



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 718

Bogotá, D. C., viernes, 31 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.coJAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

#### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY 362 DE 2023 CÁMARA, 78 DE 2023 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 30 de 2024

Doctores

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente

Senado de la República

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Presidente

Cámara de Representantes.

Ciudad

Referencia: Informe de Conciliación al Proyecto de Ley número 362 de 2023 Cámara, 78 de 2023 Senado

Honorable Presidentes:

De acuerdo con las designaciones efectuadas por las Presidencias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de

Representantes mediante Oficio número S.G.2-0946/2024, como únicas conciliadoras, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos integrantes de esta designación para la unificación del texto frente al **Proyecto de Ley número 362 de 2023 Cámara, 78 de 2023 Senado** nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes para continuar el trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia.

En el siguiente cuadro se relacionan los textos aprobados por la Plenaria de Cámara el día 14 de junio de 2023, publicado en la *Gaceta del Congreso número 983* de 2023 y por la Plenaria de Senado el día 21 de mayo de 2024.

Cordialmente,

AIDA ARINA GILCUE VIVAS  
Senadora de la República

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara

TEXTO APROBADO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO PLENARIA DE SENADO	CONSIDERACIONES
<i>“por medio del cual se modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones”</i>	<i>“por medio del cual se modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones”.</i>	<b>SE ACOGE EL TEXTO DE CÁMARA</b>
<b>Artículo 1º.</b> La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 16 de la Ley 617 del 2000, para elevar a municipio al corregimiento de San Basilio de Palenque, en el departamento de Bolívar, por razones de Salvaguarda y Preservación	<b>Artículo 1º.</b> La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 16 de la Ley 617 del 2000, para elevar a municipio al corregimiento de San Basilio de Palenque en el departamento de Bolívar, por razones de Salvaguarda y Preservación	SE ACOGE EL TEXTO DE SENADO Y SE ELIMINA LA PALABRA “de” POR TÉCNICA LEGISLATIVA, SIN MODIFICAR EL SENTIDO.

TEXTO APROBADO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO PLENARIA DE SENADO	CONSIDERACIONES
<p>del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad declarado por la Unesco, así mismo por la declaratoria del Ministerio de Cultura de Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, como sinónimo de soberanía territorial con enfoque étnico y reivindicación histórica al primer pueblo libre de América.</p>	<p>del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad declarado por la Unesco, así como por la declaratoria del Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes que los consideró de como bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, como sinónimo de soberanía territorial con enfoque étnico y reivindicación histórica al primer pueblo libre de América. <b>Parágrafo Transitorio:</b> Se exhorta a la Asamblea Departamental de Bolívar, para que inicie el trámite y/o promueva en el pueblo palenquero la radicación de solicitud de creación de municipio a San Basilio de Palenque, como sinónimo de soberanía territorial con enfoque étnico y reivindicación histórica al primer pueblo libre de América.</p>	
<p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el artículo 16 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así: “<b>Artículo 16.</b> Modifíquese el artículo 9º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2º de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así: <b>Artículo 9º. Excepción.</b> Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional. Asimismo, podrán crear municipios por razones de Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, siempre y cuando estos posean, simultáneamente, la declaratoria de la Unesco, y declaratoria del Ministerio de Cultura de la República de Colombia como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional. También, podrán las asambleas departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera, siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República. <b>Parágrafo.</b> La iniciativa para la creación de estos municipios la tendrá el gobernador, los diputados del respectivo departamento, el Gobierno Nacional o por iniciativa popular.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el artículo 16 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así: “<b>Artículo 16.</b> Modifíquese el artículo 9º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2º de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así: <b>Artículo 90. Excepción.</b> Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional. Asimismo, podrán crear municipios por razones de Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, siempre y cuando estos posean simultáneamente, la declaratoria de la Unesco, y declaratoria del Ministerio de Cultura, las artes y los saberes de la República de Colombia como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional. También, podrán las asambleas departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera, siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República. <b>Parágrafo.</b> Las iniciativas para la creación de los municipios por razones de Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, la tendrá el gobernador, los diputados del respectivo departamento, el Gobierno nacional o por iniciativa popular.</p>	<p>SE ACOGE EL TEXTO DE SENADO</p>
<p><b>Artículo 3º. Sostenibilidad Fiscal y Política.</b> Al corregimiento segregarse de un municipio, este administrará con autonomía y autodeterminación además de la renta propia, las partidas presupuestales que le sean giradas por parte del Gobierno Nacional, el gobierno</p>	<p><b>Artículo 3º. Sostenibilidad Fiscal y Política.</b> Al corregimiento segregarse de un municipio, este administrará con autonomía y autodeterminación además de la renta propia, las partidas presupuestales que le sean giradas por parte del Gobierno Nacional, el gobierno</p>	<p>SE ACOGE EL TEXTO DE CÁMARA</p>

TEXTO APROBADO PLENARIA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO PLENARIA DE SENADO	CONSIDERACIONES
<p>departamental, y las instituciones de cooperación internacional, a razón de su declaratoria como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad y Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, siendo estas unas de sus principales fuentes de ingresos, sin menoscabo de lo girado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia para la atención a la población.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La división político-administrativa del ente territorial, tendrá en cuenta sus costumbres, ancestralidad y etnoculturalidad, sin desconocer la necesidad de elegir sus autoridades democráticamente, promoviendo el mejoramiento social y la preservación de su tradición e historia.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la realización de consulta previa con las comunidades beneficiadas con la presente ley, y la ejecución de la ley.</p>	<p>departamental, y las instituciones de cooperación internacional, a razón de su declaratoria como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad y Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, siendo estas unas de sus principales fuentes de ingresos, sin menoscabo de lo girado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia para la atención a la población.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La división político-administrativa del ente territorial, tendrá en cuenta sus costumbres, ancestralidad y etnoculturalidad, sin desconocer la necesidad de elegir sus autoridades democráticamente, promoviendo el mejoramiento social y la preservación de su tradición e historia.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la realización de consulta previa con las comunidades beneficiadas con la presente ley, y la ejecución de la ley.</p>	
<p><b>Artículo 4°. Información.</b> Una vez dispuesta la creación del nuevo municipio conforme al procedimiento definido en la presente ley, la asamblea departamental deberá informar de dicha decisión al Gobierno nacional, para que coordine y solicite la inclusión del mismo en el Presupuesto General de la Nación y en el Plan de Desarrollo correspondiente.</p>	<p><b>Artículo 4°, Información.</b> Una vez dispuesta la creación del nuevo municipio conforme al procedimiento definido en la presente ley, la asamblea departamental deberá informar de dicha decisión al Gobierno nacional, para que coordine y solicite la inclusión del mismo en el Presupuesto General de la Nación y en el Plan de Desarrollo correspondiente.</p>	SE ACOGE EL TEXTO DE CÁMARA
<p><b>Artículo 5°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 5°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y su vigencia es hasta que se cree el nuevo municipio de San Basilio de Palenque, en el departamento de Bolívar.</p>	SE ACOGE EL TEXTO DE SENADO Y SE AGREGA LA PALABRA “él” POR TÉCNICA LEGISLATIVA, SIN MODIFICAR EL SENTIDO.

Con el fin de dar cumplimiento a la designación como conciliadoras únicas, después de un análisis, hemos decidido acoger en los artículos 1°, 2° y 5° el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria del Honorable Senado, en los artículos 3° y 4° el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, para recoger con precisión la intención del legislador frente al Proyecto de Ley. A continuación, el texto conciliado:

**TEXTO CONCILIADO PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 362 DE 2023 CÁMARA, 078 DE  
2023 SENADO**

*por medio del cual se modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 16 de la Ley 617 del 2000, para elevar a municipio al corregimiento de San Basilio de Palenque en el departamento de Bolívar por razones de Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral

e Inmaterial de la Humanidad declarado por la Unesco, así como por la declaratoria del Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes que los consideró como bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, como sinónimo de soberanía territorial con enfoque étnico y reivindicación histórica al primer pueblo libre de América.

**Parágrafo Transitorio:** Se exhorta a la Asamblea Departamental de Bolívar, para que inicie el trámite y/o promueva en el pueblo palenquero la radicación de solicitud de creación de municipio a San Basilio de Palenque, como sinónimo de soberanía territorial con enfoque étnico y reivindicación histórica al primer pueblo libre de América.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 16 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así:

**“Artículo 16. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2° de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:**

**Artículo 90. Excepción.** Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios

cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional. Asimismo, podrán crear municipios por razones de Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, siempre y cuando estos posean simultáneamente, la declaratoria de la Unesco, y declaratoria del Ministerio de Cultura, las artes y los saberes de la República de Colombia como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional.

También, podrán las asambleas departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera, siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

**Parágrafo.** Las iniciativas para la creación de los municipios por razones de Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, las tendrá el gobernador, los diputados del respectivo departamento, el Gobierno nacional o por iniciativa popular.

**Artículo 3º. Sostenibilidad Fiscal y Política.** Al corregimiento segregarse de un municipio, este administrará con autonomía y autodeterminación además de la renta propia, las partidas presupuestales que le sean giradas por parte del Gobierno nacional, el gobierno departamental, y las instituciones de cooperación internacional, a razón de su declaratoria como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad y Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, siendo estas unas de sus principales fuentes de ingresos, sin menoscabo de lo girado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia para la atención a la población.

**Parágrafo 1º.** La división político-administrativa del ente territorial, tendrá en cuenta sus costumbres, ancestralidad y etnoculturalidad, sin desconocer la necesidad de elegir sus autoridades democráticamente, promoviendo el mejoramiento social y la preservación de su tradición e historia.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la realización de consulta previa con las comunidades beneficiadas con la presente ley, y la ejecución de la ley.

**Artículo 4º. Información.** Una vez dispuesta la creación del nuevo municipio conforme al procedimiento definido en la presente ley, la asamblea departamental deberá informar de dicha decisión al Gobierno nacional, para que coordine y solicite la inclusión del mismo en el Presupuesto General de la Nación y en el Plan de Desarrollo correspondiente.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y su vigencia es hasta que se

cree el nuevo municipio de San Basilio de Palenque en el departamento de Bolívar.

Cordialmente,

  
AIDA ARINA CAUCE VIVAS  
Senadora de la República

  
ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara

\* \* \*

## INFORME DE CONCILIACIÓN PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2022 CÁMARA, NÚMERO 336 DE 2023 SENADO

*por medio del cual se declara a la disciplina de la chaza como deporte nacional y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 30 de mayo de 2024

Doctores

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente, Honorable Senado de la República

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Presidente, Honorable Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de Conciliación para el Proyecto de Ley número 154 de 2022 Cámara, número 336 de 2023 Senado, por medio del cual se declara a la disciplina de la chaza como deporte nacional y se dictan otras disposiciones.**

Respetados y apreciados presidentes,

Dando cumplimiento a la honrosa designación efectuada por las presidencias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, y a la luz del artículo 161 de la Carta Política y de los artículos 186 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, los integrantes de la comisión accidental de conciliación, nos permitimos por el conducto de ustedes señores presidentes, someter a consideración de las plenarias de ambas cámaras del Congreso de la República, para continuar con su trámite correspondiente.

Así las cosas, después de realizar el análisis correspondiente a cada uno de los textos aprobados por las respectivas cámaras, encontramos diferencias en cuanto al número de los artículos, dado que algunos de ellos fueron incluidos dentro del texto aprobado por el Senado de la República, encontrando que no existen diferencias que alteren con ello el espíritu del presente proyecto de Ley.

De conformidad con lo señalado anteriormente, **hemos decidido acoger el texto aprobado en segundo debate por el Senado de la República**, por considerar que concatena en 6 artículos lo aprobado por la Cámara, como se muestra a continuación en el cuadro comparativo de los textos aprobados por las plenarias del Senado y Cámara:

TEXTO APROBADO POR LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO ACOGIDO POR LA COMISIÓN DE CONCILIACIÓN
	<b>Artículo 1°.</b> La presente ley tiene por objeto declarar la disciplina deportiva tradicional de la chaza o de pelota a mano como deporte nacional, fortaleciendo a través de ello su reconocimiento intercultural y su aporte al desarrollo deportivo nacional	<b>Se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.</b> El cual fue adicionado en el Senado de la República con el fin de mejorar la técnica legislativa, incluyendo el objeto al proyecto de ley.
<b>Artículo 1°.</b> Declárese la disciplina deportiva tradicional de la chaza o de pelota a mano como deporte nacional. Su divulgación y fomento estará a cargo del Ministerio del Deporte	<b>Artículo 2°.</b> Declárese la disciplina deportiva tradicional de la chaza o de pelota a mano como deporte nacional. Su divulgación y fomento estará a cargo del Ministerio del Deporte	<b>Se acoge el texto aprobado por el Senado de la República,</b> toda vez que es el mismo aprobado en Cámara pero en el artículo 1° y en el texto de Senado se renumera, siendo el artículo 2°.
<b>Artículo 2°.</b> Los clubes, las ligas y la Federación de la chaza deberán registrarse ante el Ministerio del Deporte, con el fin de obtener el reconocimiento deportivo de que trata el artículo 2.5.1.1 del Decreto número 1085 de 2015 o aquel que lo modifique o sustituya. Dicho registro deberá contener el número de deportistas inscritos, quienes tendrán los mismos derechos de los deportistas afiliados en los demás clubes y ligas deportivas, y se propenderá por hacer de esta disciplina parte de la imagen de Colombia en el exterior. <b>Parágrafo.</b> El Ministerio del Deporte apoyará a las escuelas de formación para la práctica del juego de la chaza, impulsará campeonatos veredales, municipales, distritales, departamentales y nacionales, además de la profesionalización de las personas que representarán a nuestro país en eventos nacionales e internacionales	<b>Artículo 3°.</b> Los clubes, las ligas y la Federación de la chaza deberán registrarse ante el Ministerio del Deporte, o la entidad que este delegue para tales efectos, con el fin de obtener el reconocimiento deportivo de que trata la normatividad vigente. Dicho registro deberá contener el número de deportistas inscritos, quienes tendrán los mismos derechos de los deportistas afiliados en los demás clubes y ligas deportivas, y se propenderá por hacer de esta disciplina parte de la imagen de Colombia en el exterior. <b>Parágrafo.</b> El Ministerio del Deporte, las entidades territoriales, y los organismos del Sistema Nacional del Deporte, apoyarán a las escuelas de formación para la práctica del juego de la chaza e impulsarán campeonatos veredales, municipales, distritales, departamentales y nacionales.	<b>Se acoge el texto aprobado por Senado de la República.</b> En el texto aprobado Cámara corresponde al artículo 2° y en Senado de la República, al artículo 3°. Por cuanto establece precisiones en la redacción y adicionalmente, prevé que deberá ser impulsado por las entidades territoriales y no solo por el Ministerio del Deporte o los organismos del Sistema Nacional del Deporte.
<b>Artículo 3°.</b> El Ministerio del Deporte, como máximo órgano planificador y rector en la materia, y los entes públicos que conforman el Sistema Nacional del Deporte (SND) fijarán las acciones, estrategias y políticas tendientes al fomento, masificación, divulgación, planificación, coordinación y el asesoramiento de la práctica deportiva profesional de la chaza siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos en el Decreto número 1085 de 2015. Para ello, se deberá tener en cuenta los siguientes objetivos rectores: A) Fortalecer la organización deportiva en los municipios, distritos y departamentos que practican la chaza, promoviendo la inclusión y la integración de los diversos grupos poblacionales y comunidad en general. B) Propender por la eliminación de las barreras culturales, sociales y económicas que existen frente a esta práctica deportiva. De igual manera, se fomenta la participación de este deporte en niños, niñas, adolescentes y mujeres. C) Brindar oportunidades de mejoramiento y recuperación de los escenarios deportivos, para darles un uso adecuado	<b>Artículo 4°.</b> El Ministerio del Deporte, los entes territoriales y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte elaborarán el plan decenal, donde se fijarán estrategias, acciones, tendientes al fomento, masificación, divulgación, planificación, coordinación y el asesoramiento de la política deportiva de la chaza siempre y cuando se cumpla la normatividad vigente. Para ello, se deberán tener en cuenta los siguientes objetivos rectores: <b>1- A.</b> Fortalecer la organización deportiva en los municipios, distritos y departamentos que practican la chaza, promoviendo la inclusión y la integración de los diversos grupos poblacionales y comunidad en general. <b>2- B.</b> Propender por la eliminación de las barreras culturales, sociales y económicas que existen frente a esta práctica deportiva. De igual manera fomentar la participación de este deporte en niños, niñas, adolescentes y mujeres. <b>3- C.</b> Brindar oportunidades de mejoramiento y recuperación de los escenarios deportivos, para darles un uso adecuado	<b>Se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.</b> En el texto aprobado en la Cámara de Representantes, corresponde al artículo 3°, y en Senado de la República al artículo 4°, en donde se adiciona la elaboración de un plan decenal y se precisa que también se encuentran encargadas las entidades territoriales. Se ajusta la forma de la numeración para evitar confusiones en la redacción del texto.

