.

Al igual que en otros casos, existe una gran opacidad frente a los datos e información disponibles respecto a la evaluación y el estado de afectación ambiental que presenta la zona Ramsar desde su declaratoria. Desde 2009 existe un Plan de Manejo Ambiental para garantizar la conservación del río Baudó como sitio Ramsar, sin embargo, no hay un acceso abierto que permita hacer un seguimiento a su implementación, al igual que el de la CGSM, este plan de manejo ambiental tampoco cuenta con un acto administrativo para la adaptación del plan respectivo.

4. Complejo de Humedales Laguna del Otún

Pese a su declaratoria como sitio Ramsar desde 2007, el Complejo de Humedales Laguna del Otún no cuenta aún con un Plan de Manejo Ambiental. El Plan de Manejo Ambiental formulado para el Santuario de Flora y Fauna Otún Quimbaya, para el periodo de 2018 a 2023, no menciona tampoco una caracterización o estrategia de Manejo para la Laguna del Otún.

En la propuesta de Plan de Manejo Ambiental para la vereda El Bosque, se menciona que las actividades de ganadería realizadas desde la Cuenca Alta del río Otún llegan a tocar las zonas aledañas en la Laguna del Otún en las prácticas de rotación. También resaltan que

"*Fue rutinario encontrar a lo largo de los caminos que conducen desde este sector a la laguna del Otún gran cantidad de residuos, que por su naturaleza se presume no son originados por los pobladores. La situación de contaminación por desechos es más aguda en la finca La Esperanza. Este lugar al funcionar como sitio de albergue para turistas, concentra mayores volúmenes de desechos, los cuales en combinación con los desperdicios domésticos, de carácter biodegradable, son dispuestos por el propietario en un hoyo de baja profundidad, sin recubrimiento, causando que (debido al alto nivel freático del suelo y las frecuentes lluvias) se formen lixiviados que drenan hacia los humedales más cercanos.*"[22]

Medios locales han visibilizado los factores y riesgos que corre la Laguna del Otún y otras zonas de importancia ambiental en el departamento de Risaralda, que se asemejan también a las identificadas en otros humedales Ramsar.

"*Pese a su importancia y beneficios, están en alto riesgo, principalmente por el crecimiento de la población, la producción y el consumo insostenible, el desarrollo tecnológico y el cambio climático, y según los estudios desaparecen tres veces más rápido que los bosques.*
Las actividades humanas que más amenazan a los humedales son el drenaje y relleno para usarlos para agricultura y la construcción, la contaminación, la pesca excesiva y la sobreexplotación de recursos. Estas se derivan de la forma errónea como muchos ven a los

[22] Universidad Tecnológica de Pereira. Plan de acción ambiental vereda El Bosque, Cuenca Alta del Otún. https://repositorio.utp.edu.co/server/api/core/bitstreams/0fcbfa35-dda3-4706-9105-e579dc644045/content

humedales, pues los consideran terrenos baldíos en lugar de fuentes de vida." [23]

5. Sistema Lacustre de Chingaza

En 2016 se expidió el Plan de Manejo Ambiental para el Parque Nacional Natural Chingaza, que fue aprobado por MinAmbiente mediante la Resolución 0389 de 2017, en el que se contemplan acciones en torno a la zona declarada como sitio Ramsar. El Sistema Lacustre de Chingaza se incluyó dentro de las Zonas de Recuperación Natural con el fin de implementar medidas de "*Protección de los ecosistemas lénticos, lóticos y en especial los humedales relacionados con zona RAMSAR, mediante actividades de investigación y monitoreo de estos ecosistemas.*"[24]

Como han señalado Parques Nacionales y organizaciones como la WWF, el Sistema Lacustre de Chingaza es de vital importancia ambiental, pero además, desempeña un rol principal en el suministro de agua potable a Bogotá y municipios aledaños.

En el trabajo *Estrategias de conservación en el Parque Nacional Natural Chingaza a través de las coberturas vegetales y los planes de manejo* se plantean conclusiones y recomendaciones sobre el Plan de Manejo Ambiental, en que se hace énfasis en la necesidad de fortalecer los indicadores de gestión y seguimiento, en la persistencia de retrasos en la planeación e implementación de medidas de gestión, y la dificultad para identificar cambios y conocer el estado de conservación.[25]

6. Complejo de Humedales de la Estrella Fluvial Inírida (EFI)

El Complejo de Humedales de la Estrella Fluvial Inírida (EFI) cuenta con un detallado Plan de Manejo Ambiental elaborado en el año 2021. El PMA identifica los principales usos de los recursos naturales por parte de la población relacionado a la pesca artesanal y comercial, la cacería, las prácticas agrícolas y la extracción de recursos minerales como oro y coltán utilizando de forma no controlada elementos como el mercurio. Además de las afectaciones ecosistemicas, se puntualiza en el registro de especies amenazadas en la zona:

"*En la EFI se registraron 25 especies amenazadas: cuatro En Peligro Crítico (CR), tres En Peligro (EN) y 18 Vulnerables (VU) según Rodríguez-Mahecha. et al. (2006), Mojica et al. (2012), Morales-Betancourt et al. (2015) y Renjifo et al. (2016) (Tabla 7). Igualmente, se registran cuatro especies de plantas amenazadas por sobre explotación: el sasafrás Ocotea cymbarum, la fibra de chiqui chiqui Leopoldinia piassaba, el Flor morado Qualea paraensis y el Parature Mezilaurus sprucei (Cárdenas-López et al. 2014).*"[26]

La zonificación para el sitio Ramsar incluye, en primer lugar, áreas de preservación cuyo uso principal es la conservación, pues son áreas con un buen estado biológico actual; las áreas de recuperación y conservación están establecidas en regiones que tienen niveles moderados o altos de afectación producidas por intervenciones antrópicas; finalmente, se definen las áreas

[23] El Diario. Humedales, hay que conocerlos para valorarlos. https://www.eldiario.com.co/seccion-d/humedales-hay-que-conocerlos-para-valorarlos/

[24] Parques Nacionales. Protección de los ecosistemas lénticos, lóticos y en especial los humedales relacionados con zona RAMSAR, mediante actividades de investigación y monitoreo de estos ecosistemas. https://www.parquesnacionales.gov.co/wp-content/uploads/2020/10/plan-de-manejo-pnn-chingaza.pdf

[25] Pontificia Universidad Javeriana. Estrategias de conservación en el Parque Nacional Natural Chingaza a través de las coberturas vegetales y los planes de manejo. https://core.ac.uk/download/pdf/185621357.pdf

[26] MinAmbiente, CDA. 1. Plan de Manejo Ambiental del sitio Ramsar Estrella Fluvial Inírida: avances en el conocimiento, conservación y uso sostenible de su biodiversidad. https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/planmanejo_efi_wb_1.pdf

de uso sostenible, previstas para el desarrollo de actividades productivas locales bajo los controles y regulaciones pertinentes. En el uso sostenible, el PMA contempla seis áreas dispuestas para el desarrollo de actividades agrícolas de baja intensidad, la extracción de Flor de Inírida para la venta local y nacional, y actividades de extracción de madera, palma, cacería y pesca para el consumo local y doméstico de la población.

El Plan de Acción propuesto para la zona Ramsar está dividido en tres líneas estratégicas: i. conservación y uso sostenible de recursos naturales, ii. educación propia y fortalecimiento de capacidades, iii. Gestión y fortalecimiento institucional, iv. comunicación y divulgación, v. conocimiento e investigación, y vi. seguimiento y evaluación. Las líneas de acción presentadas siguen los objetivos trazados en el PMA de desarrollar estrategias de conservación ecológica de los humedales, fomentar el desarrollo económico sostenible de la zona y fortalecer la coordinación institucional.

7. Complejo de Humedales del Alto Río Cauca Asociado a la Laguna de Sonso

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca definió en 2018 el Plan de Manejo Ambiental para el Complejo de Humedales del Alto Río Cauca asociado a la Laguna de Sonso. Este PMA destaca por la caracterización que realiza de la problemática ambiental que se presenta en la zona Ramsar. En el árbol de problemas para presentar la información, se identifican las causas relacionada al uso de recursos, la contaminación, la transformación de la zona y la débil gobernanza ambiental que se ven reflejados en la pérdida de servicios ecosistémicos en el complejo de humedales. La evaluación refleja que, pese a ser un área natural protegida, se realizan prácticas que deterioran el estado ambiental como quemas controladas, pesca y caza ilegal, vertimiento de desechos domésticos e industriales y expansiones en los proyectos agrícolas y de infraestructura. A nivel institucional se reconoce la desarticulación entre las entidades competentes en la región que se traducen en la baja implementación de las normas y planes de manejo ambientales.

En la zonificación se delimitaron zonas de preservación, restauración para la preservación, restauración para el uso sostenible, uso sostenible y uso público, estando en todo caso prohibidos para todo el sitio Ramsar la ejecución de actividades agropecuarias de alto impacto o las de explotación de hidrocarburos y minerales, junto con la introducción de especies de fauna y flora exóticas al ecosistema.

El PMA para la Laguna de Sonso busca restaurar y conservar los servicios ecosistémicos del complejo de humedales. El documento también se propone promover prácticas de producción sostenible y esquemas de gobernanza. Para esto, se traza cuatro líneas estratégicas para i. la gestión integral de cuencas para el mejoramiento de servicios epistémicos, ii. la aplicación y fortalecimiento de prácticas y técnicas ambientalmente sostenibles, iii. la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, y iv. el fortalecimiento de la gobernanza ambiental; la implementación de las estrategias está concebida además de manera esté atravesada por principios transversales de equidad, sostenibilidad, solidaridad y participación.[27]

8. Complejo de humedales Lagos de Tarapoto

El Complejo de humedales Lagos de Tarapoto cuenta desde 2018, un año después de haber sido declarado como sitio Ramsar, con un Plan de Manejo Ambiental construído en conjunto con la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía y la Organización

[27] CVC. Plan de Manejo Ambiental del Complejo de Humedales del Alto río Cauca asociado a la Laguna de Sonso - designado como sitio Ramsar (Valle del Cauca). https://www.cvc.gov.co/sites/default/files/2019-02/PMA%20Sitio%20Ramsar_VF_web.pdf

Aticoya conformada por la comunidad del Resguardo indígena Ticuna, Cocama y Yagua; este plan de manejo fue aprobado por CORPOAMAZONIA. Se presenta un análisis ecosistémico y socioeconómico de los recursos naturales presentes y su por parte de la población que vive en la zona. De esta evaluación se desprende la identificación de conflictos ambientales. En Lagos de Tarapoto confluyen distintas Comunidades lo que resulta en ocasiones en tensiones sobre el control y manejo de los recursos naturales y el territorio. Además de los variados actores presentes la población que habita en el territorio ha aumentado lo que ha repercutido en una intensificación del uso de suelos para cultivos y de las actividades de pesca y cacería para la subsistencia, pero también, para obtener ingresos económicos con su comercio.

Además, las comunidades tradicionales de la zona advierten que se mantienen actividades extractivas indiscriminadas y no autorizadas en la zona. Las comunidades incluso han señalado que las licencias otorgadas para el desarrollo de actividades forestales y de explotación de arena y gravilla son un fenómeno que amenaza la preservación del complejo de humedales.

La zonificación del sitio Ramsar se hizo conforme a la clasificación entre áreas de preservación, de producción, de recuperación y de transición. Sumado a esto el plan de manejo ambiental se plantea unos objetivos que permitan la implementación de un programa de monitoreo que garantice la conservación ecosistémica, el desarrollo iniciativas de uso sostenible para la población local, y el rescate y fortalecimiento de las prácticas culturales tradicionales de las comunidades indígenas vinculadas al Lago de Tarapoto.[28]

9. Complejo de Humedales Urbanos del Distrito Capital de Bogotá

El Plan de Manejo Ambiental para el Complejo de Humedales del Distrito Capital de Bogotá fue emitido el año 2013, mediante Resolución Conjunta 37 de 2023 entre la Secretaría Distrital de Ambiente y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Para la formulación, el Distrito hizo énfasis en el proceso de participación ciudadana en conjunto con las Comisiones Ambientales Locales de las localidades de Suba, Ciudad Bolívar, Kennedy, Usaquén, Bosa, Fontibón, Engativá y Tunjuelito, y la socialización con la Mesa Distrital de Humedales.

El PMA se planteó como objetivos la recuperación de la calidad hídrica y el caudal ecológico, la conservación de las características ecológicas de fauna y flora, y la conservación de los valores culturales y el patrimonio arqueológico; esto transversalizado por valores de conservación de integralidad, representatividad y monitoreo. También se realizó la descripción de los aspectos físicos, ecológicos, socioeconómicos y culturales del sitio Ramsar, con base en la cual se hizo el análisis y evaluación a partir de la priorización de criterios de calidad del recurso hídrico, conectividad hídrica y biodiversidad del ecosistema, además de permitir evidenciar problemáticas ambientales como el ingreso de aguas contaminadas, los proyectos de infraestructura de desarrollo urbano en zonas aledañas, los incendios y quemas realizados en el ecosistema y la existencia de ocupaciones ilegales.