TEXTO APROBADO POR LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO ACOGIDO POR LA COMISIÓN DE CONCILIACIÓN
<p>en la realización de eventos deportivos de la chaza en beneficio de toda la comunidad urbana y rural de las regiones.</p> <p>D) Promover y regular la participación del sector privado, asociado o no, en esta disciplina deportiva.</p> <p>E) Dar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con este deporte.</p> <p>F) Promover la práctica de la chaza, su profesionalización y formación de los practicantes de este deporte a través de las escuelas de formación, impulsando campeonatos de orden veredal, municipal, distrital, departamental y nacional.</p>	<p>en la realización de eventos deportivos de la chaza en beneficio de toda la comunidad urbana y rural de las regiones.</p> <p><b>4. D.</b> Promover y regular la participación del sector privado, asociado o no, en esta disciplina deportiva.</p> <p><b>5. E.</b> Dar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con este deporte.</p> <p><b>6. F.</b> Promover la práctica de la chaza, y su formación de los practicantes de este deporte a través de las escuelas de formación, impulsando campeonatos de orden veredal, municipal, distrital, departamental y nacional.</p>	
<p><b>Artículo 4°.</b> Autorícese al Gobierno nacional, departamental y municipal para que, dentro de su autonomía territorial, realice la destinación de las apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución de acciones, obras e intervenciones de interés social y utilidad pública que tengan como propósito garantizar y fomentar la práctica del deporte de la chaza.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los procesos de contratación que se adelanten en desarrollo de la presente ley se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> Las entidades del orden nacional, departamental y municipal, de acuerdo a sus competencias, identificarán las asignaciones presupuestales específicas para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Autorícese al Gobierno nacional a realizar las asignaciones y traslados presupuestales pertinentes para hacer efectivo el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p><b>Se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.</b> El cual corresponde al artículo 4° en el texto aprobado en la Cámara de Representantes, y en Senado de la República al artículo 5°.</p> <p>Se acoge este texto por cuanto se ajusta la redacción de la autorización presupuestal al Gobierno Nacional y la facultad que cada entidad territorial deba identificar las apropiaciones presupuestales correspondientes para la implementación de lo señalado en este proyecto de ley.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.</b> El cual corresponde al artículo 5 en el texto aprobado en la Cámara de Representantes y que en Senado de la República corresponde al artículo 6°, precisando la vigencia de la norma y que deroga todo lo que le sea contrario.</p>

En atención con lo plasmado en el cuadro anterior, y con las consideraciones descritas en el mismo, los suscritos conciliadores, solicitamos a las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el texto de conciliación del **Proyecto de Ley número 154 de 2022 Cámara, número 336 de 2023 Senado por medio del cual se declara a la disciplina de la chaza como deporte nacional y se dictan otras disposiciones.**

**TEXTO SOMETIDO A CONCILIACIÓN:  
TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2022 CÁMARA, NÚMERO 336 DE 2023 SENADO**

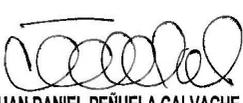
*por medio del cual se declara a la disciplina de la chaza como deporte nacional y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1°.** La presente ley tiene por objeto declarar la disciplina deportiva tradicional de la chaza o de pelota a mano como deporte nacional, fortaleciendo a través de ello su reconocimiento intercultural y su aporte al desarrollo deportivo nacional.

**Artículo 2°.** Declárese la disciplina deportiva tradicional de la chaza o de pelota a mano como deporte nacional. Su divulgación y fomento estará a cargo del Ministerio del Deporte.

**Artículo 3°.** Los clubes, las ligas y la Federación de la chaza deberán registrarse ante el Ministerio

 <b>JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA</b> Representante a la Cámara por Guaviare Partido Conservador	 <b>JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE</b> Representante a la Cámara por Nariño Partido Conservador
 <b>NORMA HURTADO SANCHEZ</b> Senadora de la República. Partido de la Unión por la Gente	 <b>RICHARD HUMBERTO FUELANTALA DELGADO</b> Senador de la República Movimiento de Autoridades Indígenas -AICO-

del Deporte, o la entidad que este delegue para tales efectos, con el fin de obtener el reconocimiento deportivo de que trata la normatividad vigente.

Dicho registro deberá contener el número de deportistas inscritos, quienes tendrán los mismos derechos de los deportistas afiliados en los demás clubes y ligas deportivas, y se propenderá por hacer de esta disciplina parte de la imagen de Colombia en el exterior.

**Parágrafo.** El Ministerio del Deporte, las entidades territoriales, y los organismos del Sistema Nacional del Deporte, apoyarán a las escuelas de formación para la práctica del juego de la chaza e impulsarán campeonatos veredales, municipales, distritales, departamentales y nacionales.

**Artículo 4º.** El Ministerio del Deporte, los entes territoriales y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte elaborarán el plan decenal, donde se fijarán estrategias, acciones, tendientes al fomento, masificación, divulgación, planificación, coordinación y el asesoramiento de la política deportiva de la chaza, siempre y cuando se cumpla la normatividad vigente. Para ello, se deberán tener en cuenta los siguientes objetivos rectores:

- A. Fortalecer la organización deportiva en los municipios, distritos y departamentos que practican la chaza, promoviendo la inclusión y la integración de los diversos grupos poblacionales y comunidad en general.
- B. Propender por la eliminación de las barreras culturales, sociales y económicas que existen frente a esta práctica deportiva. De igual manera fomentar la participación de este deporte en niños, niñas, adolescentes y mujeres.
- C. Brindar oportunidades de mejoramiento y recuperación de los escenarios deportivos, para darles un uso adecuado en la realización de eventos deportivos de la chaza en beneficio

de toda la comunidad urbana y rural de las regiones.

- D. Promover y regular la participación del sector privado, asociado o no, en esta disciplina deportiva.
- E. Dar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con este deporte.
- F. Promover la práctica de la chaza, y su formación de los practicantes de este deporte a través de las escuelas de formación, impulsando campeonatos de orden veredal, municipal, distrital, departamental y nacional.

**Artículo 5º.** Las entidades del orden nacional, departamental y municipal, de acuerdo a sus competencias, identificarán las asignaciones presupuestales específicas para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

**Parágrafo.** Autorícese al Gobierno nacional a realizar las asignaciones y traslados presupuestales pertinentes para hacer efectivo el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 6º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA Representante a la Cámara por Guaviare Partido Conservador	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara por Nariño Partido Conservador
 NORMA HURTADO SANCHEZ Senadora de la República. Partido de la Unión por la Gente	 RICHARD HUMBERTO FUELANTALA DELGADO Senador de la República Movimiento de Autoridades Indígenas -AICO-

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2023 CÁMARA

*por la cual se expide la Ley General de bosques nativos, plantaciones forestales y agroforestales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C., 30 de mayo de 2024

Doctor

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS

Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

**Referencia:** Informe de Ponencia Negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 077 de 2023 Cámara, por la cual se expide la Ley General de bosques nativos, plantaciones forestales y agroforestales y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República me hizo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia negativa del PL 077/2023 para primer debate en Comisión Quinta de Cámara.

Cordialmente,



JULIA MIRANDA LONDOÑO  
Representante a la Cámara por Bogotá

## 1. Antecedentes y trámite del proyecto

El presente proyecto de ley, de autoría del senador por el Partido Conservador Colombiano *Nicolás Albeiro Echeverry*, el Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia por el Partido Conservador *Andrés Felipe Jiménez Vargas* y el Senador por el Partido Centro Democrático *Miguel Uribe Turbay*, (quien notificó la adhesión a la autoría del presente proyecto de ley mediante la *Gaceta del Congreso* número 1601 del 2023) fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República de Colombia el día 2 de agosto del 2023. Mediante Oficio CQCP 3.5/2023-2024, la Secretaría General de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara notificó al Representante *Nicolás Antonio Barguil Cubillos* como coordinar ponente y a la Representante Julia Miranda Londoño como ponente del Proyecto de Ley número 077 de 2023, concediendo un plazo inicial de 15 días calendario para presentar el informe de ponencia, plazo consecutiva y oportunamente prorrogado hasta el día 30 de mayo del 2024.

Al recibir la honrosa designación, la decisión de los ponentes fue solicitar conceptos técnicos a diferentes entidades públicas, Organizaciones no Gubernamentales, gremios e instituciones académicas. Entre ellas, se solicitó concepto técnico sobre la exposición de motivos y articulado del presente proyecto de ley a las siguientes entidades: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación, Superintendencia de Industria y Turismo, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Instituto Humboldt, Instituto SINCHI, WWF, Federación Nacional de Industriales de la Madera, Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Departamento de Derecho Ambiental de la Universidad Externado, ONF Andina, Fundación Natura y la FAO de las Naciones Unidas.

En tal sentido, se allegaron a los ponentes conceptos de las siguientes entidades: Ministerio de Educación Nacional, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Superintendencia de Industria y Comercio, Instituto Humboldt, Instituto SINCHI, Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Departamento de Derecho Ambiental de la Universidad Externado, Federación Nacional de Industriales de la Madera y WIFI. Al momento de suscribir el presente informe de ponencia, no hay registro de concepto técnico sobre el proyecto de entidades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ONF Andina, Fundación Natura y FAO.

## 2. Contenido del Proyecto de Ley

### 2.1. Exposición de motivos

La exposición de motivos del proyecto de ley plantea que la situación del sector agropecuario en

Colombia se encuentra en una grave crisis debido al debilitamiento de la estructura socioeconómica rural, lo que ha llevado a una disminución significativa de empleo e ingresos familiares. Aunque la pandemia no ha tenido un gran impacto en las zonas rurales, ha puesto de manifiesto los problemas existentes en los modelos de producción agropecuaria y en la titulación de tierras.

Esta crisis ha generado grandes focos de conflicto social, cultivos ilícitos y estancamiento de las actividades agrarias en las regiones. Factores como los desplazamientos forzosos, las condiciones climáticas adversas, la persistente violencia en las áreas rurales y los problemas fitosanitarios han agravado aún más la situación. Además, la falta de competitividad en el mercado internacional y la fluctuación de los precios han contribuido al estancamiento económico del sector.

Ante este panorama, el proyecto propone un enfoque hacia el desarrollo forestal y agroforestal como una solución viable para impulsar la economía rural. Se destaca el potencial de Colombia para convertirse en un importante actor en los mercados internacionales de productos forestales, aprovechando sus extensas áreas aptas para la plantación de bosques. Se menciona la necesidad de crear una entidad gubernamental para promover y gestionar el desarrollo forestal en el país.

Además, se resalta la importancia de modernizar la infraestructura y tecnología en el sector forestal, así como de promover la inversión en reforestación con fines productivos. Se reconoce la existencia de profesionales capacitados y tecnologías adecuadas para llevar a cabo proyectos forestales a gran escala.

El proyecto de ley se apoya en que diversos estudios muestran que Colombia tiene la capacidad de aprovechar la producción de materias primas forestales tropicales y obtener productos no maderables, como alimentos y materias químicas y farmacéuticas. Esto es crucial dada la preocupación global por el cambio climático, donde la adaptación y mitigación dependen del manejo forestal. La inversión en este sector no solo promueve el desarrollo económico y genera empleo, sino que también ofrece beneficios ecológicos significativos.

Para aprovechar estas oportunidades, se propone la creación de la Promotora Colombiana de Bosques (Procolbosques) como una entidad para fomentar la producción forestal en Colombia. Se estima que se necesitará sembrar al menos tres millones de hectáreas de bosques en los próximos 27 años, lo que requerirá una inversión aproximada de 60 mil millones de dólares. Esto no solo mejorará la competitividad industrial de Colombia en los mercados internacionales, sino que también beneficiará la biodiversidad y la oferta hídrica, además de generar millones de empleos calificados.

Según el proyecto, a nivel normativo, Colombia cuenta con una extensa legislación ambiental y forestal, aunque a menudo es contradictoria y poco efectiva en la práctica. Desde la Ley 2ª de

1959 hasta decretos y leyes más recientes, se ha buscado regular el aprovechamiento forestal y la conservación del medio ambiente. Sin embargo, aún persisten desafíos en la implementación efectiva de estas regulaciones.

Se argumenta que la creación de una nueva institucionalidad, como lo propone Procolbosques, y la actualización de la legislación forestal son fundamentales para aprovechar el potencial forestal de Colombia, tanto en términos económicos como ambientales. Además, estas iniciativas deben garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y sociales de las comunidades involucradas en el sector forestal, conforme a la Constitución Política y los estándares internacionales de derechos humanos.

## 2.2. Articulado, títulos y capítulos

El proyecto de ley está compuesto por 164 artículos distribuidos en 13 títulos, divididos en capítulos. El Título 1 comprende 3 capítulos de disposiciones generales, que abarcan principios, definiciones y competencias de los organismos responsables. En el Título 2, se encuentra un solo capítulo que propone la creación de una entidad promotora forestal, estableciendo así una nueva institucionalidad y competencias. El Título 3 consta de dos capítulos, el primero trata sobre la política general de desarrollo forestal, ajustando competencias. El segundo capítulo modifica las disposiciones legales vigentes sobre la adjudicación de tierras y redelimita las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley Segunda de 1959. También identifica las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) delimitadas en la misma ley. El Título 4 crea y desarrolla el Sistema Nacional Forestal en uno de sus capítulos. El Título 5 aborda la planeación con dos capítulos, uno sobre planes de ordenación forestal protectora y otro sobre zonas aptas para el desarrollo forestal. El Título 6 se centra en el manejo y establecimiento de bosques y plantaciones. El Título 7, dedicado a bosques y plantaciones forestales, comprende 4 capítulos. Trata sobre las áreas forestales y su clasificación, la figura de bosque nativo y las plantaciones forestales protectoras, y contiene disposiciones sobre las zonas de reserva forestal de la nación, así como instrumentos de planificación como el plan de manejo. El Título 8 crea y desarrolla un fondo para la conservación de los bosques. El Título 9 consta de un solo capítulo sobre definición, obligaciones y registro de los operadores forestales. El Título 10 abarca seis capítulos que tratan sobre plantaciones, sistemas agroforestales, subsidios para la adecuación de tierras, movilización de productos forestales, entre otros temas relacionados. El Título 11 se refiere a la financiación, estímulos y exenciones tributarias para la actividad forestal. El Título 12 contiene otras disposiciones relacionadas con acuerdos intersectoriales, capacitaciones, servicios ambientales, divulgación, entre otros aspectos. El último título trata sobre facultades reglamentarias, medidas preventivas y sancionatorias por incumplimiento del régimen establecido, excluyendo

los territorios colectivos y derogando cualquier disposición que le sea contraria.

## 3. Consideraciones generales de la ponente

En el curso de los meses recientes, como ponente de la presente iniciativa he podido advertir en ella diversos aspectos que despiertan gran preocupación. En consonancia con estos hallazgos, están los conceptos técnicos recibidos que, además de expresar críticas, recomendaciones y propuestas frente a determinados artículos, cosa normal en el debate democrático, las han expresado de forma realmente profusa, reiterada y prácticamente en relación con la totalidad de apartados y artículos de un cuerpo normativo tan extenso.

Convergen además mayoritariamente estos conceptos, en apuntar que la iniciativa presenta importantes riesgos sustantivos y procedimentales, relacionados con la vulneración del ordenamiento jurídico y particularmente, del orden constitucional y ambiental, los cuales excederían el tenor específico de las disposiciones que lo integran y estarían afectando al proyecto como un todo, incluso de forma insubsanable. De ser así, carecería de sentido reformar, adicionar o suprimir disposiciones específicas a través de un pliego de modificaciones y sería necesario detener en este punto el trámite legislativo.

En particular, los conceptos claramente indican que el proyecto contiene aspectos susceptibles de afectar, y en materia muy sensible, a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por la omisión de consulta previa. Que el ámbito de aplicación general que anuncia, en la práctica, ha sido desdibujado. Que en materias estructurales del texto se ha vulnerado la iniciativa exclusiva del ejecutivo y que no se cuenta con la certeza de viabilidad fiscal, en relación con varias medidas cruciales para la debida implementación de lo pretendido.

Finalmente, es posible destacar muy serias preocupaciones asociadas a la inaplicabilidad de varias disposiciones del proyecto, la falta de respuesta a las problemáticas y necesidades normativas de la economía forestal en el país, la generación de incentivos para la deforestación, el debilitamiento de la protección ambiental para favorecer actividades económicas en bienes baldíos, el déficit de participación de la sociedad civil y de las comunidades étnicas en el propuesto Sistema Nacional Forestal y la falta de directrices diferenciales para las plantaciones forestales en relación con los sistemas agroforestales. Procedo entonces a exponer ante la honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, cada una de las cuestiones enunciadas.

## 4. El proyecto desconoce el derecho a la participación de las comunidades étnicas

Al revisar el proyecto de ley y los conceptos recibidos, surge una primera cuestión transversal: ¿El trámite de esta iniciativa ha respetado el derecho fundamental a la consulta previa que el

constituyente reconoció a las comunidades étnicas?. Para responderla, es necesario precisar si, frente a las medidas contenidas en el proyecto, era necesario proteger intereses especiales de estas comunidades en los ámbitos territorial, cultural, social, espiritual o económico<sup>1</sup> y en caso afirmativo, verificar si se realizó la consulta previa en debida forma.

En cuanto a lo primero, el punto de partida es el concepto “afectación directa”<sup>2</sup>, que se deriva del artículo 6.1.a del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, instrumento que fue incorporado al ordenamiento interno mediante la Ley 21 de 1991 y que forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Más allá de la definición fijada con autoridad para este concepto por el guardián de la Carta Política<sup>3</sup>, en el ámbito específico de los proyectos de ley, es fundamental traer a colación los supuestos no taxativos<sup>4</sup> establecidos por la Corte, donde se entiende que las comunidades étnicas se verán directamente afectadas.

Así ocurre cuando la medida prevista en el proyecto: i) Involucra el territorio ancestral, el uso del suelo o la extracción de recursos naturales<sup>5</sup>; ii) se relaciona con el ethos o la identidad de alguna comunidad étnica o tribal y altera de modo negativo o positivo su vida política, económica, social y cultural como elementos definitorios de su identidad<sup>6</sup>; iii) impone cargas o atribuye beneficios a una comunidad, de tal manera que modifica su situación o posición jurídica<sup>7</sup>; iv) regula como objeto central una o varias comunidades étnicas o desarrolla en forma específica uno de los derechos previstos en el Convenio 169 de la OIT<sup>8</sup> o v) pese a ser de carácter general a) tiene mayores efectos en estas comunidades que en el resto de la población; b) ordena de manera sistemática aspectos que constituyen la identidad comunitaria y, en esa medida, podría afectarla eventualmente, traer consigo un déficit de protección de sus derechos

o, incluso, presentar una omisión legislativa con efectos discriminatorios<sup>9</sup>.

Cabe resaltar que los supuestos de apreciación antes reseñados “no agotan las posibilidades de definir el concepto de afectación directa”. Por tanto, es importante llevar a cabo una evaluación caso a caso en torno a la obligatoriedad de la medida. Con todo, hipótesis como las reseñadas (...) constituyen una orientación suficiente para el ejercicio de dicha tarea, en consonancia con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y en el marco de la jurisprudencia constitucional<sup>10</sup> “Así mismo, según la Corte, hay situaciones en las que, a pesar de no existir evidencia razonable de una afectación directa, procede la consulta. En adición a las ya enunciadas, son las siguientes: “(i) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de las comunidades étnicas y (ii) por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido”<sup>11</sup>.

En el presente caso, salta a la vista el aspecto territorial. Al respecto, el artículo 163 del proyecto excluye expresamente de su ámbito de aplicación, “los territorios otorgados a Resguardos Indígenas o Consejos Comunitarios de Negritudes”, así como “organizaciones indígenas o comunidades afrodescendientes, reconocidas legalmente”. Si bien lo anterior limita el impacto del proyecto sobre las comunidades étnicas, no evita que diversas previsiones de la iniciativa ocasionen efectos apreciables en áreas del territorio que no han sido formalmente delimitadas como territorios indígenas, o no han sido asignadas como propiedad colectiva de las comunidades negras, pero sí hacen parte del hábitat natural de tales comunidades, de modo que su afectación puede alterar significativamente el modo de vida de aquellas.

Recuérdese por ejemplo, que la ley 70 de 1993 sobre tierras de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en su artículo 6º, prohíbe constituir formalmente la propiedad colectiva en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, pero dispone mecanismos alternativos para garantizar en estas áreas la integridad cultural de estas comunidades, lo que significa que la presencia de comunidades étnicas en el territorio, va más allá del ámbito delimitado por determinadas figuras para el gobierno tradicional y el ejercicio de propiedad colectiva<sup>12</sup>. Así, para la jurisprudencia constitucional el territorio puede ser tomado en dos sentidos: uno, el geográfico, como extensión legalmente reconocida donde están los

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-941/10, C-157/16, C-184/16, C-067/17, C-214/17, C-290/17, C-290/17, C-674/17, C-730/17, C-013/18, C-020/18, C-349/23, entre otras.

<sup>2</sup> Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional C-295/19 y C-054/23.

<sup>3</sup> Sentencia SU-123/18, reiterada en la sentencia C-349/23.

<sup>4</sup> Recogidos en la sentencia C-295/19, que reitera lo establecido en las sentencias C-030/08, C-175/09, C-063/10, C-366/11, C-068/13 y C-073/18.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-068/13 y C-054/23.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-030/08, C-175/09, C-366/11, C-196/12, C-389/16 y C-054/23.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-077/17 y C-054/23.

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-030/08, C-175/09, C-063/10, C-366/11, C-368/13 y C-054/23.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-047/22, reiterada en la sentencia C-054/23

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-348/21 y C-054/23, reiterando la sentencia SU-123/18.

<sup>12</sup> Ponce de León, Eugenia (2007). Bases Técnicas y Legales de la Política de Participación Social en la Conservación, cap. 3: “Áreas protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras, pp. 202-249.

resguardos o los territorios colectivos y otro, el amplio, que incluye zonas de ocupación habitual en los que las comunidades étnicas desarrollan sus actividades sociales, económicas, espirituales o culturales.

Pues bien, la jurisprudencia ha vinculado la afectación directa con la noción amplia de “territorio”, anotando que este concepto “(i) va más allá de una extensión física de tierra, pues (ii) se encuentra ligado a elementos culturales, ancestrales y/o espirituales de la comunidad étnica y, en esa medida, (iii) exige reconocer su ocupación desde las circunstancias de la comunidad, las expectativas de titulación de predios a estas comunidades, el uso de las fuentes hídricas o de los suelos, los lazos espirituales o ceremoniales, las costumbres de cultivo, caza o pesca con las que la comunidad étnica, a lo largo del asentamiento, ha subsistido”<sup>13</sup>.

En tal sentido, las previsiones de un proyecto de ley general forestal evidentemente recaen sobre un objeto -el bosque- que tiene particular relevancia para las comunidades étnicas y guarda una íntima e indisoluble relación con sus modos de vida. Medidas que están dirigidas a la conservación de la biodiversidad, a regular la presión sobre la tierra y el manejo de los recursos hídricos, podrán ser aplicadas en espacios comprendidos bajo la noción étnica ampliada de territorio, en relaciones que van más allá de las fronteras formales, siendo necesario considerar también en estos espacios la intensidad y permanencia efectiva de la comunidad, el grado de exclusividad de la ocupación y sus particularidades culturales, sociales y económicas<sup>14</sup>. Además muchas de estas comunidades dependen casi en su totalidad, de los recursos que les proveen los bosques. Así pues, se hace necesaria la consulta previa.

En el presente caso, tal como ocurrió con la Ley General Forestal 1021 de 2006, declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a la falta de consulta previa en sentencia C-030 de 2008,<sup>15</sup> el carácter específico de la afectación que la ley puede tener sobre las comunidades indígenas y tribales, se deriva de la condición general e integral que se le dio a la iniciativa legislativa, en cuanto que sus previsiones son susceptibles de afectar a dichas comunidades en una dimensión muy particular, cuál es su visión cosmogónica y la relación que mantienen con el bosque. No se entiende cómo un régimen general e integral en materia de manejo de bosques naturales y plantaciones forestales pueda tramitarse sin incluir en él la regulación de la situación de quienes tienen en el bosque su principal medio de supervivencia física y cultural.

Como lo dijo la Corte en aquella ocasión, resulta indudable que una ley que regule de manera integral el manejo forestal en el país, afecta de manera directa y específica a los pueblos indígenas y tribales que habitan en zonas de alta incidencia de bosques,

no sólo por el interés que tales comunidades tienen en participar en la definición de los elementos de un régimen nacional forestal, sino también por los conflictos que las distintas aproximaciones al tema pueden suscitar, en particular cuando, un énfasis explícito en la necesidad de promover la explotación maderera como elemento estratégico para el desarrollo económico puede resultar contrapuesto con la concepción que las comunidades tienen sobre el bosque, lo cual claramente apunta hacia la necesidad de la consulta orientada a lograr una conciliación de intereses<sup>16</sup>.

Pues a semejanza de la ley 1021 de 2006, este proyecto fue concebido como un régimen integral, razón por la cual no cabe excluir de su ámbito la regulación de los bosques naturales, ni el impacto que de ello se desprende para las comunidades étnicas. Para lograr ese propósito habría sido necesario concebir un proyecto distinto, desde su origen, orientado puntualmente a la adopción de medidas que fomenten el establecimiento y la explotación de plantaciones forestales comerciales, pero sin pretender hacer una regulación integral del sector forestal. La opción contraria, esto es, la de tramitar un proyecto de carácter general e integral, implica que necesariamente, debían haberse consultado las comunidades indígenas y negras, ya que por acción, en razón de las medidas adoptadas en la ley, o por omisión, en cuanto formalmente se excluyese a dichas comunidades del ámbito de aplicación de la misma, pese a su carácter general e integral, dicha medida legislativa es susceptible de afectar directamente a las comunidades que tienen en el bosque su hábitat natural.

Ahora bien, alguien podría decir que las medidas contenidas en el proyecto lejos de perjudicar a las comunidades étnicas, las benefician al permitirles participar de la economía forestal. Sin embargo, la Corte ha precisado que es indiferente el carácter -supuestamente- positivo o negativo que tenga una medida. En palabras de la Corte:

“Tomarse en serio la consulta previa como un diálogo entre iguales, pero con distintos saberes y sentires, implica reconocer que son las comunidades quienes construyen su propio concepto de buen vivir (...) procede la consulta, cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa de los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta (...). Incluso cuando el Estado o los particulares pretenden actuar de buena fe, corren el riesgo de malinterpretar lo que resulta “beneficioso” para un pueblo, al guiarse únicamente por sus propios parámetros de corrección o desarrollo. Y, paradójicamente, se presentan como benefactores de unas comunidades, a las que simultáneamente desconocen su identidad y la diversidad en sus preocupaciones, sus saberes y sus intereses”<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-348/21 y C-054/23.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-030/08.

<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-295/19, reiterando las

Dicho lo anterior, resta abordar la segunda cuestión planteada desde el inicio. De los antecedentes del proyecto, los cuáles no dan cuenta de ningún proceso participativo que se pueda entrar a valorar, puede concluirse sin mayor dificultad que en relación con el proyecto de ley 077 de 2023 Cámara no se surtió la consulta a los pueblos indígenas y tribales en los términos del Convenio 169 de la OIT, proceso que habría permitido identificar dificultades, establecer las discrepancias relevantes en las aproximaciones, buscar alternativas, y, propiciar que el debate en el Congreso se enriqueciera con el aporte de posiciones previamente decantadas en las que, si bien no era imperativo el consenso, si permitirían apreciar con nitidez los aspectos que desde la perspectiva de las comunidades podrían resultar problemáticos. Incluso si se hubiera consultado previamente, el proyecto hoy probablemente sería otro.

Si bien en este punto del trámite, es posible realizar ejercicios de socialización, incluso con comunidades étnicas debidamente representadas, la Corte ha sostenido frente al trámite de medidas legislativas, que la consulta previa se debe realizar con anterioridad a la radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República, esto es, durante la estructuración de la propuesta normativa, lo cual obedece a la exigencia de oportunidad, ya que una vez radicado el proyecto, la participación de las comunidades étnicas no tendría ninguna utilidad,<sup>18</sup> se trataría de una mera notificación sobre algo que ya ha sido decidido, situación que resultaría contraria a los criterios para la consulta y conduce a estimar que en este caso el vicio de inconstitucionalidad está consolidado.

Es necesario que un proyecto dirigido a regular materias tan relevantes y complejas como el desarrollo forestal en Colombia, surta todos los procesos que se requieren, para no desgastar al poder legislativo del Estado en el trámite de un proyecto que dé origen a otra ley que carezca de la mínima expectativa de superar un juicio de constitucionalidad. Rápidamente, la posición de continuar el trámite sería calificada como una postura paternalista que se arrogó la potestad para definir unilateralmente lo beneficioso para una comunidad y, por ende, como una trasgresión grave a la protección que requiere la diversidad cultural del país<sup>19</sup>.

sentencias SU-383/03, C-317/12, C-077/17, C-290/17 y C-017/18.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-196/12 y C-054/23

<sup>19</sup> Como ha dicho la Corte en sentencia C-891/02, reiterada en la sentencia C-295/19, “[S]e hace evidente una particular contradicción en asuntos relativos a los pueblos indígenas y otras minorías étnicas, lo cual convoca no pocas voces que critican la supremacía de la denominada “sociedad de conocimientos” que pretende justificar la primacía de sus idearios y fundamentos en una supuesta homogénea noción de desarrollo, basada en los principios de eficacia, eficiencia y crecimiento económico, de la cual dimana un marcado sentido paternalista hacia las minorías”.

Por lo tanto, no queda otra alternativa que proponer a la honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes el archivo de esta iniciativa, tal como se hará en la parte final del presente informe de ponencia. Con todo, en correspondencia con la alta responsabilidad que la mesa directiva de la mencionada Comisión ha tenido a bien confiar a la suscrita, se proseguirá el análisis en torno a otros puntos relevantes del proyecto.

### **5. Ámbito territorial como determinante del ámbito de aplicación**

Con el objeto de excluir los territorios étnicos del ámbito de aplicación proyectado, esta iniciativa ha perdido, tal vez de manera inopinada, su ambición transformadora de la gestión forestal en el país, dejando de ser un proyecto de “Ley General Forestal”. Lo anterior, tomando en cuenta que, según el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, en Colombia para finales de 2021, de los 114 millones de hectáreas que constituyen la extensión territorial nacional, 59,4 millones estaban cubiertas por bosque natural. Según el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, en Colombia cerca del 53 % de los bosques naturales se localiza en áreas de resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras y zonas de reserva campesina<sup>20</sup>.

Consecuentemente, la ley proyectada en esta iniciativa quedaría reducida a aplicar apenas en el treinta y ocho por ciento (38%) de los bosques naturales del país; es decir, abarcando menos de veinte millones de hectáreas. En realidad, así, la iniciativa tiene un alcance y unos efectos mucho más limitados que lo aparente en una visión apriorística. Lo anterior, afecta de forma ostensible la viabilidad legislativa de tramitarlo como un instrumento legal que pueda dar respuestas integrales a las enormes y variadas necesidades que tiene el país en materia de economía y gestión forestal.

Con la exclusión de los territorios étnicos, también queda en entredicho el objetivo que se señala en el artículo 3° numeral 4 del proyecto, de acuerdo con el cual, la conjunción entre las plantaciones forestales, los sistemas agroforestales y los bosques nativos con otros sectores económicos, “se constituirá en el sustento efectivo de la vida económica, social y democrática del medio rural colombiano”. El país hace varios años, necesita una ley forestal actualizada. Sin embargo, aquella ley para que satisfaga los altos requerimientos que se dejan explícitos en el articulado, debe contar con un alcance integral que le permita impactar la realidad del desarrollo forestal en Colombia, de forma generalizada.

### **6. Incertidumbre sobre la viabilidad fiscal**

A la creación de la nueva institucionalidad, con impacto presupuestal previsiblemente elevado, ya

<sup>20</sup> Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. <https://www.andi.com.co/Uploads/583212846-Sistema-de-Monitoreo-de-Bosques-y-Carbono.pdf>

que pretende modificar la estructura de dos sectores administrativos del nivel nacional, hay que sumar la creación del Fondo para la Conservación en el artículo 67 del proyecto y la política de subsidios para la adecuación de tierras con fines de explotación forestal y de los sistemas agroforestales dispuesta entre los artículos 93 y 113, entre otras acciones estatales que pueden dar lugar a erogaciones presupuestales. Por lo tanto, se requiere el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el análisis del impacto fiscal de esta iniciativa legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 (Ley Orgánica de Presupuesto)<sup>21</sup>, para efectos de determinar su viabilidad fiscal y las fuentes de nuevos recursos que las sustentarán. Dicho concepto no obra en los antecedentes del proyecto.

Adicionalmente, importa señalar que los artículos 141 y 142 significan un impacto a considerar por vía del ingreso público, reduciendo las fuentes de carácter tributario, al exceptuar y descontar expresamente rentas tributarias provenientes del aprovechamiento de nuevas áreas de ordenación, manejo y uso sostenible del bosque nativo. Tampoco en relación con esa disminución de rentas tributarias, concurre concepto de viabilidad fiscal o al menos, un cálculo preliminar que permita tener algún grado de certeza sobre la posibilidad y conveniencia real para el país, de adoptar estas disposiciones.

La ponente solicitó diligentemente concepto de viabilidad fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el día 19 de abril de 2024. No obstante, a la fecha en que se rinde la presente ponencia, no ha sido recibida ninguna respuesta a dicha solicitud. En consecuencia, resulta claro que hay incertidumbre significativa frente al impacto fiscal que implican las disposiciones de este proyecto para el erario que los congresistas hemos prometido administrar responsablemente.

### **7. Inconstitucionalidad por infringir la iniciativa exclusiva del Gobierno**

Desde su objeto (Art. 1), esta iniciativa afirma que la ley proyectada “establece una nueva estructura del Estado”. En efecto, el artículo 11 autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a crear una Unidad Administrativa Especial de Bosques Nativos. La misma norma autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que dentro de su estructura orgánica cree una Unidad Administrativa Especial Forestal y de Sistemas Agroforestales y ordena a las Corporaciones Autónomas Regionales crear dependencias especiales forestales, “dentro de su autonomía”. A su turno, el artículo 12 faculta al Gobierno Nacional para que proceda a la creación de la Entidad Promotora Colombiana de Bosques, Procolbosques, como una Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Es necesario afirmar en este análisis que la iniciativa para normar este tipo de decisiones está constitucionalmente fijada en el ejecutivo, de forma exclusiva, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 154. (...) No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

Pues bien, el artículo 150, refiriéndose a las normas que dicta el Congreso, dice en su numeral 7: “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”.

Esta potestad privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de este, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno<sup>22</sup>. Sin embargo, es un hecho cierto que el presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, a pesar de haber solicitado la ponente concepto a los ministerios de ambiente y agricultura, no cuenta con aval del Gobierno Nacional para ninguno de los siguientes tres efectos: 1. Autorizar la creación de dos unidades administrativas especiales; 2. Autorizar la creación de una empresa industrial y comercial del Estado y 3. Regular el funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, estableciendo que aquellas deberán contemplar en su organización interna dependencias especiales forestales.