Igualmente, en el marco de la zonificación, se determinaron los usos principales, condicionados y prohibidos en las respectivas áreas de recuperación, preservación y protección ambiental, y uso sostenible. Además de la zonificación, se construyó el plan de acción proyectado a diez años, alineado con las problemáticas ambientales identificadas y los escenarios de cumplimiento de los objetivos de conservación previstos, definiendo estrategias de recuperación, protección y compensación; investigación participativa y aplicada; educación, comunicación y participación; y gestión interinstitucional.[29]

---

[28] Corpoamazonia. Plan de manejo del sitio Ramsar Complejo de Humedales Lagos de Tarapoto. https://www.corpoamazonia.gov.co/files/consultas/2021/20211104_PLAN%20_RAMSAR_TARAPOTO.pdf

[29] Secretaria de Ambiente. Plan de Manejo Ambiental PMA Sitio Ramsar Complejo de Humedales Urbanos del

Recientemente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible impuso medidas para frenar las intervenciones en materia de infraestructura que podrían afectar al menos a tres humedales contenidos el complejo declarado como sitio Ramsar: el humedal Cordoba, Juan Amarillo y Jaboque, además de instar a la Secretaria de Ambiente a hacer la correspondiente evaluación de los impacctos ambientales que podrían provocarse en estos ecosistemas.[30]

10. Humedal de la cuenca del Río Bita

El Humedal de la cuenca del río Bita ha sido uno de los últimos sitios Ramsar incorporados en el país, en el año 2018. El Instituto Humboldt señala que la cuenca hídrica presenta problemáticas que afectan la conservación de su ecosistema como el crecimiento de actividades forestales, conflictos por uso del espacio, aparición de actividades mineras, la contaminación del recurso hídrico y su uso por la población urbana y municipal.[31] Efectivamente, a la fecha de la designación del humedal como un cuerpo natural de importancia internacional, el río sufre una alta presión por las actividades de minería, agroindustria y deforestación.[32]

Frente a las presiones por actividad agrícola, la Convención Ramsar ha reconocido que vastas zonas de humedales de la cuenca se encuentran amenazadas por la intensificación de la agricultura, frente al cual actores como la Fundación Omacha y el Ministerio de Ambiente han promovido planes de gestión ambiental integrada que promueve la implementación de estrategias de agricultura sostenible.[33]

La Fundación Omacha ha contribuido permanentemente en los proyectos de defensa ambiental del Río Bita, incluído la formulación del proyecto de *Fortalecimiento e implementación de estrategias de conservación y uso sostenible en el Sitio Ramsar 2021 - 2023*

"El proyecto Fortalecimiento e implementación de estrategias de conservación y uso sostenible en el Sitio Ramsar río Bita tiene cuatro objetivos: 1. Fortalecer la gobernanza del sitio Ramsar río Bita a partir de la creación y seguimiento del Concejo Regional de Humedales, 2. Acompañar a las comunidades de pescadores de la cuenca a formular sus acuerdos de pesca, de forma participativa e implementar un monitoreo de pesca participativo y buenas prácticas pesqueras, 3. Fomentar y fortalecer el desarrollo de iniciativas de uso sostenible que contribuyan a la conservación del complejo de humedales de la cuenca del río Bita y, finalmente, 4. Promover la divulgación, sensibilización y educación ambiental para fortalecer los procesos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en el sitio Ramsar más grande de Colombia: la cuenca del río Bita." [34]

11. Complejo Cenagoso de Zapatosa

Distrito Capital de Bogotá. https://www.ambientebogota.gov.co/plan-de-manejo-ambiental-pma-sitio-ramsar-complejo-de-humedales-urbanos-del-distrito-capital-de-bogota

[30] El Espectador. Con resolución, Minambiente frena obras de la Alcaldía en tres humedales de Bogotá. https://www.elespectador.com/ambiente/con-resolucion-minambiente-frena-obras-de-la-alcaldia-en-tres-humedales-de-bogota/

[31] Instituto Humboldt. El río protegido, una oportunidad de gestión integral de la biodiversidad en el río Bita (Vichada). http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2023/cap3/303/#seccion1

[32] El Tiempo. Río Bita, el nuevo humedal Ramsar de Colombia. https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/el-rio-bita-es-el-nuevo-humedal-ramsar-de-colombia-226630

[33] Ramsar Convention on Wetlands. Transformar la agricultura para sostener a las personas y mantener los humedales. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/rpb6_agriculture_s.pdf

[34] Fundación Omacha. Continúa el trabajo por el manejo y conservación del sitio Ramsar más grande de Colombia: el río Bita https://omacha.org/continua-trabajo-manejo-y-conservacion-sitio-ramsar-mas-grande-colombia-rio-bita/

En 2013, previo a su designación como ecosistema humedal de importancia internacional en 2019, se emitió el Plan de Manejo Ambiental para el Complejo Cenagoso de Zapatosa. En el PMA, además de establecer la caracterización de los elementos ecológicos presentes en el territorio, se expone que hay riesgos ambientales relacionados al cambio climático, que han aumentado la susceptibilidad a inundaciones en la cuenca y las zonas aledañas, lo que comporta también una problemática socioambiental. También se presentan afectaciones al ecosistema provocadas por incendios forestales para fines de cacería, o resultado de atentados a oleoductos.

El PMA muestra que estas actividades han tenido como efecto la destrucción de hábitats, la desaparición de especies, la desertización de los suelos y en general, la degradación de las cadenas tróficas y la calidad de los recursos naturales.

"*El aporte de sedimentos a la Ciénaga, procedentes del río Cesar y sus afluentes, relacionado entre otros factores, por el aporte de desechos orgánicos, genera un desequilibrio ecológico, lo que consecuentemente ocasiona la proliferación de especies macrofitas, como la Eichornia crassipes (Taruya).*
Los efectos de las más recientes olas invernales, en los municipios de la Ciénaga, ha hecho que se construyan y proyecten construir obras de infraestructura, para mitigar el impacto de las aguas, tal es el caso del municipio de Tamalameque, que las obras presentan características negativas, como la altura de humedales sobre el río Magdalena, imperfecciones de drenaje y elevado índice de inundabilidad, que las reducen a tierras de sabanas en los veranos"

Las áreas de manejo propuestas en la zonificación del complejo cenagoso de Zapatosa contemplan los cuerpos de agua, áreas de preservación y protección ambiental, áreas de recuperación ambiental, áreas de producción sostenible y zonas urbanas . En general, para todas las zonas previstas están prohibidas las actividades de sobreexplotación y aquellas que atenten contra la disponibilidad y sostenibilidad a largo plazo de los recursos naturales del ecosistema.[35]

Las medidas integrales previstas en el plan de manejo ambiental están encaminadas a la reducción de los niveles de contaminación del agua, la conservación, restauración y manejo de la flora y fauna del ecosistema, y la implementación de acciones que permitan restringir la ocupación de los playones y la construcción de infraestructura u otras obras civiles en el área de influencia del complejo cenagoso.

12. Complejo Cenagoso de Ayapel

El Complejo Cenagoso de Ayapel fue el último ecosistema incluído en la lista de la Convención Ramsar en el país, en el año 2018. Su plan de manejo ambiental entró en vigencia en el año 2022 con el Acuerdo de Consejo Directivo 486 de 2022 de la CVS. Desde la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y de San Jorge se adelantaron los procesos de socialización y participación ciudadana para realizar el ajuste y actualización del plan de manejo ambiental, en el que se convocaron encuentros participativos con las comunidades que habitan en la zona de influencia de los humedales, actores comunitarios, gremiales e institucionales. El proceso de diseño del plan de manejo ambiental contó, además, con un enfoque de género y

[35] Corpocesar, Corpomag, Cormagdalena. Plan de Manejo Ambiental del Complejo Cenagoso de Zapatosa, en los Departamentos del Cesar y Magdalena. Fortalecimiento de Capacidades para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación. https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/3455575/documents/CO2521_mgt201211.pdf

en el desarrollo sostenible del área natural.[36]

Este plan de manejo ambiental incluye cuatro líneas estratégicas que buscan fortalecer las condiciones de gobernanza en el sitio Ramsar, mantener la integridad ecológica y la dinámica hídrica del complejo de humedales, identificar alternativas sostenibles para la población habitante de la zona, y prevenir y mitigar los impactos generados por fenómenos naturales.[37]

En esta misma línea, desde el 2018, tras la declaratoria como sitio Ramsar, se han llevado a cabo investigaciones para implementar soluciones tecnológicas que permitan predecir con mayor precisión los ciclos de inundaciones en la Ciénaga, que generan afectaciones en los cultivos y la oferta pesquera, pero que además causan problemas de contaminación del agua.[38]

Pese a los avances en materia de protección para el ecosistema de la Ciénaga de Ayapel, en los últimos años han persistido las alertas sobre actividades extractivas ilegales que siguen adelantando en la zona

"*Tabares Segovia expresó su preocupación por los efectos que esta contaminación puede tener sobre la salud y reproducción de las aves. "Los niveles de mercurio encontrados son extremadamente altos y pueden causar graves problemas de salud, como daños al sistema nervioso, reproductivo y endocrino", dijo.*

El estudio destaca la conexión directa entre la minería ilegal y la contaminación ambiental. La minería de oro es una de las principales actividades económicas de Colombia, pero también es una de las principales fuentes de contaminación.

La comunidad científica y ambiental ha llamado a tomar medidas urgentes para enfrentar esta crisis. Es necesario regular la minería ilegal y promover el uso de técnicas de extracción que no contaminen el medio ambiente."

Durante los primeros meses de 2024 se anunció una intervención por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo para adelantar programas de recuperación ambiental en 20.000 hectáreas del Complejo Cenagoso. [39]

Conclusiones generales

La revisión general de la implementación de los planes de manejo para los doce sitios Ramsar declarados en Colombia expone, en primer lugar, un cumplimiento apenas parcial en la formulación de los respectivos planes de manejo conforme las directrices de la Convención Ramsar y la normativa nacional para la protección de estos humedales. Incluso en los casos en que existe el plan de manejo ambiental, no existen sistemas o plataformas de acceso fácil y

[36] Fundación Natura Colombia. Avanza actualización Plan de Manejo DRMI Complejo de Humedales de Ayapel. https://natura.org.co/avanza-actualizacion-plan-de-manejo-drmi-complejo-de-humedales-de-ayapel/

[37] CVS. Plan de manejo del Distrito Regional de Manejo Integrado - Sitio Ramsar del Complejo de Humedales de Ayapel. https://runapadmin.parquesnacionales.gov.co/default/general/descargardocumento?did=3123

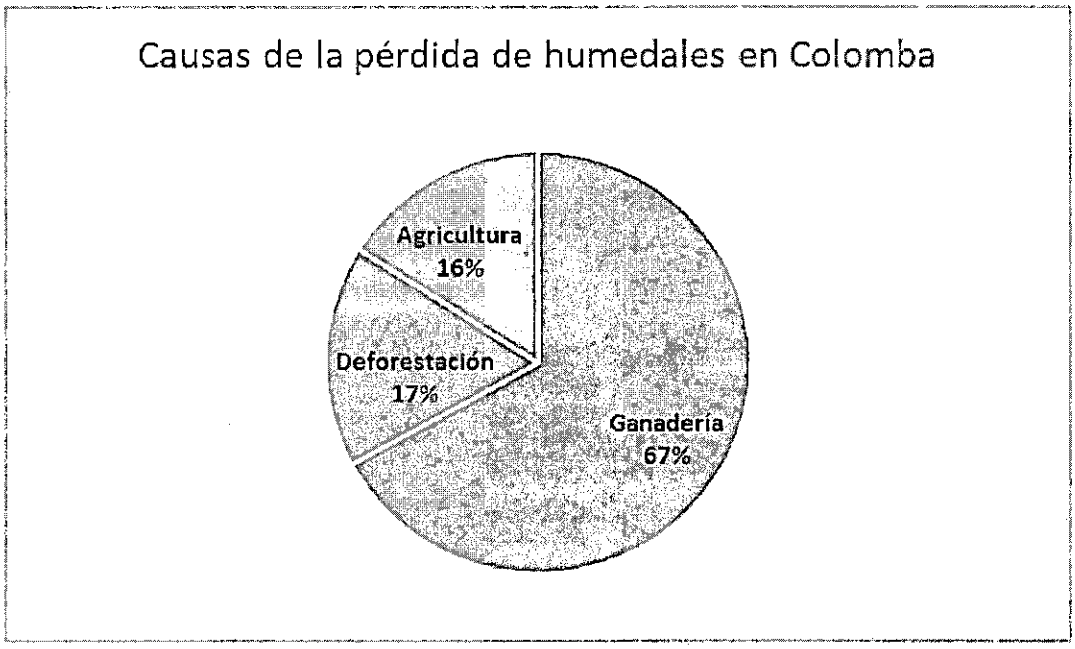
[38] El Español. Predecir inundaciones en las ciénagas de Ayapel (Colombia) gracias al 'big data'. https://www.elespanol.com/invertia/disruptores-innovadores/america-tech/colombia/20210707/predecir-inundaciones-cienagas-ayapel-colombia-gracias-data/594441068_0.html

[39] La Razón. Concentraciones de mercurio cinco veces mayores a las normales en aves de la Ciénaga de Ayapel. https://larazon.co/cordoba/investigacion-revelo-altos-niveles-de-mercurio-en-aves-del-complejo-cenagoso-de-ayapel/#google_vignette

abierto que permitan realizar un monitoreo de su implementación y el estado de conservación de los humedales Ramsar; en algunos casos, no existen medidas concretas de realización de este seguimiento, y las alertas sobre las afectaciones ambientales suelen provenir de organizaciones civiles o ambientales y medios de comunicación. Finalmente, la implementación de los planes de manejo formulados se ve limitada por la falta de adopción de estos documentos por las autoridades competentes, lo que los deja sin fuerza para su ejecución.