Para el caso de PROCOLBOSQUES, en tanto Empresa Industrial y Comercial del Estado, pilar del nuevo arreglo institucional dispuesto en esta iniciativa, de acuerdo con el artículo 69 de la ley 489 de 1998 además se requiere un previo estudio demostrativo de conveniencia y necesidad, el cual debe ser elaborado y presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso junto con el proyecto de ley en el que se proponga la creación de la entidad descentralizada por servicios,

<sup>21</sup> Ley 819 de 2003, Artículo 7°

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-821/11 y C-026/21.

o se solicite la autorización para crearla,<sup>23</sup> con lo cual no es oportuno que el gobierno en gracia de discusión, presentase un estudio demostrativo en este punto del trámite y por tanto, la autorización para crearlo devino inconstitucional.

A lo dicho, hay que sumar la indeterminación existente frente a la naturaleza jurídica del organismo denominado en el artículo 27 como “Concejo Nacional Forestal”, si bien pareciera tratarse más de una instancia interinstitucional. Así mismo, es importante advertir que el artículo 141 prevé una exención sobre rentas tributarias, lo cual entra también dentro del rango de la iniciativa gubernamental exclusiva, de acuerdo con el transcrito artículo 154 constitucional, si se considera que la exención que declara cuando las rentas provengan del aprovechamiento de nuevas áreas de ordenación, manejo y uso sostenible del bosque nativo o plantaciones protectoras y las inversiones en nuevos aserríos, hacen referencia al impuesto sobre la renta o a algún tributo nacional, lo cual tampoco se especifica en el articulado.

#### **8. Inaplicabilidad de numerosas disposiciones**

El proyecto plantea un cambio estructural en primera medida, por cuanto emplea la categoría “bosques nativos” la cual resulta ajena a la gestión forestal en el país. Histórica y culturalmente, en los usos de los actores públicos y privados, en las normas previas, en los documentos técnicos, de política y de planificación, la categoría que se usa consistentemente es la de “bosques naturales”. Por otra parte, la categoría “silvicultura tropical”, usada con insistencia en el articulado, resulta innecesaria, pues técnicamente se puede catalogar de manera solvente a la silvicultura en línea con los fines del proyecto, ya que esta incluye una variedad de prácticas asociadas a la gestión sostenible del bosque, como la selección de especies de árboles adecuadas, la plantación, el control de plagas y enfermedades, el manejo de la densidad de árboles, la tala y la regeneración forestal.

Adicionalmente, un error constante en el articulado, es concebir la gestión sostenible de los bosques como si no incluyera actividades productivas, lo cual riñe con los fundamentos del manejo forestal sostenible y con la noción de servicios ecosistémicos. Lo anterior, puede acarrear entre otras consecuencias, el agravamiento de las colisiones de competencias entre los ministerios de ambiente y agricultura y entre sus entidades adscritas y vinculadas, perpetuando y profundizando uno de los mayores problemas que han venido inhibiendo el desarrollo forestal en el país. Además, renuncia a la necesaria coordinación intersectorial, por ejemplo, al excluir a las autoridades ambientales de los departamentos de la gestión forestal en estos

órdenes territoriales y al Ministerio de Ambiente, del proceso para la formulación de la política de desarrollo forestal y del plan de acción para el desarrollo productivo, cultural y ambientalmente sostenible de las zonas de desarrollo forestal y de los sistemas agroforestales. Por cierto, las dichas “zonas de desarrollo forestal” no se encuentran definidas, caracterizadas ni ensambladas en este proyecto de ley, ni siquiera se define su naturaleza jurídica o su alcance específico.

En adición a lo expuesto, es importante destacar que el proyecto de ley no presenta una jerarquía clara ni señala la articulación entre las diferentes entidades, entes territoriales y los diferentes instrumentos de planeación que plantea. En el Capítulo III se abordan las atribuciones a los organismos responsables del Proyecto de Ley entre los cuales se involucra al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Sumado a esto, se pretende crear la ya mencionada nueva institucionalidad forestal.

Sin embargo, se ignora que El MADS ya cuenta con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, la cual “promueve la participación de las comunidades en la gobernanza forestal con base en la ordenación y el manejo sostenible de los bosques, formula e implementa las acciones de prevención y control de deforestación y degradación e implementa el plan nacional de restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas, genera los lineamientos técnicos y conceptuales para la administración y manejo de las reservas forestales nacionales (Ley 2ª de 1959 y protectoras nacionales) y de los ecosistemas estratégicos así como la formulación y seguimiento a las políticas de conservación, manejo y uso sostenible de los recursos genéticos”. No se indica el rol que tendrá esta dirección del Ministerio ni cómo esta Dirección se articulará con las nuevas instituciones.

En esta misma línea, es necesario mencionar que el proyecto obvia la existencia del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, herramienta de información valiosa del sector ambiental en donde se monitorean los bosques en función de los acuerdos internacionales firmados por Colombia y la normatividad interna tales como la ley 2169 en su artículo 26, el Decreto número 1655 de 2017 y el Decreto número 2811 de 1974. Además, el proyecto ignora herramientas clave para el acopio y procesamiento de información oficial en la materia, como son el Sistema Nacional de Información Forestal y el Inventario Forestal Nacional. Tampoco aborda asuntos esenciales para la gestión forestal, tales como el levantamiento, manejo y centralización de la información científica y técnica sobre los recursos forestales y sobre los ecosistemas donde estos se ubican, así como sobre el monitoreo, oferta y demanda de tales recursos.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 250 de 2023, 22 de febrero de 2023. Disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=142400>

Adicionalmente, el proyecto en su apartado de definiciones tiene disposiciones que afectan directamente el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. Por ejemplo, al dar una definición de “bosque” que difiere de la definición oficialmente adoptada por Colombia, no sólo genera una grave distorsión normativa sino también rompe con una definición adoptada en escenarios internacionales con la cual se gestionan actualmente todas las metas de cambio climático del país, creando un contexto en donde se tendrían que revisar el cumplimiento de las metas en función de la nueva definición adoptada por la presente ley, lo cual resulta ampliamente problemático para el país y sus metas de cambio climático.

En el artículo 8º, que plantea las atribuciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no se aclara cómo desde la entidad se promoverá el manejo y aprovechamiento de las áreas productoras de bosques nativos, dado que el manejo de estas áreas es potestad de las autoridades ambientales.

Además, en el artículo 9º, que establece las atribuciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, si bien es importante incluir a dicho sector, se debería atribuir al Ministerio de Agricultura como organismo rector de la producción agropecuaria, forestal y pesquera la función de expedir las normas de fomento requeridas. A su vez, el artículo 15 otorga funciones a la UPRA que se salen de su misionalidad, como lo es la determinación de especies promisorias para los núcleos forestales.

Por otro lado, el proyecto de ley no aclara qué pasará con las funciones que actualmente adelantan las corporaciones autónomas regionales frente a la administración de los bosques naturales. Además de proponer que las CAR se desprendan formalmente de esta competencia de administración del recurso, la propuesta estipula en su artículo 13 que Procolbosques vigilará y controlará las actividades de administración, lo cual termina de confundir el rol y ámbito de actuación de esta nueva entidad frente al manejo de los recursos naturales del país.

Es importante resaltar también el artículo 153, que aborda el aprovechamiento previo por excepción, en tanto no deja claro a quién se le autorizará el aprovechamiento previo, a quién se le exigirá la extracción de las masas forestales residuales ni aclara previo a qué es que se autorizará aprovechamiento. Tampoco define cómo se articula esta norma con las funciones de la ANLA y de las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de licenciamiento ambiental. Por lo tanto, se desconocen las competencias de la ANLA y las Corporaciones Autónomas Regionales para otorgar instrumentos ambientales. En este mismo sentido, el proyecto al disponer la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado de economía mixta que asuma funciones que hoy están en manos de entidades públicas como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Institutos de Investigación Científica y Corporaciones Autónomas Regionales, no deja en claro cómo se va a dar una distribución

eficiente de facultades entre Procolboques y las mencionadas entidades públicas que tienen a cargo actualmente gran parte de las obligaciones conferidas en el proyecto de ley a la nueva Empresa Industrial propuesta en el proyecto.

Por otro lado, los tiempos o plazos no están ajustados a un plan de acción y a las capacidades de las entidades. El artículo 10, que aborda en Plan de Acción, no indica el término dentro del cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá diseñar el plan de acción. Asimismo, si bien se indica que dicho Ministerio será el responsable de la expedición del plan, no se indica que se expedirá en coordinación con los demás ministerios a los que se refiere este PL, como el MADS y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Finalmente, en cuanto a los temas de planeación dispuestos en el artículo 37, no se analizan las implicaciones prácticas que tendrán los Planes de Ordenación Forestal Protectora en los trámites de solicitud de aprovechamientos forestales ni se aclara cuál será la zonificación forestal de estos planes. Además, no se determinan cuáles serán las incompatibilidades de los planes de establecimiento y manejo forestal, para identificar los posibles motivos que den lugar a la objeción. Aunque el proyecto asume que existen Planes de Ordenación Forestal Protectora, los que existen son Planes de Ordenación Forestal en los que se determinan con base en análisis de aspectos ecológicos, económicos y sociales, las opciones y criterios para implementar planes de manejo con fines de producción o protección. La propuesta en su artículo 37, reduce el ámbito de acción de las CAR en esta materia y lo circunscribe solamente a los aspectos de protección forestal.

#### **9. Falta de respuesta a las problemáticas del sector:**

El proyecto de ley no aborda de manera efectiva problemas identificados en el sector forestal tales como la tramitología, trazabilidad y gobernanza de la gestión forestal en Colombia. Esto hace necesario analizar la pertinencia del proyecto, pues al entender que sus disposiciones son problemáticas en unos aspectos y en otros irrelevantes frente a las problemáticas del sector se hace necesario resaltar por parte de la ponente, algunos elementos claves.

El proyecto cuenta con una grave deficiencia a la hora de incorporar en sus disposiciones temas esenciales para la gestión forestal, como el Sistema Nacional de Información Forestal y el Monitoreo de Bosques. En ese sentido, se identifica una confusión generalizada de conceptos en las disposiciones al proponer el Sistema Nacional Forestal como un Concejo Nacional Forestal, instancias públicas ampliamente diferentes que, en este caso en particular, el proyecto tiende a mezclar en naturaleza y composición. Es claro entonces que una confusión generalizada entre un Sistema y un Concejo es grave a los ojos de la ponente, no soluciona los problemas

actuales del sector y por el contrario genera una confusión de funciones.

El proyecto muestra una grave indeterminación sobre las funciones actuales de las autoridades ambientales en la administración de los bosques naturales. En su artículo cuarto relacionado a los principios de la ley señala que “Las plantaciones con fines de protección serán establecidas o promovidas y atendidas por el Sistema Nacional Ambiental y las entidades territoriales locales y regionales” lo cual es sumamente problemático pues genera un vacío sobre las actuales funciones, sobre todo en relación a las Corporaciones Autónomas Regionales que son las encargadas actuales de abordar las acciones planteadas en el artículo 8, sin siquiera mencionarlas directamente.

Se identifica que el proyecto no cuenta con una armonización entre el mismo y la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad. La anterior afirmación se sustenta en la clara falta de mecanismos de licenciamiento, evaluación de impactos ambientales y compensación, así como instrumentos que eviten impactos a gran escala en el medio ambiente. El proyecto es deficiente en el monitoreo de las concesiones, establecer multas, revocatorias de licencias, entre otros instrumentos que se cuentan a nivel internacional en estas políticas. Además, las disposiciones son insuficientes a la hora de tomar los impactos ambientales del aprovechamiento como un elemento posible y probable dentro de la dinámica de aprovechamiento ambiental en Colombia. Lo anterior se señala como sumamente grave, pues da a entender dos elementos problemáticos dentro del proyecto de ley: El primero es que la economía se pone por encima de la protección del medio ambiente y segundo, el proyecto crea una línea base donde fácilmente el interés particular queda por encima del interés general. Frente a ello, los vacíos del proyecto impiden identificar de forma adecuada recomendaciones que contribuyan a una propuesta que no represente un riesgo para la conservación y la restauración de ecosistemas forestales en Colombia.

Por último, el proyecto carece de un esquema claro para un aprovechamiento que garantice beneficios para la población rural y la conservación del potencial genético de los bosques. Contrario a ello, el proyecto abre la puerta al aprovechamiento sin permiso, la extracción de zonas que se han podido conservar en pie gracias a figuras como la ley 2ª y no logra disponer de beneficios a poblaciones vulnerables que son directamente afectadas por el proyecto de ley. Las poblaciones rurales son un actor sumamente importante en el contexto de los bosques nativos, esto se explica en razón de su histórico protagonismo en la conservación o degradación de los bosques que a su vez, representa un factor clave a tener en cuenta en el proyecto. Sin embargo, es notoria la falta de disposiciones relacionadas con estos actores.

## **10. Aspectos particulares en torno al articulado propuesto:**

### **10.1. Incentivos inadecuados:**

El CAPÍTULO III donde se abarca “SUBSIDIOS PARA LA ADECUACIÓN DE TIERRAS PARA LA EXPLOTACIÓN FORESTAL Y DE LOS SISTEMAS AGROFORESTALES” puede afectar de tal manera que si los subsidios están vinculados con la redelimitación de reservas forestales, existe el riesgo de que las áreas protegidas se reduzcan considerablemente, ya que puede ser percibida por los beneficiarios del subsidio como una oportunidad de expansión en sus actividades agrícolas o llegar a una explotación forestal hacia áreas anteriormente protegidas, resultando así en deforestaciones masivas.

Adicionalmente, si estos subsidios no se encuentran adecuadamente enfocados en considerar los impactos ambientales y la conservación de recursos naturales, podrían promover prácticas irracionales e insostenibles del uso de la tierra y la falta de requisitos ambientales estrictos podría permitir la tala indiscriminada de bosques, sin considerar la protección de los servicios ecosistémicos.

En el CAPÍTULO V menciona que los caminos o carretables forestales necesarios para el aprovechamiento forestal no están sujetos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la ley, por lo cual se sobreentiende que la construcción de estos caminos, no tendrán una debida evaluación de impacto ambiental y así mismo un manejo ambiental. La intervención en el medio como la afectación temporal en un cauce natural o en un área de bosque nativo trae consigo consecuencias que únicamente con la mitigación mencionada en el artículo 116 no puedan ser contrarrestadas verdaderamente, ya que el impacto puede ser de tal magnitud que necesite de una medida de corrección y compensación al estar ubicada en las reservas forestales.

### **10.2. Implicaciones de redelimitar las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959:**

El presente proyecto de ley menciona en el artículo 24 la sustracción de áreas de reservas forestales sin sustento técnico ni análisis adecuado, sin tener en cuenta lo estipulado por la Ley 1450 de 2011 en la que se señala que las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realindereación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por el hoy MADS o la entidad que haga sus veces, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate (art. 204 pár. 3). Atendiendo a lo anterior, hace algunos años se adoptaron las medidas de zonificación y ordenamiento de esas reservas forestales, por medio de 7 resoluciones expedidas entre 2013 y 2014, en las que se hace

la zonificación de cada reserva dependiendo de las características biofísicas del territorio<sup>24</sup>, sin embargo, el proyecto de Ley menciona la sustracción definitiva de las Figuras de Zonificación y Ordenamiento Tipo B y C.

La redelimitación de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959 puede tener consecuencias negativas en diversos aspectos ambientales, afectando el equilibrio de los ecosistemas y la provisión de servicios ecosistémicos. Podría generar la reducción del hábitat disponible para las especies vegetales y animales, lo que puede llevar a la pérdida de biodiversidad y a la extinción de especies en peligro. Además, las reservas forestales, brindan una variedad de servicios ecosistémicos, como la regulación del clima, la protección de cuencas hidrográficas, la captura de carbono, la polinización, la dispersión de semillas y la recreación al aire libre. El suelo podría erosionarse con la pérdida de cobertura vegetal, y así mismo se presentaría la degradación de la calidad del agua y la sedimentación de cauces, afectando la disponibilidad y calidad del agua para uso humano y la productividad agrícola. Por lo anterior, es pertinente decir que la ausencia de un estudio técnico adecuado de las zonas que ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales afecta directamente a las áreas que son cruciales para la conservación de la diversidad genética, la preservación de hábitats críticos y la conectividad ecológica entre ecosistemas<sup>25</sup>.

Es importante mencionar que luego de la promulgación de la Ley 2 de 1959, ya se han realizado grandes sustracciones de las reservas forestales del país, durante la administración del Incora y según lo estipulado por la Ley 135/61, se realizaron 27 sustracciones con una superficie que alcanza los 6'785.931 Ha, las principales reservas afectadas fueron en su orden la Reserva Forestal de la Amazonía, Reserva Forestal del Magdalena, Reserva Forestal del Pacífico. Este proceder estuvo fundamentado básicamente en la destinación de tierras para colonización, como consecuencia de las políticas de ocupación de tierras manejada en la época y según las cuales la tala de más del 50% del predio era mecanismo para demostrar propiedad sobre un territorio, también es consecuencia de ello la inequidad en la distribución de tierras que induce al desplazamiento de colonos hacia las zonas boscosas. Durante el periodo administrativo del INDERENA se sustrajeron 6'834.972 ha, afectando principalmente a las Reservas de la Amazonía, Magdalena y Pacífico; el motivo principal fue la destinación de terrenos para colonización (4'497.205 ha - 65.7%). La extensa superficie sustraída por el INDERENA en la Reserva Forestal de la Amazonia, responde a que la Ley 4a/73

señaló la Amazonía como área de desarrollo especial y dispuso que durante los siguientes 10 años en tal área la labor del INCORA sería el fomento de la colonización, construcción de obras de infraestructura y adjudicación de baldíos.