6.3. Las actividades de alto impacto en humedales en porcentajes

De acuerdo al libro Hotspots of Wetland Area Loss in Colombia[40] la pérdida de humedales en nuestro país se debe a tres actividades en los porcentajes que se muestran a continuación:



Como se observa en la gráfica, las áreas de los humedales se ven afectadas en su mayoría por la ganadería con un 67%. Seguido por la deforestación con el 17% y por último la agricultura con el 16%.

Respecto a las actividades agrícolas de alto impacto, la Convención Ramsar ha señalado que sigue siendo uno de los principales factores de deterioro y pérdida de los humedales en todo el mundo. Las interacciones entre las actividades agrícolas a gran escala con los ecosistemas provocan la conversión de las características y usos del suelo por su erosión y degradación. Igualmente, el ecosistema se ve afectado constantemente por la extracción de vegetación y animales, como se ocasiona con el desmonte de gestación o el desecado de los humedales, y por la contaminación provocada por el uso de fertilizantes y plaguicidas.

"Los datos de las FIR (Fichas Informativas Ramsar) indican que las prácticas agrícolas que se llevan a cabo cerca de los Humedales de Importancia Internacional contribuyen a la degradación

[40] *"Los humedales figuran entre los ecosistemas más productivos del planeta y están siendo sometidos a una fuerte presión por las actividades humanas. Los cambios en los humedales debido a los impactos humanos han aumentado, y se estima que la mitad de la zona húmeda mundial se ha perdido en el último siglo. Casos documentados de la transformación de los humedales confirman la tendencia en Colombia." Patiño, Jorge E.Estupiñán-Suárez, Lina M. Hotspots of Wetland Area Loss in Colombia. Wetlands, October 2016, Volume 36, Issue 5, pp 935–943."*

de los humedales de varias maneras. Por ejemplo, más del 20% de los Humedales de Importancia Internacional del mundo están afectados por represas, y el 20% están sujetos a drenaje. Aunque no todas las infraestructuras hídricas se construyen para apoyar la agricultura, la extracción y el desvío de agua es una de las principales causas de degradación de los humedales en los Humedales de Importancia Internacional. Más del 20% de los Humedales de Importancia Internacional también se ven afectados por la ganadería, los efluentes de la agricultura y la silvicultura o la conversión de tierras."[41]

Al igual que en otras áreas naturales protegidas como los páramos, reservas forestales y parques nacionales naturales, las actividades mineras están fuertemente restringidas en los humedales Ramsar. La exploración y explotación minera genera la disolución de metales pesados en la cadena trófica del ecosistema, y en algunos casos se practican drenajes ácidos que deterioran en altas medidas los humedales. Los informes de la Convención Ramsar señalan que "*La minería daña la estructura de los ríos, aumenta la sedimentación y libera contaminantes, que incluyen cianuro y mercurio en la minería de oro. Se estima que, en el Amazonas, se libera un kilogramo de mercurio por cada kilogramo de oro*"[42]

Para el caso de las actividades de exploración o explotación de hidrocarburos y fracking, la investigación *Contaminación de suelos y aguas por hidrocarburos en Colombia. Análisis de la fitorremediación como estrategia biotecnológica de recuperación* publicada en la Revista de Investigación Agraria, detalla los impactos que tienen las actividades de explotación de hidrocarburos en ecosistemas como los humedales.

"*Durante las operaciones de explotación, extracción y transporte los materiales pueden contaminar el medio ambiente circundante a través de filtraciones accidentales o deliberadas. De esta manera, durante la últimas décadas los hidrocarburos han dado lugar a una amplia liberación de contaminantes en el medio ambiente. Adams et al. (2008) reportan la afectación que los hidrocarburos generan a la fertilidad a través de mecanismos como la toxicidad directa en los organismos en el suelo, reducción en la retención de humedad y/o nutrientes, compactación, cambios en pH y salinidad.*"[43]

Además, se identifica otro factor usual de contaminación relacionado a los derrames de hidrocarburos en las etapas de producción, transporte y almacenamiento, lo que genera aumentos en la toxicidad por absorción de la biota y asfixia por agotamiento de oxígeno en el ecosistema hídrico. En Colombia los derrames representan una problemática compleja por los atentados deliberados de grupo al margen de la ley a instalaciones e infraestructura como los oleoductos.
La restricción de la introducción de especies exóticas o invasoras ha sido uno de los puntos de mayor énfasis para la Convención Ramsar por los riesgos que representan en la alteración de los flujos y ciclos naturales de los hábitats conformados en torno a los humedales, lo que también afecta en gran medida la biodiversidad de especies de flora y fauna, incluso hasta su extinción. En los documentos de lineamientos de la Convención se enfatiza la necesidad de implementar métodos de control y gestión integrada que se acompañen de un apropiado control y prevención.

Otros grupo de actividades antrópicas que generan afectaciones de gran magnitud en los sitios

[41] Ramsar Convention on Wetlands. Los humedales y la agricultura: impactos de las prácticas agrícolas y vías hacia la sostenibilidad. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/bn13_agriculture_s.pdf
[42] Ramsar Convention on Wetlands. Perspectiva Mundial Sobre Los Humedales. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/gwo_s.pdf
[43] Velazquez, J. Contaminación de suelos y aguas por hidrocarburos en Colombia. Análisis de la fitorremediación como estrategia biotecnológica de recuperación. https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/riaa/article/view/1846/3822#content/citation_reference_8

Ramsar son las relacionadas a infraestructura, como la construcción de vías y proyectos de vivienda. Un caso paradigmático se presenta en los humedales urbanos de Bogotá, donde el crecimiento de la ciudad se ha dado de manera poco planificada durante décadas, ignorando la necesidad de ejercer controles sobre las afectaciones de las zonas de influencia de los humedales. [44]

En Bogotá puede verse la afectación relacionada al desarrollo de áreas urbanas, pero en las distintas regiones en que se ubican los sitios Ramsar se identifican distintos riesgos asociados a los proyectos de infraestructura que se adelantan. De acuerdo a Wetlands Internactionals "*las infraestructuras, especialmente aquellas de comunicación y riego, han demostrado ejercer un papel negativo sobre los ecosistemas a varias escalas, resultando ser un motor de fragmentación de hábitats y cambios en las funciones hidrológicas. Entre los efectos ecológicos que generan la desestructuración del hábitat y a lo largo de su fragmentación, destaca la afección directa en los patrones de movimiento de los organismos y los ciclos hidrológicos. Las funciones del ecosistema pueden verse seriamente afectadas por la alteración de distintos procesos hidrológicos, causadas por la construcción de obras de infraestructura tales como caminos, puentes, canales, represas, etc.*"[45]

6.4. Gobernanza y enfoque de género

Las perspectivas de la convención ramsar sobre el manejo adecuado de los humedales son enfáticas en la importancia que tiene el fortalecimiento de modelos de gobernanza locales, regionales y nacionales para detener los procesos de deterioro y fomentar planes de conservación efectivos.[46] La Resolución VII.8 de 1999 establece también lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales, en que se exhorta a los países que suscriben a la Convención a que dispongan los instrumentos y mecanismos necesarios dentro de sus Marcos políticos y jurídicos para facilitar la participación directa de las comunidades locales y pueblos indígenas, prestando atención especial a las garantías de participación para las mujeres y los jóvenes.[47]

Los mecanismos de gobernanza y participación ciudadana además cumplen una función de fomentar la concientización sobre la importancia de la conservación y sostenibilidad de los humedales, además de desarrollar la capacidad local para la ejecución de los planes de manejo y la solución de conflictos en torno a los ecosistemas humedales de importancia internacional. En el Manual de aptitudes de participación, la Convención recomienda la inclusión de las comunidades en la elaboración de programas de monitoreo y evaluación de las estrategias de conservación, la asignación de tareas que correspondan a las capacidades de las comunidades, la facilitación de información actualizada y el establecimiento de redes de comunicación sobre el manejo de los humedales.