Por otra parte, se registró la presencia de dobles sustracciones, como el caso de la Reserva Forestal del Magdalena mediante los acuerdos 019/ 78 y 003/83. El INDERENA, a diferencia de otras entidades, incorporó terrenos a las reservas Amazonia y Pacífico, una superficie total de 369.644 ha, sin embargo, no indicó el tipo de Reserva Forestal en el cual debía constituirse. Durante la gestión del Ministerio del Medio Ambiente se han sustraído 7.878 ha, enfocadas principalmente al establecimiento de infraestructuras de utilidad pública dentro del marco del ordenamiento ambiental, sin embargo, cabe anotar que una importante proporción de esta superficie tuvo como finalidad la creación de una Reserva Campesina<sup>26</sup>.

En consecuencia, una medida se entenderá regresiva y, por tanto, jurídicamente inadmisibles, cuando reduzca o afecte significativamente el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté debidamente justificado. Es evidente que el objetivo principal de las normas y herramientas de las áreas de protección ambiental especial es preservar las condiciones ecológicas y salvaguardar la biodiversidad. Por lo tanto, cualquier reducción o modificación en los niveles de protección debe ser estrictamente limitada y justificada, considerando cuidadosamente las implicaciones para el medio ambiente y los ecosistemas involucrados.

La delimitación de las áreas naturales protegidas sólo puede ser modificada reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos, siempre y cuando sean resultado de cambios causados por su evolución natural, debidamente comprobados por la ciencia. Para que esto proceda, deben cumplirse las siguientes condiciones: (i) Los cambios que justifiquen la alteración deben ser el resultado de la evolución natural y no de acciones humanas. (ii) Debe proporcionarse una demostración científica de los cambios naturales que han provocado la evolución, en base al estado actual de la ciencia y con el uso de las tecnologías más avanzadas disponibles. (iii) El procedimiento que evalúe la viabilidad de esta desclasificación debe someterse a un mecanismo de participación pública, promoviendo un debate que ayude a determinar la justificación o no de la alteración propuesta<sup>27</sup>.

En conclusión, mientras el artículo 24, al contemplar la sustracción definitiva de las áreas clasificadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como Figuras de Zonificación y ordenamiento tipo B y C de las reservas forestales de ley 2da, contribuye a la extinción del patrimonio

<sup>24</sup> <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/49a877c6-7abd-4320-8b67-6e949977f033/content>

<sup>25</sup> <https://es.mongabay.com/2022/03/colombia-la-polemica-resolucion-del-ministerio-de-ambiente-que-afecta-a-las-reservas-forestales-del-pais/>

<sup>26</sup> <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/colfor/article/view/3310>

<sup>27</sup> PAREJO ALFONSO, L., & ROGER FERNÁNDEZ, G. (2014). Comentarios a la Ley de Suelo. Texto conforme a la Ley 8/2013 y a la STC 141/2014.

forestal de la Nación. Zonas especialmente valiosas desde el punto de vista ecológico, podrían ser así manejadas, prescindiendo de las restricciones que son fundamentales para su conservación. Además, ya existen procedimientos estrictos para la sustracción de áreas de reserva forestal, que no pueden ser soslayados pues están diseñados para minimizar los impactos negativos de esta medida, tanto en términos ecológicos, como económicos y sociales.

A su turno, el artículo 25, al permitir la titulación de baldíos en las reservas forestales sin necesidad de sustracción, no tiene en cuenta la importancia ecológica de las áreas de reserva forestal, consecuentemente tampoco su vocación de uso. Ordena una medida sin sustento técnico, jurídico ni económico y sin considerar en dichos procesos el criterio de la autoridad competente para efectuar la sustracción, que es el Ministerio de Ambiente.

### **10.3. Riesgo en relación a PROCOLBOSQUES.**

La naturaleza jurídica con la cual se propone la creación de PROCOLBOSQUES en el proyecto de ley es sumamente riesgosa. La naturaleza mixta de la entidad podría conducir a un monopolio u oligopolio estatal, dejando en desventaja a los propietarios privados de plantaciones y concesionarios de bosques. El proyecto de ley encarga a la entidad propuesta con funciones como, por ejemplo, ejecutar el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Forestal, ejecutar el Plan de Acción para el desarrollo productivo, cultural y ambiental y administrar el Fondo de Modernización Tecnológica para el sector forestal, entre otras funciones. Al ser esta una empresa industrial y comercial del Estado, es claro que sus encargos misionales pueden llevar a un oligopolio de la economía forestal en Colombia,

Razones como una clara ventaja competitiva inicial, en donde la empresa tiene acceso privilegiado a recursos estratégicos, convierte a PROCOLBOSQUES en una empresa que fácilmente puede tener una posición dominante en el mercado. De igual forma, se debe subrayar que al ser la regulación totalmente favorable para la empresa, esta va en detrimento de los actores pequeños y medianos, los cuales son actores claves en los procesos locales de conservación y aprovechamiento de bosque en pie. La importancia de entender el aprovechamiento forestal desde una perspectiva que le dé la importancia que merece a las comunidades indígenas, negras y palenqueras en relación a los aprovechamiento de los bosques en pie es un elemento que falta en el proyecto de ley. El establecimiento de PROCOLBOSQUES, su naturaleza jurídica y su misionalidad, dejan por fuera temas claves como la contribución a la economía local partiendo de prácticas de conservación que se han llevado a cabo por mucho tiempo de parte de actores pequeños y medianos de la economía forestal, en contraste, la entidad se centra en los grandes actores del mercado dejando de lado el

fortalecimiento de la economía rural y el desarrollo regional, elemento que debería ser protagonista en este punto.

### **10.4. Flexibilización de la protección ambiental:**

Además de lo recién expresado en el punto de la redelimitación de las reservas forestales de la ley 2 de 1959, el proyecto plantea una flexibilización en la protección ambiental de predios. El artículo 25 del proyecto menciona que la titulación de baldíos y el otorgamiento de derechos de uso sobre predios ubicados al interior de estas reservas forestales, se hará sin necesidad de sustraerlas. Más allá de la confusa redacción del artículo, lo cual genera fundada incertidumbre frente a su alcance, deja en un plano secundario el fortalecimiento de la actividad de conservación mediante el uso sostenible del bosque natural.

Al respecto, menciona el proyecto que las actividades forestales se “tendrán en cuenta y favorecerán”. Para estas zonas que serían excluidas de las reservas, debe ser un condicionante imperativo, que se tengan actividades forestales en una buena parte de los predios, toda vez que debido a sus características y ubicación siguen siendo áreas ambientales estratégicas, y por ello hacen parte de un determinante ambiental que no se puede sacrificar.

Además, dispone el texto que podrán ser beneficiarios las personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá tiempo de ocupación o explotación, debe ser objeto de revisión, porque no exigir un determinado lapso de tiempo previo, promueve la ocupación de bienes baldíos y la posesión irregular de bienes de propiedad privada, así como la deforestación y otras prácticas contrarias a la protección ambiental para asentarse en dichos terrenos y generar derechos posteriores.

Finalmente, importa resaltar que el enfoque meramente comercial de Procolbosques contraviene el artículo 80 constitucional, de acuerdo con el cual la institucionalidad pública en relación con los recursos naturales, debe planificar su uso y manejo sostenible, para efectos de conservación, restauración o sustitución.

### **10.5. Exclusión de la participación de comunidades étnicas y organizaciones de la sociedad civil en la creación del Sistema Nacional Forestal.**

La ausencia de comunidades étnicas y organizaciones de la sociedad civil en la implementación del Sistema Nacional Forestal previsto en el proyecto es sumamente problemática por diferentes razones: La primera es que el Sistema Nacional Forestal debe contar con dos aspectos claves: Legitimidad y representatividad. Las comunidades étnicas y organizaciones sociales cuentan con valiosos conocimientos específicos relacionados con la economía forestal y la conservación de los bosques, los cuales son importantes tenerlos en cuenta, tanto para la conformación del Sistema

Nacional Forestal, así como para la ejecución del mismo. No contar con la participación de estos actores, implica que el Sistema no contará con la legitimidad que requiere este tipo de mecanismos. Al estar directamente implicadas no sólo las comunidades étnicas sino también organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y grupos de defensa ambiental en el Sistema Nacional Forestal, resulta clave la formulación de mecanismos de participación que sean complementarios a la consulta previa. La clara ausencia de mecanismos de participación en el Sistema Nacional Forestal, crea una dinámica que puede fácilmente convertirse en un ambiente favorable a la proliferación de los conflictos socioambientales en el país.

El hecho de excluir actores claves del sistema, socava la legitimidad del mismo y afecta la capacidad de responder adecuadamente a los verdaderos retos del sector forestal en Colombia. Los diferentes mecanismos que hay en el país para organizarse y participar deben ser tenidos en cuenta a la hora de formular un cambio institucional tan grande como la creación de un Sistema Nacional Forestal. Al ser un sistema cuyas disposiciones están directamente relacionadas con los territorios y recursos naturales, se hace necesario señalar que el proyecto carece de mecanismos efectivos de participación, lo cual es sumamente problemático el mismo no refleja adecuadamente los intereses, conocimientos y posibles aportes que podrían tener estos actores no sólo en la conformación del sistema sino también en el funcionamiento del mismo.

Los mecanismos de participación en Colombia son una herramienta valiosa que previenen los conflictos socioambientales. Herramientas como los cabildos abiertos, foros, audiencias, comités de veeduría, comités de control social, auditorías públicas y un sinnúmero de herramientas de participación, son herramientas a las que no se les da mayor importancia en el proyecto, el mismo no logra involucrar a todas las partes interesadas y en vez de eso, le da una clara predominancia a la economía forestal a gran escala, cuando Colombia tiene un inmenso potencial de aprovechamiento de bosques en pie, a partir del trabajo con comunidades étnicas y organizaciones ambientales.

Un proyecto de ley como el propuesto, con disposiciones que crean profundos cambios en el Sistema Nacional Ambiental, debe contar con un enfoque integral, equitativo y participativo. Estos tres elementos no se reflejan en el articulado de manera clara, lo cual implica dejar de lado aspectos sociales y culturales importantes a la hora de pensar en un Sistema Forestal diferente al que está conformado en el marco de Sistema Nacional Ambiental.

#### **10.6. Faltan directrices diferenciales a las plantaciones forestales con los sistemas agroforestales:**

La falta de directrices diferenciales implica que no se proporcionan orientaciones específicas

que consideren las particularidades y necesidades únicas de cada tipo de sistema, lo que podría dificultar la implementación efectiva y sostenible de prácticas forestales y agroforestales. Las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales son dos enfoques distintos de manejo de tierras que involucran el cultivo de árboles, pero difieren en sus objetivos y prácticas.

Al distinguir entre plantaciones forestales y sistemas agroforestales, se reconoce la importancia de adoptar enfoques diferenciados que se ajusten a los objetivos específicos de producción, conservación ambiental y sostenibilidad. Mientras las plantaciones forestales se enfocan en la producción maderable, los sistemas agroforestales buscan integrar la producción agrícola y forestal de manera sinérgica para obtener beneficios ambientales, sociales y económicos adicionales.

#### **10.7. Necesidad de motivaciones claras:**

El proyecto de ley presenta deficiencias significativas que comprometen su coherencia y efectividad. En primer lugar, se identifican contradicciones entre algunos contenidos y la repetición de ciertos temas en distintos capítulos, lo que genera confusión y ambigüedad en la interpretación de la normativa propuesta. Por ejemplo, en el TÍTULO I, el CAPÍTULO III se refiere a “Atribuciones a los Organismos Responsables”, mientras que en el TÍTULO II, el CAPÍTULO I aborda “De la institucionalidad y competencias”. Además, el TÍTULO VI se titula “DEL MANEJO Y ESTABLECIMIENTO DE LOS BOSQUES Y LAS PLANTACIONES”, mientras que el TÍTULO VII se refiere a “DE LOS BOSQUES Y LAS PLANTACIONES FORESTALES”. También se observa que la numeración del TÍTULO VII se repite, lo que añade confusión al documento.

Además, la exposición de motivos no incluye un contexto de la estructura político-administrativa, ni un diagnóstico del estado actual de la actividad forestal del país. No se desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo Forestal que va hasta el año 2025, ni los proyectos definidos en el Plan de Acción Forestal, que son el punto de partida de trabajo en la temática. Por otro lado, no se registran las referencias bibliográficas o fuentes de los datos presentados y con los que se hace el análisis y las proyecciones económicas y temporales. Las gráficas presentadas no tienen fuentes, no están explicadas en el texto, ni se articulan con el contenido.

Finalmente, hace falta mayor argumentación de los escenarios potenciales y los beneficios que traería un adecuado desarrollo forestal. No se brinda una justificación adecuada que respalde la necesidad y viabilidad de las disposiciones propuestas, lo que debilita su fundamentación.

## 11. Conflictos de interés

Sobre el conflicto de interés, instituto jurídico reglado en la ley 2003 de 2019<sup>28</sup>, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples oportunidades ha establecido:

“(…) el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo<sup>29</sup> en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento”<sup>30</sup>.

Ahora bien, también ha señalado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna. Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinversión”<sup>31</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se advierten hipótesis donde se pueda configurar conflicto de interés para los congresistas que participen en la discusión y votación de la presente iniciativa. Ello sin perjuicio de las valoraciones que, en cada caso, los legisladores puedan realizar individualmente como deben hacerlo según dispone el artículo 291 de la ley 5ª de 1992, para encontrar causales aplicables en concreto a cada situación particular.

## 12. Proposición

En virtud de las consideraciones expuestas, solicito de manera respetuosa a los honorables

<sup>28</sup> Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones

<sup>29</sup> Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia C-1055 de 2005, M.P Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón.

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Expediente N.º 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017.

Representantes de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de ley número 077 de 2023 Cámara, *por la cual se expide la Ley General de bosques nativos, plantaciones forestales y agroforestales y se dictan otras disposiciones*.

De la honorable Representante,

  
**JULIA MIRANDA LONDOÑO**  
 Representante a la Cámara por Bogotá



\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2023 CÁMARA

*por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales), se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., mayo de 2024

Honorable Representante

ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley número 344 de 2023 Cámara, por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales), se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones.**

Honorable Representante:

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y ss, nos permitimos rendir **informe de ponencia Primer Debate del Proyecto de Ley número 344 de 2023 Cámara, por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales), se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones en los siguientes términos.**

### I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES.

El Proyecto de Ley fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 14 de diciembre de 2023 por los siguientes honorables Senadores, *Carlos Alberto Benavides Mora, Robert Daza Guevara, Wilson Arias Castillo*

y los siguientes honorables Representantes, *Leyla Marleny Rincón Trujillo, Jorge Andrés Cancimance López, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Carlos Alberto Carreño Marín, John Jairo González Agudelo, William Ferney Aljure Martínez, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Heráclito Landinez Suárez, Erick Adrián Velasco Burbano, Karen Astrith Manrique Olarte, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Pedro Baracutao García Ospina, Olga Beatriz González Correa, Alfredo Mondragón Garzón, David Alejandro Toro Ramírez, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Pedro José Suárez Vacca y finalmente, el Ministro de Minas y Energía - Andrés Camacho Morales.*

Conforme a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para iniciar su trámite donde fuimos designados como ponentes mediante Radicado C.P.C.P. 3.1-0882-2024 de fecha 20 de marzo de 2024.

## II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

### CAPÍTULO I. NATURALEZA, DOMICILIO Y OBJETO

ARTÍCULO 1°. CREACIÓN DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE MINERALES – ECOMINERALES

ARTÍCULO 2°. DOMICILIO.

ARTÍCULO 3°. DURACIÓN.

ARTÍCULO 4°. OBJETO.

ARTÍCULO 5°. PARTICIPACIÓN EN SOCIEDADES

ARTÍCULO 6°. RÉGIMEN JURÍDICO

ARTÍCULO 7°. RÉGIMEN LABORAL

### CAPÍTULO II. DE LA DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN, JUNTA DIRECTIVA Y PRESIDENCIA

ARTÍCULO 8°. ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

ARTÍCULO 9°. JUNTA DIRECTIVA

ARTÍCULO 10. FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA

ARTÍCULO 11. SESIONES

ARTÍCULO 12. RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES.

ARTÍCULO 13. REPRESENTACIÓN LEGAL

ARTÍCULO 14. FUNCIONES DEL (DE LA) PRESIDENTE (A)

ARTÍCULO 15. FALTAS TRANSITORIAS

ARTÍCULO 16. REPRESENTACIÓN DE ACCIONES

### CAPÍTULO III. CAPITAL Y PATRIMONIO

ARTÍCULO 17. CAPITAL Y PATRIMONIO

### CAPÍTULO IV. CONTROL FISCAL

ARTÍCULO 18. CONTROL FISCAL.

ARTÍCULO 19. VIGENCIA.

### III. OBJETO, AUDIENCIAS PÚBLICAS, CONTENIDO DEL PROYECTO, CONVENIENCIA, FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONCEPTOS.

**El Proyecto de Ley número 344 de 2023, Cámara por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales), se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones,** tiene por objeto, realizar en Colombia o en el exterior, actividades de exploración, construcción y montaje, explotación, cierre minero, transformación, beneficio, aprovechamiento y/o comercialización de minerales estratégicos y otros minerales, sus derivados y productos, principalmente orientados a la industrialización del país, transición energética, desarrollo agrícola e infraestructura pública, y cualquier actividad relacionada con las cadenas productivas y el apoyo a la promoción y la formalización del sector minero, para lo cual podrá realizar las actividades industriales y comerciales correspondientes, actividades de investigación, desarrollo e innovación, en toda la cadena productiva, directamente o por medio de contratos de diferente naturaleza, celebrados con personas naturales o jurídicas; públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

#### AUDIENCIAS PÚBLICAS.

Para la socialización de la Ley con la ciudadanía interesada, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, junto con el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y algunos ponentes, llevaron a cabo cuatro audiencias públicas en zonas de interés para la actividad minera en Colombia.

1. El día 22 de abril se realizó la primera audiencia pública en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en Tunja, Boyacá.
2. El día 03 de mayo de 2024 en la ciudad de Medellín.
3. El 9 de mayo se realizó la tercera audiencia pública en Planeta Rica.
4. El 16 de mayo se realizó la cuarta audiencia pública en el Congreso de la República.

#### • COMENTARIOS PREVIOS

##### Marco normativo y Autoridad Competente.

El manejo de los minerales en Colombia está regido por la Ley 685 de 2001 y sus decretos reglamentarios. La Autoridad Minera en la actualidad en el proyecto de ley, se encuentra dispersa y en ocasiones corresponde al Ministerio de Minas y Energía y en otras a la Agencia Nacional de Minería, entre otras razones porque se ha pretendido que esta última sea la autoridad minera principal y no suplente como lo expresa la Ley 685 de 2001 (Art. 317).

La actividad minera es altamente reglada, vigilada y fiscalizada para los que ostentan un título minero, pero en la actualidad presenta altos índices de ilegalidad, e informalidad, pese a la expedición

de la Ley 2250 de 2022, norma por la que clamaban las autoridades mineras, que estableció las bases del marco jurídico para la legalización y formalización minera en Colombia.

Para hacer seguimiento al Plan, el mismo incorpora la creación de los comités Gerencial de Seguimiento y Técnico conformado por (i) del(a) viceministro(a) de Minas, o un delegado suyo; (ii) el(la) director(a) de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía o su delegado; (iii) el presidente de la Agencia Nacional de Minería o un delegado suyo; (iv) la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia o su delegado.

En el desarrollo de dicho marco jurídico, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería presentaron el Plan Único de Legalización y Formalización Minera, con el objetivo de agilizar el estudio de las solicitudes de formalización que ya han sido presentadas y facilitar las de aquellos mineros tradicionales interesados en formalizar sus actividades, el Plan contiene las acciones que integran los cuatro ejes estratégicos fundamentales en los que se proyecta, los cuales son: 1) enfoque diferenciado, 2) simplificación de trámites y procesos, 3) articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales, y 4) acompañamiento de la autoridad minera en el proceso de legalización y formalización. De acuerdo con el artículo 8°. de la Ley 2250 de 2022, se establece que los pequeños mineros podrán acudir al fondo de fomento minero, organismo adscrito al Ministerio de Minas y Energía, para apalancar acciones tendientes a la formalización de sus operaciones en el marco del plan estratégico, desconociendo la bancarización ordenada por la Ley 2177 de 2021, creando una iniciativa estatal que tradicionalmente ha resultado ser un fracaso.

La implementación del plan, bajo el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía, está proyectada hacia el año 2026. Los avances se medirán de acuerdo con las acciones que conforman los ejes estratégicos y en función del número de procesos de formalización resueltos desde la implementación de los ejes.

- **NECESIDAD DE AJUSTE Y ORIENTACIÓN DEL SISTEMA ACTUAL Y SUS ACTORES.**

No es clara la necesidad de seguir haciendo cambios al sistema de titulación actual, que en el marco normativo ofrece todas las herramientas para la formalización minera de manera ágil y organizada. No se trata de un problema normativo, corresponde más a un asunto de eficiencia administrativa, con un programa de Estado a largo plazo, en un término no menor de 10 años.

Aunque la ANM, ha manifestado que pretende crear el equivalente a Codelco en Chile, la filosofía que inspira esta empresa, corresponde más a ENAMI, empresa chilena, de carácter industrial y comercial del Estado, establecida con el fin de crear condiciones efectivas para el desarrollo sustentable del sector, de manera que pudiera contribuir al mejoramiento

de su competitividad y con ello, asegurar la extracción de riquezas mineras económicamente viables a pequeña y mediana escala al menos así era en principio (las irregularidades de ENAMI están ampliamente documentadas en la prensa, así como la ineficiencia en el logro de sus objetivos misionales). En tal sentido, no tienen cabida los paralelismos que plantean los autores de dicho proyecto con CODELCO, siendo más apropiado mirar la experiencia de ENAMI. Por las razones mencionadas, ENAMI es hoy una empresa en crisis, debido al desabastecimiento en plantas, deudas, falta de modernización y un exceso de stock de minerales y concentrados de cobre sin procesar por falta de capacidad. Con pérdidas el año antepasado y en el primer trimestre, la empresa sortea sus finanzas para seguir atendiendo a la pequeña y mediana minería, que le demanda modernizar la fundición Hernán Videla Lira, en la Región de Atacama.

El resultado arrojó una merma por US\$129 millones entre enero y septiembre de 2023, marcando un aumento del 185% frente a las pérdidas por US\$45 millones que registraba a igual período del año previo. Y eso que solo se dedica a las actividades de fundición del cobre de pequeños y medianos productores. Qué decir de esta empresa que pretende como lo propone el artículo 4°, dedicarse a toda la cadena de la industria en Colombia y en el Exterior, compitiendo con los particulares.

Ecuador, quien también emuló a ENAMI con la creación de la Empresa Nacional de Minería (EP), se encuentra en la misma situación de insolvencia, por las mismas causas señaladas.

En conclusión, bien por la intervención estatal en la descapitalización de dichas compañías, o por la alta politización a que se encuentran expuestas este tipo de entidades estatales, como ha sido tradición en Colombia, no se recomienda la creación de ECOMINERALES.

La creación de Ecominerales representa aumentar de manera considerable la burocracia del sector, la naturaleza de empresa industrial y comercial del Estado, como lo ha mostrado ECOPEPETROL en fechas recientes, no necesariamente es una garantía de independencia frente a las influencias políticas y la corrupción, la cual en asuntos técnicos y jurídicos es primordial para el logro de los objetivos de la misma. La experiencia con empresas descentralizadas mineras que existieron en el pasado fue sencillamente ruinosa, puesto que terminaron liquidadas en medio de las mayores pérdidas.

Conflicto de intereses y estatización de la minería: So pretexto de fomentar la formalización, ECOMINERALES genera un indebido interés en acelerar la terminación, vía caducidad, de los títulos mineros otorgados por legislaciones anteriores para actividades empresariales, ya que el otorgarle todos los minerales (los estratégicos y otros, Art. 4°. de esta norma), evidentemente responde más a una estatización escalonada y una clara restricción

a la libertad económica y a la iniciativa privada, constitucionalmente protegidas en el Artículo 333 de la Constitución, llevando la empresa a una posición dominante en el mercado de los minerales.

Olvida o desconoce el gobierno que, en Chile, la titulación minera se obtiene por la vía judicial, simplemente con el cumplimiento de los requisitos de ley, vía proceso declarativo. En Chile, no hay una autoridad minera (como ocurriría en el presente caso) que se hace juez y parte como se propone en este proyecto de ley.

En efecto, el sector minero en Chile, está compuesto por un gran sector de empresas productoras de cobre, siendo la Corporación del Cobre de Chile (CODELCO), la principal empresa productora de cobre en el mundo, empresa que pertenece en su totalidad al Estado de Chile, cuyas concesiones han sido otorgadas por un juez y en ningún caso, producto de caducidades, reversiones o despojos para estatizar las operaciones. En tal sentido, debe cumplir con los requisitos establecidos para todos los actores del mercado, para poder acceder a la titularidad minera, omisión que se echa de menos en el proyecto de ley comentado.

La forma, además, como se están manejando las reservas estratégicas, permitiría que a ECOMINERALES le fueran adjudicadas dichas áreas, como única alternativa, al margen del cumplimiento de requisitos técnicos y financieros, sobre los que no existe ningún precepto en el proyecto de ley comentado, pero no es claro el proyecto sobre la figura jurídica, que deriva en la responsabilidad legal, por la cual se le entregarán esos yacimientos.

Derecho privado y competencia desleal: En cuanto al régimen jurídico aplicable a ECOMINERALES, al tratarse del derecho privado, se considera que hay una invasión de la órbita de los particulares, al insinuarse una exclusividad y a la vez una competencia desleal con los comercializadores particulares de minerales. Lo anterior, pues la empresa exportaría y competiría con fundidoras privadas, puesto que el presente proyecto propone un régimen tendiente a crear monopolios. Existen fundiciones y empresas comercializadoras particulares que van a resultar afectadas por la competencia que realizará ECOMINERALES, con el apoyo de la ANM, lo que constituye una verdadera posición dominante del mercado, prohibida por la Constitución Política (Art. 333).

Al regirse por el derecho privado, parece dar a entender que no se va a sujetar a las normas de derecho público que actualmente regulan las actividades mineras de exploración, explotación etc., generándose una suerte de discriminación arbitraria a favor del Estado y en desmedro del particular, en actividades que ambos entrarían a realizar.

Improcedencia de analogía con Ecopetrol: Es evidente que el riesgo de la politización de ECOMINERALES carezca de cualquier control, como ha venido ocurriendo con la ANM desde

2011, cuando fue creada, lo que marca una diferencia sustancial con Ecopetrol, entidad en la que el alto perfil de los funcionarios, ha sido su característica principal. La analogía con Ecopetrol a que se hace referencia cuando se habla de una “Ecopetrol minera”, no tiene lugar, puesto que la mayoría de los petroleros son grandes empresarios que invierten grandes sumas de dinero, en tanto que, en minería, existen los seis estratos socioeconómicos. Adicionalmente, la actividad minera tiene un perfil de riesgo mayor que la petrolera, puesto que los retornos de las inversiones son a largo plazo y no son tan altos. Al respecto el célebre profesor y exministro de Hacienda Esteban Jaramillo expresa:

*“...Hoy no se concebiría un Estado explotador de minas, al igual de un empresario cualquiera, y esto por elementales razones derivadas de la naturaleza misma de aquella industria. En primer lugar, si hay algo aleatorio, contingente, incierto y aventurado, es la explotación de las minas de toda clase, y la absoluta inestabilidad de sus rendimientos y de los gastos que demanda el laboreo, es un obstáculo para que figuren en los presupuestos de un Estado, cuya base esencial debe ser la mayor fijeza posible en las entradas y las salidas.*

Por otra parte, aquellas explotaciones suelen dejar ingentes pérdidas, y las dejan tan a menudo, que, según recientes estadísticas, es más lo que cuesta que el oro extraído hasta hoy de las entrañas de la tierra; y no se explica cómo un Estado pueda acometer empresas que, sin obedecer a imperiosas necesidades colectivas, pueden ocasionar la pérdida los caudales comunes.

Además, la explotación, minera es de ordinario complicada y difícil, demanda grandes y costosas instalaciones, y exige técnicas y de organización sobresalientes, lo que no puede obtenerse en una administración pública, que por fuerza tiene que ser uniforme, sencilla y sujeta a reglas invariables.

Fuera de esto, en países de grandes y numerosas propiedades mineras, el Estado no alcanzaría a poner en explotación sino un número reducido de ellas, con grave detrimento de la riqueza nacional.

Y, por último, los productos de la explotación oficial, rara vez superarían el monto de los impuestos o de las participaciones del Estado en la explotación por los particulares, salvo, naturalmente el caso en que aquellos impuestos o participaciones sean exiguas, por la excesiva liberalidad del Estado. ...” (Esteban Jaramillo, “Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública”, Editorial Temis, Bogotá, 1974, p.p. 76-77).

#### • ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

El Proyecto de Ley por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales -ECOMINERALES-, se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones, plantea la creación de una empresa de carácter público bajo el régimen de empresas industriales y comerciales del Estado, de acuerdo con la Ley 489 de 1998. Sin

embargo, algunas cuestiones suscitan inquietudes y requieren una evaluación detallada.

En primer lugar, el gobierno no menciona en ningún lugar la Consulta Previa de esta iniciativa que, con la incorporación de una nueva institución, está modificando en el ordenamiento minero. La falta de especificación sobre la representación del capital, ya sea en cuotas o acciones de igual valor nominal, genera incertidumbre en la estructura financiera de la empresa. Asimismo, la amplitud del objeto social de Ecominerales, que va más allá de la explotación minera convencional, y se enfoca en asuntos de políticas públicas.

La inclusión del literal “j” en el artículo 4° otorga al gobierno la facultad de determinar las funciones de la empresa, lo cual podría chocar con disposiciones legales, como el artículo 49 de la Ley 489 de 1998. Este aspecto requiere una revisión para garantizar la coherencia con la legislación vigente.

La participación o creación de sociedades por parte de Ecominerales, según lo establecido en el artículo 5, parece estar orientada hacia la “economía popular”, pero la redacción deja margen para interpretaciones ambiguas que requieren clarificación.

El proyecto destaca la recepción de activos en reversión por terminación de títulos mineros, pero la falta de detalles sobre la certeza de los bienes y la ausencia de un análisis exhaustivo de costos y

utilidades plantean interrogantes sobre la viabilidad financiera de Ecominerales.

El artículo 17, que aborda el aporte de capital por parte de entidades como la Agencia Nacional de Minería, se presenta de manera imprecisa y constituye un punto vulnerable del proyecto. La inclusión de bienes declarados en extinción de dominio como activos de la empresa genera preocupación, especialmente si se relaciona con el proyecto de Decreto del Ministerio de Agricultura que utiliza esa figura para incumplimientos ambientales o evasión fiscal, este aspecto debería ser abordado con cautela considerando las implicaciones éticas y legales.

La elección del presidente y la Junta Directiva por parte del Presidente de la República plantea interrogantes sobre la independencia y autonomía de la empresa. Además, el artículo 18, relacionado con el control posterior y selectivo de la Contraloría, podría entrar en conflicto con disposiciones constitucionales (Art. 267 de la CP), lo que necesita ser revisado y alineado con la normativa actual que regula el control fiscal concomitante y preventivo. En resumen, el proyecto de Ecominerales presenta varios puntos críticos que requieren un examen más profundo y ajustes para garantizar su coherencia legal, financiera y operativa. La transparencia en la gestión de activos, la definición clara de funciones y su financiación son aspectos que no abordan en el proyecto de ley o en su motivación.

PROYECTO RADICADO	ARTICULADO
<p><b>ARTÍCULO 1°. CREACIÓN DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE MINERALES – ECOMINERALES.</b> Créese la Empresa Colombiana de Minerales – Ecominerales, como una empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, del sector descentralizado por servicios de la rama ejecutiva del poder público, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital independiente. En su organización interna y en sus relaciones con terceros se regirá bajo el derecho privado, como una sociedad de naturaleza mercantil.</p>	<p>A pesar de lo evidente, es importante referir que no hay vinculación del sector privado en la empresa. El 100% del capital de la empresa es público. Su régimen jurídico está descrito, principalmente, en los artículos 38 - párrafo 2°, 49, 85, 86 y 88 a 91 de la ley 489 de 1998. Por lo tanto, esta hará parte integral de la Rama Ejecutiva del Poder Público a nivel nacional y estará vinculada al Ministerio de Minas y Energía (Esto se reitera en el artículo 6° del proyecto de ley). Además, el hecho de que sea vinculada y no adscrita, si bien le da un poco más de autonomía, aún permanece atada la empresa a la voluntad política del Ministerio de Minas y Energía. Sobre las diferencias entre la adscripción y la vinculación se ha pronunciado la jurisprudencia: <i>“Ahora bien, se ha entendido que los conceptos adscripción y vinculación hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios. La vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración.”</i> (Sentencia C-666 de 2000). Sin embargo, y cómo se verá más adelante, los órganos de dirección de la empresa guardan un control de tutela sustancial por parte del ejecutivo en Ecominerales.</p>
<p><b>ARTÍCULO 4. OBJETO.</b> Ecominerales tendrá por objeto, realizar en Colombia o en el exterior, actividades de exploración, construcción y montaje, explotación, cierre minero, transformación, beneficio, aprovechamiento y/o comercialización de minerales estratégicos y otros minerales, sus derivados y productos, principalmente orientados a la industrialización del país, transición energética, desarrollo agrícola e infraestructura pública, y cualquier actividad relacionada con las cadenas productivas y el apoyo a la promoción y la formalización del sector minero, para lo cual podrá realizar las actividades industriales y comerciales correspondientes, actividades de investigación, desarrollo e innovación, en toda la cadena productiva, directamente o por medio de contratos</p>	<p>El objeto de Ecominerales es general. La empresa no se especializa en algún mineral en particular o grupos de minerales. No tiene enfoque alguno frente a cuál es su nicho de negocio. Es decir, no tiene especialidad alguna frente a la actividad minera. Es una empresa que abarca un escenario absolutamente amplio de la actividad minera, pero sin tener un enfoque específico. En tal sentido, no es una empresa de fomento de la pequeña y mediana empresa minera por medio de créditos o asesoría especializada para ese sector. No determina con precisión si su labor está enfocada a la producción o comercialización nacional e internacional. En el objeto se abarca tanto que no dice nada.</p>