La Convención Ramsar emitió en 2021 un documento con directrices para la transversalización

---

[44] González, G. El impacto de la dinámica urbana sobre los humedales de Bogotá, Colombia. https://zaguan.unizar.es/record/98389/files/%20TESIS-2021-010.pdf

[45] Wetlands International. Diagnóstico de base sobre el impacto de las obras de infraestructura en la capacidad de adaptación de los humedales. https://keneamazon.net/Documents/Publications/Virtual-Library/Adaptacion-Riesgo/26.pdf

[46] Ramsar Convention on Wetlands. Perspectiva Mundial Sobre Los Humedales. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/gwo_s.pdf

[47] Ramsar Convention on Wetlands. Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/key_res_vii.08s.pdf

del enfoque de género en las medidas de gestión y conservación de los humedales de importancia internacional. La Convención reconoce que la incorporación de un enfoque de género en el uso racional y el manejo de los humedales no solo es importante sino además aporta soluciones beneficiosas. El vínculo entre el género y los humedales está directamente relacionado con las diferencias en razón del género que pueden darse en la organización de las actividades productivas locales y domésticas de las poblaciones que habitan en las zonas Ramsar y sus alrededores, pero también en los impactos diferenciados que tiene el deterioro ambiental de los ecosistemas hídricos para hombres y mujeres, e incluso para otros grupos poblacionales como niños o ancianos. Como muestra de ello, la Secretaría General de la Convención sobre Humedales Ramsar ha llevado a cabo estudios de caso en distintos países donde se ubican humedales declarados en el marco de la Convención.

"El Santuario de Vida Silvestre del Humedal de Moeyungyi (MWWS, por sus siglas en inglés) es uno de los seis Humedales de Importancia Internacional (sitios Ramsar) de Myanmar. El proyecto bilateral entre Noruega y Myanmar, sobre "Conservación de la biodiversidad y mejora de la gestión de las áreas protegidas de Myanmar", se centra en el fortalecimiento del manejo de los humedales y las áreas protegidas de Myanmar.
El género es uno de los aspectos críticos del uso sostenible de los recursos o de las actividades de extracción en el MWWS. Las mujeres participan directamente en muchas actividades de subsistencia, como la pesca, el transporte en botes, la recolección de sanguijuelas, caracoles, conchas, loto, insectos (o insectos acuáticos gigantes) y leña, la cría de patos, la fabricación de textiles con tallos de loto y el establecimiento de arrozales en zonas de transición y de uso racional.
Gracias al enfoque de género aplicado en todo el proyecto, las mujeres participan más en las actividades de conservación, como la adición de peces pequeños para aumentar las poblaciones de peces. También son más conscientes de los valores de los humedales y respetan los reglamentos de pesca en las temporadas y zonas permitidas."

El documento resalta que las consecuencias de no reconocer los impactos diferenciados en razón del género de las dinámicas en torno a los ecosistemas Ramsar pueden resultar en mayores presiones a las ya complejas dinámicas de género que se perciben en muchas regiones, exacerbando las desigualdades de género y en muchos casos aumentando la carga de trabajo de las mujeres. Para incorporar efectivamente el enfoque de género en el manejo de los humedales Ramsar, la Convención plantea recomendaciones a los países suscritos para promover la gobernanza y participación de las mujeres en la toma de decisiones y ejecución de las labores de conservación.[48]

1. PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS HUMEDALES

La Corte Constitucional ha afirmado que existe una protección especial sobre los humedales, o ha expresado así:

> *"La protección al medio ambiente obliga al Estado a adoptar medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a que el desarrollo económico y social se realice de manera armónica con el ambiente. Este mandato de conservación impone la obligación de preservar ciertos ecosistemas, así como también las áreas de especial importancia ecológica, y admitir como usos compatibles con los mismos aquellos que resulten armónicos o afines con su salvaguarda y distantes de su explotación. Dentro de las áreas de especial importancia*

[48] Ramsar Convention on Wetlands. Directrices para la transversalización de género en la Convención de Ramsar sobre los Humedales. https://www.ramsar.org/sites/default/files/guidance_on_mainstreaming_gender_sp.pdf

ecológica se encuentran los humedales, precisamente por las funciones regenerativas, de preservación y equilibrio ambiental que cumplen, a nivel de flora, fauna y sistemas hídricos, con miras a lograr mejores condiciones naturales de vida digna. Son definidos por la Convención de Ramsar, aprobada mediante la Ley 357 de 1997, como "Las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural y artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros". Los humedales no solo están conformados por el cuerpo de agua o zona de inundación, sino por áreas de transición tales como la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental[49]"

El presente proyecto busca cumplir con la misión de especial protección para estas áreas, a través de lineamientos y prohibiciones lo que se busca es proteger estos espacios para que su función regenerativa de preservación y equilibrio pueda ser conservada. La Corte Constitucional en la Sentencia T 666-02 define que la protección de áreas de especial importancia ecológica debe considerar las siguientes medidas:

"Dicha protección tiene enormes consecuencias normativas, en la medida en que (i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar –pasivamente- de tales áreas, así comò a que su integridad no se menoscabe" [50].

En la misma sentencia, la Corte Constitucional menciona que los *"humedales son, desde un punto de vista estrictamente normativo,* ***áreas de especial importancia ecológica****. Debe tenerse presente que, en lo que a la ciudad de Bogotá respecta, los humedales existentes dentro del territorio, han sido objeto de medidas de protección especial. En suma, los humedales de la ciudad de Bogotá están definidos como elementos centrales de la ciudad y decisivos, junto con los restantes elementos ambientales, en la constitución de condiciones de vida dignas para los residentes de la ciudad.* ***No en vano, se calificaron a los humedales como áreas protegidas, que integran un sistema.****"*

La Ley 357 del 21 de enero de 1997, Colombia aprobó la "Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas" suscrita en Ramsar el 2 de febrero de 1971, cuyo objeto es la conservación y uso racional de los humedales y sus recursos.

Cabe resaltar que la Convención Ramsar es un Tratado Intergubernamental Marco para la cooperación internacional en lo que se refiere a la conservación de humedales. Países como Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela pertenecientes a la comunidad latinoamericana, son miembros de este Convenio.

El objeto primordial de esta Convención es la conservación y protección de los humedales de importancia internacional y, en especial, de los que albergan aves acuáticas que dependen ecológicamente de los humedales.

La Convención define a estos ecosistemas como aquellas extensiones de marismas, pantanos, turberas, o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya

[49] Corte Constitucional. Sentencia SU842 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[50] Corte Constitucional. Sentencia T-666 de 2002. MP. Eduardo Montealegre.

profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

Como obligación derivada de la Convención, el Estado que hace parte se compromete a respetar cuatro obligaciones principales, a saber, la designación de por lo menos un humedal para ser incluido en la lista de humedales de importancia internacional, el uso racional de todos esos ecosistemas, la creación de reservas naturales y las consultas mutuas entre Estados cuando comparten alguno.

Considerando la Ley 1450 de 2011 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014", se definió el artículo Artículo 202. Delimitación de Ecosistemas de Páramos y Humedales:

"Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Para lo anterior, tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación."

Que en el parágrafo 2, se definió el tiempo sobre los cuales realizará el proceso de restricción a las actividades que se mencionan en el mismos parágrafo, como se enuncia a continuación:

"PARÁGRAFO 2. En los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta Ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar dichas actividades."

La Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 se expide el PND 2023-2026 "Colombia, potencia mundial de la vida", en su artículo 3 titulado ejes de transformación del Plan Nacional de Desarrollo se materializan 5 transformaciones, entre las cuales se encuentra la transformación de ordenamiento del territorio alrededor del agua, en el cual se describe el catalizador de la siguiente manera:

> Busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivas centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativos, donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas.

Lo anterior está también sustentado y descrito en las bases del PND 2023-2026, específicamente en el fortalecimiento del ciclo del agua como base del ordenamiento territorial, en el cual se menciona que se procederá con la actualización de la política de gestión integral del recurso hídrico alrededor de 4 dimensiones como son: 1. oferta, que incluye la protección de páramos y humedales, la conexión de los ecosistemas, y la protección de cuencas

abastecedoras y fuentes subterráneas a escala supramunicipal y regional. 2. demanda, incluyendo la articulación con políticas de asentamientos, con las decisiones urbanas y de hábitat. 3. disponibilidad, a través de estrategias para la reducción de la contaminación y el estrés hídrico. 4. gobernanza, para fortalecer el poder para la gente en las decisiones que inciden en su territorio, asegurar la transparencia y el acceso a la información.

En ese mismo sentido, en los proyectos estratégico definidos por territorios a implementarse en el marco del PND 2023-2026, se consideraron proyectos entorno a la gestión integral de los ecosistemas de sabanas inundables y humedales, así como a la protección, uso y manejo sostenible de los ecosistemas de humedal e incluso la construcción de obras de infraestructura verde y gris que permitan mejorar integralmente ecosistemas de humedal.

7. EXPERIENCIA COMPARADA

Normativa de humedales incluidos en la lista Ramsar y en general en otros países de Latinoamérica:

País	Ramsar
Venezuela	Venezuela cuenta actualmente con 5 localidades Ramsar: Archipiélago de Los Roques, Laguna de la Restinga, Laguna de Tacarigua, El Refugio de Fauna Silvestre de Cuare y el Refugio de Fauna Silvestre y Reserva de Pesca de los Olivitos o Ciénaga de Los Olivitos. Estos humedales no solo se encuentran protegidos bajo la convención Ramsar, sino también por el estado venezolano. Los tres primeros lugares están protegidos en Venezuela bajo la figura de parques nacionales y los dos últimos como refugios de fauna[51] En cuanto al protagonismo de los humedales y en específico los considerados en la lista Ramsar se han formulado legislaciones como las que se muestran a continuación: • La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Decreto 276): • Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos (Gaceta oficial Nº 5.890 de fecha 31-07-2008) • Decreto Nº 883 (publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 5.021) 1.995 • Decreto Nº 1.257 (publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 35.946) 1.996
Ecuador	En el Ecuador existen 19 humedales incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Once de los cuales están dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado y los dos restantes (Abras de Mantequilla y La Segua) están constituidos por varias tierras de propiedad privada. Cabe mencionar que 6 de los humedales no se ha confirmado si pertenecen a alguna categoría oficial de conservación. Específicamente, en materia de gestión del agua, se ha mencionado que la legislación existente no es suficiente para la conservación y uso racional de los humedales. Cabe resaltar el enfoque ecosistémico del cuidado del agua en la constitución de 2008 y los esfuerzos en el proceso de construcción del nuevo

[51] Ayube Poved, M. (2012) LOS HUMEDALES EN EL SISTEMA LEGAL VENEZOLANO. Tesis doctoral. UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. Caracas.

País	Ramsar
	marco legal del agua[52] La Convención Ramsar ha sido un instrumento fundamental para la conservación de los humedales en el país, ya que no existe una legislación específica para su conservación; recién con la aprobación de la Constitución en 2008, se incluye una disposición constitucional relativa a la conservación y protección de los ecosistemas frágiles, dentro de los que se encuentran los humedales: • Constitución Política de Ecuador (2008) • Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales (1981) • Aprobada Código Orgánico del Ambiente (2017) para que sea reconocida como Ley de la República • Ley orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua (2014) • Ley para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad (Se encuentra en el Congreso Nacional para aprobación).
Bolivia	Bolivia cuenta con 11 humedales declarados en el Convenio Ramsar. A partir de la construcción de la constitución política del 2009, la conservación de la naturaleza tomó mayor fuerza y de igual modo tuvieron mayor protagonismo los humedales. De tal forma, que, a partir de la publicación de dicha constitución, se han desarrollado esfuerzos legislativos para la oportuna conservación de los humedales o de algunos en específico. Cuentan además con acciones legislativas directas para la protección de humedales con importancia internacional y agregados a la lista del Convenio Ramsar. • Ley nº 2357 (2002) Aprobación del Convenio Ramsar. • Resolución ministerial No.003 Estrategia para la gestión integral y humedales y sitios Ramsar en Bolivia. • Constitución Política del Estado (2009): Artículo 374 • Ley 300/2012 Ley de la Madre Tierra. • Ley de Bofedales 404: Aprovechamiento sustentable de bofedales. • Ley SPIE/PTDI: Planificación integral del Estado en el marco de vivir bien.
México	México ocupa el segundo lugar en número de sitios Ramsar a nivel mundial, con 142 sitios. A pesar del número de humedales designados, no se evidencia una Ley que vele directamente por la conservación de los humedales y en concreto por los humedales con consideración internacional (Convenio Ramsar). Sin embargo, se destaca: • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Dan fundamento a la prevención, preservación y protección de los humedales los artículos: 4, 25, 27, 42, 48, 73, 76, 89 y 115. Las siguientes leyes forman parte del marco legal que tiene incidencia en la regulación de los humedales[53]: • Ley General de Bienes Nacionales • Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) • Ley de Aguas Nacionales.