PROYECTO RADICADO	ARTICULADO
<p>de diferente naturaleza, celebrados con personas naturales o jurídicas; públicas o privadas, nacionales o extranjeras.</p> <p>Para desarrollar su objeto, Ecominerales tendrá a su cargo:</p> <p>a) La administración, manejo, disposición, enajenación y custodia de todos los bienes que el Estado reciba por concepto de reversión a la terminación de los títulos mineros;</p> <p>b) La ejecución de las actividades de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, cierre minero, transformación, comercialización, y beneficio de minerales estratégicos u otros minerales, de manera directa o por medio de un tercero mediante la celebración de contratos de asociación, operación o cualquier otra tipología contractual legalmente constituida;</p> <p>c) La construcción, adquisición, operación, administración, mantenimiento, disposición y manejo de todos aquellos bienes muebles e inmuebles que se requieran para el cumplimiento del objeto social de la Empresa;</p> <p>d) La celebración de toda clase de negocios en conexión con cualquiera de las actividades comerciales o industriales relacionadas con las actividades de exploración, construcción y montaje, explotación, cierre minero, transformación, beneficio, aprovechamiento y/o comercialización de minerales estratégicos u otros minerales, requeridos, principalmente, por el mercado nacional;</p> <p>e) La comercialización, importación, exportación de minerales estratégicos y otros minerales, sus derivados, productos y afines; su procesamiento y venta en el mercado local y la exportación de excedentes minerales, así como de bienes finales y semifinales;</p> <p>f) Transporte y la distribución de minerales estratégicos u otros minerales, y sus derivados, productos y afines;</p> <p>g) La formación, en el país o en el exterior, de personal vinculado o no a la Empresa, en todas las especialidades de la industria minera;</p> <p>h) Realizar los estudios técnicos, geológicos y económicos, en coordinación con el Servicio Geológico Colombiano (SGC), o quien haga sus veces, que el Gobierno le encomiende para el conocimiento de las reservas mineras del país;</p> <p>i) Celebrar toda clase de contratos o negocios mineros previstos en las disposiciones legales nacionales o internacionales o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad que se relacionen con el objeto y fines de la Empresa o que faciliten su cumplimiento;</p> <p>j) Adelantar las actividades y operaciones que le asigne la ley o el Gobierno nacional;</p> <p>k) Realizar las investigaciones necesarias para obtener el soporte tecnológico que se requiera en todas las áreas de la industria minera;</p> <p>l) Realizar la gestión y ejecución de proyectos de minería circular y minería regenerativa, así como la celebración de todos los contratos, convenios y, en general, de todos los negocios y acuerdos jurídicos necesarios para su desarrollo.</p> <p>m) En general, ejecutar cualquier clase de negocios comerciales o civiles que tiendan directamente a la realización de los fines que persigue la Empresa.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Para el desarrollo de las actividades propias de su objeto y como parte de su responsabilidad social, ECOMINERALES podrá adelantar programas sociales para la comunidad, especialmente con la que se encuentre radicada en los sitios donde está tiene influencia y los proyectos a cargo de la misma, y donde la empresa realice operaciones de forma directa o indirecta.</p>	<p>El referente de Ecominerales es Enami, en Chile, que tiene un objeto amplio (ver art. 2° del Decreto con Fuerza de Ley 153 de 1960). Sin embargo, esta surgió de la fusión de la Caja de Crédito y Fomento Minero y la Empresa Nacional de Fundiciones, con lo que se consolidaron las experiencias de éstas dos en el nuevo objeto de Enami. Por el contrario, acá no se tiene una estructura mínima para la operación que se pretende realizar con Ecominerales.</p> <p>A diferencia de la experiencia chilena con Enami -que actualmente no tiene tan buenos resultados (ver estados de resultados de 2021, 2022 y 2023)-, en Colombia no han tenido un buen devenir empresas como CARBOCOL, Mineralco, Eco Carbón o Minercol.</p> <p>Además de lo anterior, más allá de una actividad económica, en el objeto de la empresa se establece una función relativa a la ejecución de políticas públicas y agrícolas. No obstante, no se crea como tal el objeto del negocio o actividad comercial que se hará con ello.</p> <p>Frente a las funciones que tendría a cargo Ecominerales resultan preocupantes los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se establece cómo van a administrar los bienes que el Estado reciba por reversión de los títulos mineros, ni el manejo ambiental de estos.</li> <li>- Al poder hacer prospección y exploración pueden tener una ventaja frente a los competidores en punto a los títulos mineros. Pues además de esas tareas, se le encomienda a la empresa hacer los estudios para el conocimiento de las reservas mineras del país. Ello estaría en contravía de lo reglado en el inciso segundo del artículo 87 de la Ley 489 de 19998, que señala: "... las empresas industriales y comerciales del Estado, que por razón de su objeto compitan con empresas privadas, no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas."</li> </ul> <p>En tal virtud, hay un cruce de funciones públicas en cabeza de Ecominerales que riñen sustancialmente con la igualdad y libre competencia frente a las empresas privadas con las que competiría.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El fomento de instrucción del personal para la empresa no tiene contraprestación en servicios para la empresa.</li> <li>- El numeral J es absolutamente abierto y subrepticamente da al Gobierno nacional una facultad para la asignación de actividades y funciones a Ecominerales. Esto sería contrario a lo reglado en el inciso segundo del artículo 49 de la ley 489 de 1998. El Gobierno nacional no puede, al vaivén de la agitación política, determinar las funciones de una Empresa Industrial y Comercial del Estado. Dicha facultad, en caso de otorgarse, debe ser expresamente dispuesta en la ley, señalando los límites de esta, pero esto no ocurre así en el numeral J.</li> <li>- En el parágrafo del artículo se establecen funciones de ejecución de política social en cabeza de Ecominerales. No obstante, no se establece qué tipo de programas sociales y con cargo a qué bienes se realizarán. Básicamente, a través de una empresa minera se estarían asumiendo las funciones del Estado.</li> </ul> <p>Finalmente, en lo relativo a los requisitos que establece la Ley 489 de 1998, pero no establece si el capital estará representado en cuotas o acciones de igual valor nominal.</p>
<p><b>ARTÍCULO 5°. PARTICIPACIÓN EN SOCIEDADES.</b> Para el mejor cumplimiento de su objeto, ECOMINERALES podrá, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, y para el desarrollo y mejor cumplimiento de su objeto empresarial, con autorización de la Junta Directiva, entrar a formar parte de otras sociedades, asociaciones, corporacio</p>	<p>Lo anterior es un indicio claro respecto a que Ecominerales puede llegar a ser el vehículo para la transferencia de recursos en el sector minas a las asociaciones público-populares que tiene por objeto fomentar el actual gobierno.</p> <p>Al respecto, más que preguntas, esto debería atacarse políticamente.</p>

PROYECTO RADICADO	ARTICULADO
<p>nes o fundaciones como constituyente o participar en las ya constituidas, organizar asociaciones o empresas, o celebrar en cualquier forma el contrato de sociedad, siempre y cuando los objetivos de las sociedades o asociaciones de que se trate, sean iguales, similares, conexos o complementarios con el de ECOMINERALES o necesarios o útiles para el mejor desarrollo de su objeto.</p> <p>La Empresa Colombiana de Minerales podrá llevar a cabo la ejecución de Alianzas Público – Privadas y Público -Populares con otros actores y empresas para el desarrollo de su objeto social.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 7º. RÉGIMEN LABORAL.</b> Todos los trabajadores de ECOMINERALES, salvo los que por virtud de la ley y de acuerdo con los estatutos de la empresa deban tener calidad de empleados públicos, tendrán la calidad de trabajadores oficiales, actuarán bajo la dirección y vigilancia del (la) Presidente (a) de la Empresa y se regirán en su relación laboral por las disposiciones contenidas en el contrato de trabajo, convención colectiva, pacto colectivo o reglamento interno de trabajo. En lo relativo al derecho colectivo de los trabajadores oficiales, este se regirá por el Código Sustantivo del Trabajo.</p>	<p>La redacción del artículo podría culminar en que tienen la calidad de trabajadores oficiales. No obstante, y así la continuación del artículo no sea contraria a las disposiciones que regulan a los trabajadores oficiales y al Código Sustantivo del Trabajo, si se vislumbra con la redacción de éste una invitación a la conformación sindical en Ecominerales.</p>
<p><b>ARTÍCULO 8º. ÓRGANOS DE DIRECCIÓN.</b> La Dirección de ECOMINERALES estará a cargo de una Junta Directiva y de un (una) Presidente (a).</p>	<p>Ecominerales está vinculada al Ministerio de Minas, de la estructura organizacional de esta y la conformación y elección de su Junta Directiva y el Presidente, la empresa tiene un fuerte control de tutela por parte del Ejecutivo, en particular del Presidente de la República.</p> <p>La jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha señalado que el grado de control de tutela en las empresas industriales y comerciales del Estado es una facultad del legislativo fijarlo, por lo tanto, en principio, jurídicamente no tendría reproche la estructura fijada.</p> <p>La ley no establece una experiencia mínima en el sector para quien vaya a ser designado como presidente. El único requisito es la designación por parte del presidente de la República.</p>
<p><b>ARTÍCULO 9º. JUNTA DIRECTIVA.</b> La Junta Directiva de la EMPRESA COLOMBIANA DE MINERALES – ECOMINERALES, está integrada por un total de siete (7) miembros así: el (la) Ministro (a) de Minas y Energía o su delegado (a) , el (la) Ministro (a) de Comercio, Industria y Turismo o su delegado (a), el (la) Ministro (a) de Hacienda y Crédito Público o su delegado (a), el (la) Director (a) del Servicio Geológico Colombiano (SGC) o su delegado (a), el (la) Director (a) del Departamento Nacional de Planeación o su delegado (a), un (a) (1) representante de las organizaciones sindicales del sector minero y un (1) miembro independiente designado por el (la) Presidente (a) de la República.</p> <p>Los miembros serán designados, para períodos de cuatro años y podrán ser reelegidos por una única vez, en los términos y condiciones que se definan para el efecto en el Reglamento Interno de la Junta Directiva.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Ni los miembros de la Junta Directiva ni el (la) Presidente (a) de la Empresa, cesarán en sus funciones hasta tanto su respectivo sucesor haya sido designado y entre en ejercicio de su cargo. participación accionaria y de capital que posea el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en empresas cuyo objeto y/o funciones estén ligadas al sector minero.</p> <p>f) Los derechos de entrada que, en los procesos de selección objetiva de minerales estratégicos, sean aportados por los adjudicatarios.</p> <p>g) Los bienes que se reciban a título de donación.</p> <p>h) Todos los bienes, derechos y activos que la sociedad adquiriera a cualquier título o que reciba de cualquier otra entidad y/o fondo público del orden nacional o territorial, o cualquier otra entidad o sociedad donde el Estado tenga participación.</p> <p>i) Los recursos provenientes del crédito o de programas de cooperación internacional.</p>	<p>La integración junta directiva no sería representativa para los trabajadores y o posibles inversionistas, toda vez que, no se evidencia un</p>

PROYECTO RADICADO	ARTICULADO
<p>j) Los aportes que realice el Gobierno nacional, sean líquidos, en especie, cuotas sociales o mediante cualquier mecanismo de fortalecimiento patrimonial, derivados de procesos de capitalización de acreencias que se adelanten en favor del Estado.</p> <p>k) Los bienes muebles e inmuebles que adquiera la empresa, así como los destinados o que se destinen para el cumplimiento de sus objetivos y fines.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Igualmente harán parte del patrimonio de la Empresa: los bienes producto de las inversiones y reinversiones de utilidades efectuadas por la Empresa y los rendimientos financieros que de las inversiones y operaciones de la Empresa se obtengan.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Constituirán aumentos sucesivos de capital, los bienes y derechos que la ley o el Gobierno le asigne o aporten.</p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> Para efectos de recibir bienes muebles o inmuebles a título de donación, no se requerirá insinuación judicial o notarial. Bastará, entonces, con el proceso de escrituración correspondiente para protocolizar la donación y el traslado de la propiedad.</p> <p><b>PARÁGRAFO CUARTO.</b> Para la conformación del capital inicial de la EMPRESA COLOMBIANA DE MINERALES – ECOMINERALES no será necesario el traslado de recursos financieros adicionales desde el presupuesto general de la Nación, toda vez que se contempla que el capital inicial de la Empresa sea provisto por las fuentes descritas en el presente artículo las cuales no demandan esfuerzo fiscal. No obstante, estará a discrecionalidad del Gobierno nacional disponer el aporte de recursos vía presupuesto o traslado presupuestal para la ampliación o capitalización del patrimonio de la empresa en cualquier momento, el cual deberá hacerse dentro de los techos del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Minas y Energía y conforme las disposiciones legales sobre la capitalización de Empresas Industriales y Comerciales el Estado.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 18. CONTROL FISCAL.</b> Corresponde a la Contraloría General de la República, la vigilancia de la gestión fiscal de la Empresa, en forma posterior y selectiva, conforme a los principios, procedimientos y sistemas establecidos en la Constitución y la ley. En materia de inhabilidades e incompatibilidades, los funcionarios que ejerzan el control fiscal en la Empresa, se regirán por las disposiciones legales sobre la materia.</p>	<p>El artículo contiene el control posterior y selectivo de la Contraloría, controvierte el acto legislativo No 4 de 2019, y la Sentencia C 140 de 2020. Allí se establece el control concomitante y preventivo, no solo posterior y selectivo.</p> <p>Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia:  <i>“El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.”</i></p> <p>De un cotejo elemental entre la redacción del artículo 18 del proyecto de ley y el artículo 267 de la Constitución Política se puede ver que el primero desconoce las facultades del Contralor General para el ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo. Por lo anterior, se considera que sería inconstitucional la redacción del artículo 18 del proyecto de ley.</p>

PROYECTO RADICADO	ARTICULADO
	<p>Resulta contradictorio con los nuevos postulados del control fiscal intentar rehuir a este mediante una ley de la república en el caso de Ecominerales. Al respecto, debe recordarse lo que ha señalado la Contraloría respecto de los fines del control preventivo y concomitante:</p> <p><i>“... el control concomitante y preventivo tiene por objeto garantizar la defensa y la protección del patrimonio público a través del seguimiento permanente a los ciclos, usos, ejecución, contratación e impacto de los bienes, fondos o recursos públicos.”</i> (Concepto CGR-OJ-162-2023 - Radicado 2023EE0173549 del 6 de octubre de 2023).</p> <p>El desconocimiento de esa facultad del control fiscal es una afectación sustancial no sólo al orden constitucional, sino también a la transparencia.</p>

**- CONSIDERACIONES**

La creación de la empresa Ecominerales presenta numerosos desafíos y posibles efectos adversos para Colombia. Desde la distorsión de la libre competencia económica hasta los dilemas constitucionales y la sostenibilidad económica, es esencial que cualquier intervención estatal en el sector minero sea cuidadosamente evaluada y justificada. Para proteger los principios fundamentales del modelo económico colombiano y asegurar el bienestar general, se requiere un análisis profundo y una justificación sólida de cómo esta empresa estatal contribuirá al bien común sin comprometer la competencia y la eficiencia en el mercado.

Primero, uno de los puntos más destacados es la ausencia de estudios ambientales y los trámites de licencias y permisos en el artículo cuarto del proyecto de ley. Esto es problemático porque la explotación minera tiene un impacto significativo en el medio ambiente, y la falta de estos requisitos puede llevar a una gestión irresponsable y potencialmente dañina para el ecosistema. Además, la omisión de obligaciones sociales y ambientales sugiere una desconexión con las necesidades y derechos de las comunidades locales que podrían verse afectadas por las actividades mineras. Esto podría agravar las tensiones entre las empresas mineras y las comunidades, llevando a conflictos sociales y ambientales.

En segundo lugar, la estructura propuesta para la Junta Directiva de ECOMINERALES no incluye actores regionales, lo cual contradice los principios de un Estado descentralizado y la coordinación con autoridades territoriales. Esta centralización puede resultar en una desconexión significativa entre la empresa y las necesidades locales, y puede limitar la capacidad de las autoridades regionales para influir en decisiones que afectan directamente a sus comunidades. La centralización también podría concentrar demasiado poder en un grupo reducido, lo que aumenta el riesgo de decisiones desinformadas o arbitrarias.

Otra preocupación relevante es la falta de mecanismos claros de control y regulación sobre las inversiones y decisiones de la Junta Directiva de ECOMINERALES. La ausencia de transparencia y rendición de cuentas puede abrir

puertas a prácticas corruptas y decisiones que no necesariamente benefician al interés público. Además, la falta de conexión con autoridades ambientales, laborales, y de planeación territorial implica que las decisiones de ECOMINERALES podrían ignorar importantes consideraciones de sostenibilidad y equidad social.

El proyecto de ley también es criticado por su generalidad y falta de detalle. Esta vaguedad puede generar incertidumbre y riesgos para sectores consolidados alrededor de la minería, además de no establecer claramente las condiciones de competencia con el sector privado. La escasa especificidad del proyecto puede llevar a interpretaciones variadas y a una implementación incoherente, lo que puede perjudicar tanto a la industria minera como a las comunidades locales.

Otro punto importante es la composición de la Junta Directiva, que estaría dominada por ministros del gobierno, lo que puede limitar la independencia y objetividad en la toma de decisiones. Esto podría resultar en una empresa altamente influenciada por intereses políticos, en lugar de enfocarse en una gestión técnica y eficiente de los recursos mineros.

Finalmente, la posibilidad de que áreas declaradas como reservas temporales de recursos naturales puedan ser explotadas por el Estado plantea preguntas sobre el verdadero objetivo de estas reservas y el rol de ECOMINERALES en ellas. Esta medida podría ser interpretada como un intento de limitar la participación del sector privado en la explotación de recursos naturales, lo que podría tener implicaciones económicas y legales significativas.

El proyecto de ley ECOMINERALES presenta múltiples áreas de preocupación, desde la falta de inclusión de estudios ambientales y trámites de permisos, hasta la centralización de decisiones y la falta de transparencia y rendición de cuentas. Estas cuestiones deben ser abordadas de manera integral para asegurar que la creación y operación de ECOMINERALES beneficie a la sociedad de manera equitativa y sostenible, respetando tanto el medio ambiente como los derechos de las comunidades afectadas.

## **IMPACTO EN LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA:**

### **Competencia Desleal y Monopolio**

La creación de Ecominerales podría alterar el equilibrio competitivo del mercado minero colombiano. Las empresas privadas suelen operar bajo estrictas regulaciones fiscales y ambientales, mientras que una empresa estatal como Ecominerales podría beneficiarse de subsidios y ventajas regulatorias no accesibles a sus competidores privados. Esto no solo representa una forma de competencia desleal, sino que también podría conducir a la monopolización del mercado. Al recibir apoyo gubernamental, Ecominerales podría superar en capacidad y recursos a las empresas privadas, forzándolas eventualmente a abandonar el mercado o reducir significativamente sus operaciones.

El monopolio resultante puede tener efectos adversos de largo alcance. En un mercado monopolizado, la falta de competencia tiende a reducir la eficiencia y la innovación. Las empresas no enfrentan la presión de mejorar continuamente sus procesos y productos, lo que puede llevar a una disminución en la calidad del servicio y en la innovación tecnológica. En el contexto minero, esto podría traducirse en técnicas de extracción menos sostenibles y una menor adopción de tecnologías limpias.

### **Reducción de Incentivos para la Inversión Privada**

La perspectiva de competir con una entidad estatal poderosa puede desalentar la inversión privada. Las empresas privadas buscan entornos regulatorios estables y equitativos donde sus inversiones puedan prosperar sin la amenaza de una competencia desleal. La incertidumbre generada por la entrada de una empresa estatal puede aumentar la percepción de riesgo entre los inversores, reduciendo su apetito por invertir en el sector minero colombiano. Esto no solo afecta a las empresas locales sino también a los inversores extranjeros, que pueden optar por invertir en otros países con condiciones de mercado más favorables.

La reducción de la inversión privada tiene múltiples consecuencias negativas. Menos inversiones significan menos desarrollo tecnológico, menos empleo y, en última instancia, menos crecimiento económico. La industria minera, siendo un motor importante de la economía colombiana, podría ver una reducción significativa en su contribución al PIB y en la generación de ingresos fiscales, afectando la capacidad del gobierno para financiar otros sectores críticos como la salud y la educación.

### **DILEMAS CONSTITUCIONALES:**

#### **Restricción de la Libre Competencia Económica**

El artículo 333 de la Constitución colombiana promueve la libre competencia económica, estableciendo que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites

del bien común. Sin embargo, la creación de Ecominerales como una empresa estatal con un rol predominante en el sector minero podría restringir la libre competencia. La intervención estatal a través de Ecominerales podría resultar en un entorno donde las empresas privadas se vean desincentivadas a invertir, debido a la percepción de un mercado sesgado a favor del actor estatal.

Esta situación podría limitar la innovación y la eficiencia que suelen traer consigo los actores privados. Además, podría generar un ambiente de incertidumbre jurídica, afectando negativamente la confianza de los inversionistas nacionales e internacionales. La competencia justa es esencial para un mercado saludable, y cualquier percepción de favoritismo estatal podría erosionar esta dinámica.

#### **Potencial Monopolio Estatal**

El artículo 336 de la Constitución prohíbe los monopolios, señalando que la prestación de servicios públicos y la explotación de recursos naturales por el Estado deben ser excepcionales y justificados por el interés público. Sin embargo, la creación de Ecominerales podría conducir a un monopolio estatal de facto en la industria minera. A pesar de las intenciones de promover el interés público, un monopolio estatal puede reducir la eficiencia del mercado y limitar la competencia.

La experiencia histórica muestra que los monopolios estatales pueden resultar en ineficiencias administrativas, corrupción y falta de transparencia. Además, la centralización del control de recursos naturales estratégicos en una sola entidad estatal puede aumentar el riesgo de gestión ineficaz de estos recursos.

#### **Impacto Negativo en los Pequeños Mineros**

La formalización de la minería es un objetivo declarado del proyecto de ley. No obstante, la implementación de Ecominerales podría tener efectos adversos sobre los pequeños mineros. Aunque se pretende incluir a estos actores en la economía formal, existe el riesgo de que las regulaciones y los requisitos impuestos por Ecominerales resulten demasiado gravosos para los pequeños mineros, llevándolos a la exclusión del mercado formal.

La burocracia y las barreras administrativas pueden convertirse en obstáculos significativos para los pequeños mineros, quienes podrían verse obligados a operar en la informalidad o abandonar sus actividades. Esto contravendría el objetivo de inclusión y mejora de las condiciones laborales, perpetuando la precariedad y la informalidad en el sector.

## **SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y GESTIÓN DE RECURSOS**

### **Eficiencia y Transparencia:**

Las empresas estatales a menudo enfrentan desafíos relacionados con la eficiencia operativa y la transparencia. La historia muestra que muchas empresas estatales han sido propensas a la corrupción y a una gestión ineficaz. Estos problemas pueden resultar en un uso inadecuado de los recursos

públicos y en la ineficiencia en la explotación de recursos minerales.

La falta de eficiencia en la gestión puede llevar a mayores costos operativos, lo que a su vez puede requerir subsidios adicionales del gobierno para mantener la viabilidad de la empresa estatal. Esto crea una carga adicional para el presupuesto nacional y desvía fondos que podrían utilizarse en otras áreas críticas como la salud, la educación y la infraestructura.

#### **Impacto Fiscal y Presupuestario:**

La creación de Ecominerales requerirá una inversión significativa de recursos públicos, tanto para su establecimiento como para su operación continua. Estos costos incluyen infraestructura, equipos, personal y otros gastos operativos. En un contexto de recursos fiscales limitados, esta inversión puede significar una reducción de fondos disponibles para otros sectores esenciales.

El impacto fiscal puede ser aún más severo si la empresa no logra ser rentable y requiere subsidios continuos para su operación. Esto no solo afecta el presupuesto actual, sino que también puede aumentar la deuda pública, comprometiendo la estabilidad fiscal del país a largo plazo.

#### **AL RESPECTO DEL PROYECTO LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COMUNICÓ:**

En el marco de las competencias Constitucionales y legales de la Contraloría General de la República, la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría delegada de Minas y Energía, realicé el análisis al proyecto de ley del asunto radicado por el Ministerio de Minas y Energía, a fin de que se tenga en cuenta para futuros debates y audiencias sobre el asunto, el cual se presenta a continuación:

Preocupa a la Contraloría General que se vaya a crear una empresa que repita los problemas financieros, de corrupción y de falta de independencia e idoneidad como los presentados en las extintas Ecominas, mediante la Ley 2 de 1990, Mineralco y Ecocarbon, mediante Decreto número 1679 de 1997, Carbocol, mediante Decreto número 520 de 2003 y Minercol, mediante Decreto número 254 del 2004, cuyas funciones fueron transferidas a Ingeominas, y que tuvieron funciones similares a las que pretenden asignarle a ECOMINERALES. No se puede improvisar en las actividades que corresponden a un sector tan importante para el patrimonio público del Estado como el minero, que genera recursos incluso para inversión social.

El proyecto de ley contempla que a la nueva empresa minera le sean transferidos recursos de la Agencia Nacional de Minería (ANM) y de la Agenda Nacional de Hidrocarburos (ANH), durante los primeros cinco (5) años de su creación, además de los recursos provenientes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y de créditos, tanto internos como externos, junto con "...aumentos sucesivos de capital, los bienes y derechos que la

ley o el Gobierno le asigne o aporten.", durante la operación de la empresa.

No se observan los estudios técnicos que den claridad del total de las erogaciones que el Gobierno nacional tendría que hacer para la creación y funcionamiento de ECOMINERALES, ni la aprobación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) o asimismo de los sectores y/o entidades que se verían afectadas, incluyendo a la ANM y ANH por la transferencia de recursos a ECOMINERALES lo que podría afectar el cumplimiento de sus funciones. Más preocupante aún es acrecentar el endeudamiento del Estado sin la claridad de las inversiones a realizar, las posibles utilidades y por ende los costos, incluyendo en estos la deuda que genera la creación y puesta en funcionamiento de la citada entidad.

Llama la atención de la CGR que en el artículo 17 del proyecto de ley menciona que no demandará esfuerzo fiscal, ya que claramente se necesitan recursos públicos para que ECOMINERALES pueda cumplir con sus funciones. Por lo tanto, la CGR considera necesario que se realice una evaluación financiera de cuánto dinero demandará la creación y funcionamiento de esta nueva entidad, de cuánto dinero dejará de recibir la ANM y la ANH y cuáles rubros presupuestales se verían afectados, y que no suceda lo mismo que sucedió con el Ministerio de la Igualdad, suceso donde la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-161/2024, declare inexecutable la Ley 2281 de 2023, "por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones", por vicios de procedimiento en su formación, entre los que se encuentra que no cumplieron con lo establecido en el artículo 7°, de la Ley 819 de 2003, en cuanto al análisis del impacto fiscal, incumpliendo el principio de planeación.

Por otro lado, el día 16 de mayo de 2024, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dentro de la audiencia pública del proyecto de ley del asunto, Álvaro Pardo, Presidente de la Agencia Nacional de Minería (ANM), volvió a mencionar la importancia de la creación de ECOMINERALES, debido a que dicha empresa sería la encargada de la administración de los bienes muebles e inmuebles de los títulos mineros que sean reversados al Estado por terminación de los mismos, ya que a la fecha no se ha dado un adecuado manejo de los bienes reversados por PRODECO derivados de la renuncia a sus títulos mineros en el 2021 en el Departamento del Cesar, sin embargo, esta es una función propia de la ANM, establecida en el numeral 11, del artículo 4°, del Decreto número 4134 de 2011, evidenciando así que la ANM no está cumpliendo plenamente con la totalidad de las funciones asignadas. No indica que se modifican las funciones de la ANM, por lo que podría implicar ciertamente una reestructuración de la Agencia Nacional de Minería.

Adicionalmente, ECOMINERALES pretende apoyar en diferentes funciones a la autoridad minera, por lo que es importante mencionar que en el pasado la autoridad minera ya ha requerido apoyo de otras

entidades para el cumplimiento de sus funciones y se resalta el caso donde INGEOMINAS requirió del apoyo de FONADE para el proceso de fiscalización, el cual, por las irregularidades presentadas en el contrato que se suscribió, la CGR realizó una función de advertencia sobre los problemas presentados en la fiscalización de los títulos mineros, mientras que la Procuraduría General de la Nación advierte sobre posibles irregularidades que al parecer se presentaron en el convenio celebrado entre el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) y la autoridad minera.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la nueva empresa minera colombiana será del orden nacional vinculada al Ministerio de Minas y Energía, la Contraloría considera que la participación de ECOMINERALES o de alguno de sus socios en los procesos de selección objetiva de las Áreas Estratégicas Mineras (AEM), restaría objetividad y transparencia al proceso en sí, debido a que el Gobierno nacional pretende a través de la nueva ley minera, priorizar el otorgamiento de estas áreas a ECOMINERALES, tal como está expuesto dentro del borrador de la misma, presentando un posible monopolio por parte del Estado en esta actividad.

Es importante mencionar que la participación en un proyecto minero requiere de un gran capital, infraestructura, dinero, recurso humano capacitado y un riesgo muy alto si no se hace de manera responsable, técnica y financiera, como se evidencio en el caso de CARBOCOL, que al 2003 tenía deudas por \$330,000 millones, que en su momento fueron consideradas las más grandes que se hubieran registrado en la historia de cualquier empresa colombiana; deudas de las que Ecopetrol y el Gobierno nacional se hicieron cargo.

Es de anotar que la Contraloría General de la República realizó en 1994 observaciones referente a malos manejos en Mineralcol, por lo que sugirió su liquidación y teme que suceda lo mismo con ECOMINERALES.

Preocupa a la Contraloría que en las audiencias públicas que está realizando la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley, como la realizada en Planeta Rica, Córdoba, el pasado 8 de mayo, se esté mencionando que con la creación de ECOMINERALES, Colombia dejará de necesitar inversión extranjera para la extracción de minerales, sin embargo, dentro del literal b, del artículo 4 establece la posibilidad de que esta empresa realice las actividades mineras mediante contratos de asociación.

Con base a lo anterior, las ideas expuestas en las Audiencias Públicas, que claramente contradicen lo consignado en el articulado, podrían llegar a generar falsas expectativas a las comunidades locales e inseguridad jurídica a la inversión extranjera. Así mismo, dentro de la exposición de motivos no se menciona que el Gobierno nacional haya realizado algún estudio que soporte si este cambio pueda llegar a ser mejor para los intereses de Colombia

en términos de capacidad técnica y financiera para realizar una explotación minera de calidad, así como la generación de empleo, la transferencia de conocimiento y tecnología, y recursos para el Estado provenientes de esta actividad, entre ellos las regalías que se transfieren a los municipios y departamentos que son importantes dentro de los ingresos de los municipios, es decir, no solo se puede afectar el presupuesto nacional sino los territoriales, lo cual amerita estudios técnicos y financieros.

Teniendo en cuenta que ECOMINERALES será creada "(...) como una empresa industrial y comercial del Estado (...)" y que el estado es propietario del subsuelo colombiano, se podría generar un escenario en el cual dicha empresa no estaría obligada a realizar aportes por regalías, lo que es realmente inquietante ya que dentro del articulado del proyecto de ley no se hace mención a la forma en la que la Empresa Colombiana de Minerales o sus asociados harán aportes al Sistema General de Regalías en caso de hacer explotación de minerales. El escenario planteado generaría una situación en donde se dejarían de percibir recursos importantes para la Nación.

Por otro lado, dentro del presente Proyecto, no se establecen lineamientos mínimos con el fin de determinar la idoneidad de las empresas con las que se pretende asociar para la exploración, explotación, beneficio, transformación y comercialización de minerales, lo que podría dar pie a que quienes realicen las actividades en el sector no tengan la experiencia necesaria, técnica, financiera y por tanto no tengan la idoneidad para dichos procesos, colocando en riesgo el patrimonio público y los recursos que provienen de estas actividades para el Estado. Lo anterior, teniendo en cuenta que desde el planteamiento de la formación de la junta directiva solo se contará con funcionarios del estado y representantes de los sindicatos y no se da la certeza de que la misma cuente con personal idóneo con conocimientos técnicos en temas de explotación, transformación y comercialización de minerales.

Finalmente, y más grave aún es que en el artículo 18 del Proyecto de Ley, se pretende limitar a la Contraloría en su ejercicio del control fiscal, ya que excluye el control preventivo y concomitante otorgado por el Acto Legislativo 04 del 2019, pues, es de conocimiento que una ley no puede modificar la Constitución Política de Colombia.

Aunado a lo anterior, la CGR insta al Congreso de la República que el análisis de los proyectos de ley, tanto de la creación de ECOMINERALES como de la nueva normatividad minera sean analizados y debatidos conjuntamente y no de manera separada como se viene haciendo, ya que estas dos propuestas en conjunto con el Decreto número 044 de 2024 "Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero ambiental y se dictan otras disposiciones" emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tienen un gran impacto al sector minero.

**IV. CONFLICTO DE INTERÉS**

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

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

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

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

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

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

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

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

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

*Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que*

*tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

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

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

**PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones presentamos a la Honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, **PONENCIA NEGATIVA** y solicitamos **ARCHIVAR** el **Proyecto de Ley número 344 de 2023 Cámara**, “por la cual se crea la empresa colombiana de minerales -ECOMINERALES-, se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

Cordialmente,

  
HERNÁN DARIÓ CAVAID MÁRQUEZ  
Representante a la Cámara

  
MARELEN CASTILLO TORRES  
Representante a la Cámara

  
GERSEI LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA  
Representante a la Cámara

DIÓGENES QUINTERO AMAYA  
Representante a la Cámara

SANTIAGO OSORIO MARÍN  
Representante a la Cámara

RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO  
Representante a la Cámara

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA  
Representante a la Cámara

ANA PAOLA GARCIA SOTO  
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Representante a la Cámara

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 718 - Viernes, 31 de mayo de 2024		PONENCIAS
CÁMARA DE REPRESENTANTES		
INFORMES DE CONCILIACIÓN		
Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley 362 de 2023 Cámara, 78 de 2023 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.....	1	Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 077 de 2023 Cámara, por la cual se expide la Ley General de bosques nativos, plantaciones forestales y agroforestales y se dictan otras disposiciones. .... 7
Informe de conciliación y texto conciliado para el Proyecto de Ley número 154 de 2022 Cámara, número 336 de 2023 Senado, por medio del cual se declara a la disciplina de la chaza como deporte nacional y se dictan otras disposiciones. ....	4	Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 344 de 2023 Cámara, por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales), se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones..... 20