[52] 12ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes. (2015) INFORME NACIONAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE RAMSAR SOBRE LOS HUMEDALES. Uruguay.

[53] SEMARNAT., (2013) Política Nacional de Humedales. En línea: http://ramsar.conanp.gob.mx/docs/PNH_Consulta.pdf

País	Ramsar
	• Ley Federal del Mar. • Ley General de Vida Silvestre. • Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables.
Costa Rica	Costa Rica ha declarado 11 humedales en la lista de importancia internacional. Se evidencian varias acciones legislativas para el manejo y protección de humedales realizadas en su mayoría, a partir de la ratificación del convenio Ramsar. • Ley de Conservación de Vida Silvestre No.7317 del 30 de octubre de 1992. • Ley de Conservación de Vida Silvestre N° 7313. • Ley Orgánica del Ambiente No.7554 en 1995 • Ley Forestal No.7575, 1996. • Ley de Biodiversidad No.7788, 1998. • Ratificación de La Convención Ramsar en 1991 • Decreto Ejecutivo No. MINAE-28058 el Programa Nacional de Humedales, que a su vez cuenta con un Consejo Nacional Asesor sobre Humedales • Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002. • Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad y la Estrategia de Desarrollo Sostenible conocida como ECO-SOS. • Política Nacional de Humedales 2017-2030.
Panamá	Panamá posee 5 humedales en la lista de importancia internacional. Se evidencian acciones legislativas para la protección y conservación de la naturaleza en general. Los humedales toman mayor protagonismo en la legislación durante los últimos 10 años, ya sea para humedales en general o algún tipo en concreto. Cabe resaltar que no se hace alusión directa a la los incluidos en la Convención Ramsar. • Constitución Nacional de la República de Panamá establece el Régimen Ecológico: artículo 120, 258 • Ley 6 de 1989 (GO 21211, 1989). Adhesión convención Ramsar. • Ley 41 de 1998 por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá (modificada por la Ley 44 de 2006) • Resuelto ARAP No. 01 de 29 de enero de 2008 "Por medio del cual se establecen todas las áreas de humedales marino-costeros, particularmente los manglares de la República de Panamá, como Zonas Especiales de Manejo Marino-Costero y se dictan otras medidas". • Política Nacional de Humedales de la República de Panamá, 2017.

País	Ramsar
Uruguay	Uruguay tiene 3 de sus humedales incluidos en la Lista del convenio internacional Ramsar. Sin embargo, no se evidencian acciones directas sobre los humedales, además de la Ley referente a la aprobación del Convenio Ramsar. Existen algunas leyes acerca de la conservación de la naturaleza en general. • Ley N 15.337 (1982). Zonas húmedas: Convenio relativo a su importancia internacional especialmente como hábitat de la fauna ornitológica • Ley Nº 16.466 Medio Ambiente 1994 • Ley 17.283 Protección del Medio Ambiente. (2000) • Ley Nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. • Ley 18.610 de Política Nacional de Aguas. • Ley 15.239 de 1981 sobre Uso y Conservación de Suelos y Aguas, modificada por la Ley 18.564 de 2009.
Chile	Chile cuenta con 13 humedales en la lista Ramsar. No se evidencia, ninguna disposición directa acerca de la protección de humedales en general y por lo tanto tampoco que busquen cumplir la finalidad del Convenio Ramsar. Sin embargo, las siguientes leyes pueden tener incidencias directas o indirectas sobre los humedales: • Decreto Supremo Nº 771 de 1981 del Ministerio de Relaciones Exteriores. • Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales de la Ley Nº 20.283, dictado por Decreto N° 82 de 2010 • La Ley N° 19.300 de 1994. Bases Generales del Medio Ambiente, trata la protección de humedales en dos oportunidades. • Ley y Reglamento de Fomento de la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje. • Ley Nº 20.411 Impide constitución derechos de agua Protección de acuíferos • Decreto Supremo Nº 1 Reglamento para control de contaminación acuática, Control/prevención contaminación acuática • Proyecto de Ley sobre Protección de Humedales. El H. Senador Guido Girardi presentó el año 2006.
Argentina	Se resalta el proyecto de Ley: • Ley Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional y Sustentable de los Humedales", el cual se debate hace algunos años.
Perú	Perú no cuenta con legislación específica de humedales del Convenio Ramsar. Sin embargo, se evidencian algunos esfuerzos por la conservación directa de este tipo de ecosistemas, a pesar de ser aún incipiente. • Resolución Legislativa Nº 25353 del 23.11.1991. • Resolución Jefatural Nº 054-96-INRENA. Aprueba la "Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en el Perú" • Decreto Supremo Nº 004-2015-MINAM. Se actualiza la "Estrategia Nacional de Humedales" • Resolución Ministerial Nº 248-2015-MINAM. Lineamientos para la Designación de Sitios RAMSAR (Humedales de Importancia Internacional) (a) la presentación de propuestas (b) evaluación documentaria (c) evaluación técnica y, (d) la propia designación.

País	Ramsar
	Así mismo, se evidencian otras disposiciones referentes a conservación en general: • Ley N° 26839, Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica. • Ley W 28611, Ley General del Ambiente. • Decreto Supremo N° 009-2014-MINAM, que aprueba la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica. • Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM, que aprueba la Estrategia Nacional de Humedales.

Fuente: Legislaciones Nacionales. Elaboración propia

8. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés para los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, se ha explicado que el mismo debe ser entendido como *"una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad y la ponderación que la norma moral y la norma legal exigen"* y como *"el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto"* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó:

> *"El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]".*

Así las cosas, en virtud de lo estipulado en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó en lo pertinente la Ley 5 de 1992, se deja establecido que el presente proyecto de ley reúne las condiciones previstas en los literales a y b del artículo 1° ibídem, por lo cual no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos para los congresistas ni para sus parientes en los grados comprendidos por la normatividad vigente.

En otras palabras, es un proyecto de Ley que persigue la concreción de un interés general y abstracto; es decir, que prima facie coincide y se fusiona con los intereses del electorado. Lo anterior opera como regla general, por tanto, lo antedicho no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su respectiva situación particular.

9. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", establece, en su artículo 7 que:

> *"El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".*

El presente proyecto de ley no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales. Por lo anterior, la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De las y los honorables congresistas,

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República

JOSE DAVID NAME CARDOZO
Senador de la República
Partido de la U

MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA
Senador de la República

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Alianza Verde

Inti Asprilla Reyes
Senador de la República

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Senador de la República

Martha Lisbeth Alfonso Jurado
Representante a la Cámara por el Tolima
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico

ARIEL AVILA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Agosto del año 2024 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 142 Acto Legislatívo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Hs: Angelica lozano Correa

SECRETARIO GENERAL

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA