



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1499

Bogotá, D. C., jueves, 19 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE - PROYECTO DE LEY
NÚMERO 012 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para la protección y Conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, se ratifica la adopción de la ceroxylon quindiuense como árbol nacional, se deroga la Ley 61 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 16 de septiembre de 2024.

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

Referencia: Presentación del Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 012 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la protección y Conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, se ratifica la adopción de la ceroxylon quindiuense como árbol nacional, se deroga la Ley 61 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

Respetados Presidente y Secretario. Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia Positiva para Primer**

Debate ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 012 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la protección y Conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, se ratifica la adopción de la ceroxylon quindiuense como árbol nacional, se deroga la Ley 61 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

Andrés Cancimance López
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Putumayo Pacto Histórico

Teresa de Jesús Enríquez Rosero
Coordinadora Ponente
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE - PROYECTO DE LEY
NÚMERO 012 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para la protección y Conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, se ratifica la adopción de la ceroxylon quindiuense como árbol nacional, se deroga la Ley 61 de 1985 y se dictan otras disposiciones

Respetados Presidente y Secretario. Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad a lo dispuesto en la Constitución y la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 012 de 2024 Cámara**, por medio de la cual se establecen medidas para la protección y Conservación de la

palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, se ratifica la adopción de la ceroxylon quindiuense como árbol nacional, se deroga la Ley 61 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

Contenido

1. Antecedentes y Trámite de la Iniciativa
2. Objeto.
3. Contenido del Proyecto.
4. Marco Normativo
5. Consideraciones de los ponentes.
6. Impacto Fiscal
7. Pliego de Modificaciones.
8. Conflictos de Interés
9. Proposición
10. Texto propuesto para aprobación.

1. Antecedentes y Trámite de la Iniciativa

El 15 de septiembre de 2021 fue radicado por el honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas el Proyecto de Ley número 325 de 2021 Cámara, *por medio del cual se establecen medidas para la protección y conservación de la palma de cera, se adopta la palma de cera (ceroxylon quindiuense) como árbol nacional, se deroga la Ley 61 de 1985 y se dictan otras disposiciones*, el cual fue archivado por términos, el 20 de junio de 2022, de conformidad al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Se radicó nuevamente, el día 21 de julio del año 2022, por el Congresista Juan Carlos Lozada Vargas, el proyecto fue Publicado en la **Gaceta del Congreso** número 859 de 2022. El proyecto fue remitido a la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, por lo que la Mesa Directiva de la citada Célula Legislativa procedió a designar, el día 18 de agosto de 2022, como Coordinadora ponente en Primer Debate a la honorable Representante Leonor María Palencia Vega y como ponentes al honorable Representante Juan Pablo Salazar Rivera y al honorable Representante Ermes Evelio Pete Vivas. Surtió Primer Debate según Acta y fecha de aprobación en mayo 23 y 24 de 2023.

La ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 016 de 2022 Cámara fue radicada y Publicada en la **Gaceta del Congreso** número 401 de 2024, sin embargo, el proyecto fue archivado nuevamente en virtud del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Proyecto de Ley número 012 de 2024 Cámara

El 20 de julio de 2024, se radicó nuevamente la iniciativa como Proyecto de Ley número 012 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas para la protección y conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, se ratifica la adopción de la ceroxylon quindiuense como árbol nacional,*

se deroga la Ley 61 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, presentado por los honorables Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, Alejandro García Ríos, Luis Carlos Ochoa Tobón, Daniel Carvalho Mejía, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval y Carolina Giraldo Botero.

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron Publicados en la **Gaceta del Congreso** número 1046 de 2024 y fue enviado a la Comisión Quinta Constitucional Permanente que designó al honorable Representante Nicolas Antonio Barguill como Coordinador Ponente, y como ponentes a los honorables Representante Teresa de Jesús Enríquez Rosero y Jorge Andrés Cancimance López para la realización del Informe de Ponencia en Primer Debate. El pasado 27 de agosto de 2024, el honorable Representante Nicolás Antonio Barguill, renunció a ser coordinador ponente, y se solicitó prórroga para la presentación de Informe de Ponencia la cual fue otorgada

2. Objeto

Este proyecto de ley tiene como objeto la protección y conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, fijando directrices para su preservación, uso sostenible, restauración y generación de conocimiento, en razón a su importancia ecosistémica ambiental para el país.

3. Contenido del Proyecto

El proyecto de ley consta de 15 artículos incluyendo el Objeto y la vigencia. Artículo 1º Objeto. Artículo 2º Principios. Artículo 3º Definiciones. Artículo 4º Símbolo Patrio. Artículo 5º Delimitación de los bosques y relictos de palma de cera. Artículo 6º Prohibiciones. Artículo 7º Plan de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera. Artículo 8º Comisiones Conjuntas. Artículo 9º Gestores de Bosques y Relictos de Palma de Cera. Artículo 10 Programas de educación. Artículo 11 Formación ambiental. Artículo 12 Turismo de naturaleza y ecoturismo. Artículo 13 Financiación de programas y proyectos. Artículo 14 Facultades. Artículo 15 Vigencia.

4. Marco Normativo

En el año de 1949 la Palma de Cera, *Ceroxylon Quindiuense*, fue sugerida por el botánico colombiano experto en palmas, Armando Dugrand para que fuera adoptada como árbol insignia de la Nación, pero solo hasta el año de 1985 fue proferida la ley que la declara árbol Nacional de Colombia.

La Ley 61 de 1985 “*Por la cual se adopta la palma de cera (Ceroxylon Quindiuense) como Árbol Nacional.*”, en sus cuatro artículos que la componen:

- 1) Declaró como Árbol Nacional y Símbolo Patrio de Colombia a la especie de palma científicamente llamada Ceroxylon Quindiuense y comúnmente denominada palma de cera.

- 2) Facultó al Gobierno nacional para que, con estricta sujeción a los planes y programas de desarrollo, realice las operaciones presupuestales correspondientes, contrate los empréstitos y celebre los contratos necesarios con el fin de adquirir terrenos, que no sean baldíos de la Nación, en la cordillera Central, para constituir uno o varios parques nacionales o santuarios de flora a fin de proteger el símbolo patrio y mantenerlo en su hábitat natural.
- 3) Prohibió la tala de la palma de cera (*Ceroxylon Quindiuense* solamente) y determinó sanción penal de multa convertible en arresto, en beneficio del municipio donde se haya cometido la infracción.
- 4) Determinó la vigencia.

Sin embargo, esta ley fue insuficiente para brindar las herramientas, acciones y financiación necesarias para ejercer una protección efectiva (Carvajal y Franco 2008) y se quedó en la simple declaratoria.

Jurisprudencia Nacional:

El 18 de noviembre de 2020, a través de un fallo de tutela, el Tribunal Superior de Armenia sala Civil, Familia y Laboral declaró a la zona ambiental Valle del Cocora del Municipio de Salento, Quindío, como sujeto de derechos.

Sin embargo, en abril de 2021, la Corte Suprema de Justicia declaró improcedente el fallo del Tribunal Superior de Armenia, a pesar de que en dicho valle se encuentra una de las mayores reservas de palma de cera, así como el 60% de las fuentes hídricas que abastecen al departamento.

De lo anterior se colige entonces que, a pesar de que a la fecha la palma de cera es el árbol nacional, Colombia no cuenta en la actualidad con herramientas efectivas para garantizar su protección, lo cual impone la necesidad de presentar, tramitar y aprobar el presente proyecto de ley.

5. Consideraciones de los ponentes

En consonancia con lo argumentado en la exposición de motivos, este proyecto tiene como necesidad, ampliar y establecer los parámetros legales generales para la protección político-administrativa de los bosques de palma de cera y los bosques alto andinos asociados a los ecosistemas de alta montaña en el país.

Lo anterior, en aras que la legislación sobre la materia se ajuste y articule con las leyes que actualmente favorecen y propenden por la protección y el desarrollo sostenible del territorio en todos sus componentes para su conservación, sin dejar de lado los factores académico-investigativos y de desarrollo social, cultural y económico de las comunidades que interactúan constantemente con estos recursos naturales y que habitan en las áreas de influencia de la cordillera central de Colombia,

como el Parque Natural Los Nevados, que involucra a los departamentos del Quindío, Risaralda y Tolima.

Causas y Efectos de la Problemática Actual.

Existen diversos factores que afectan los ecosistemas de alta montaña en Colombia. Si bien existen leyes y estrategias en favor de la protección ambiental, aún persisten vacíos normativos que generan condiciones político-administrativas ambiguas. Estos vacíos mal aplicados se convierten en oportunidades para materializar aprovechamientos económicos en favor de particulares o de personas jurídicas de carácter privado, quienes, sin el debido control gubernamental, atentan contra el medio ambiente sin que medien criterios de aprovechamiento sostenible en favor de las comunidades y del ambiente.

Es entonces necesario diseñar un marco jurídico robusto, generar herramientas y políticas estatales encaminadas a la protección de los ecosistemas de alta montaña, a través de la protección, conservación y restauración de los bosques de palma de cera y los bosques altoandinos colombianos.

La Ley 61 de 1985, “*Por la cual se adopta la palma de cera (Ceroxylon Quindiuense) como Árbol Nacional.*”, declaró como Árbol Nacional a la Palma de Cera *Ceroxylon Quindiuense*; siendo esta solo una (1) de las siete especies más exóticas y representativas de los ecosistemas andinos de Colombia, dejando por fuera la protección de las otras seis (6) especies de palma de cera que hacen parte de la biodiversidad del País. La Ley 61 de 1985 es entonces demasiado general e insuficiente para garantizar la protección que demandan estos ecosistemas.

En consecuencia, es pertinente ampliar y modificar los criterios de la Ley 61 de 1985, en aras de brindar una protección verdadera a la palma de cera tanto en su calidad de símbolo patrio, como por su importancia en los ecosistemas de alta montaña, brindando herramientas y estrategias que garanticen la presencia Estatal y el apoyo de las comunidades, así como la posibilidad de generar una economía ambientalmente sostenible alrededor de la conservación de los bosques naturales de palma de cera.

Entre los factores más evidentes que causan afectación a estos bosques tenemos:

(7) Aumento de la frontera agrícola y pastoril desmedido y sin control.

Adquisición de tierras en la modalidad de alquiler o compra de terrenos por parte de particulares y empresas privadas para el cultivo de aguacate Hass en el límite de los bosques de palma de cera y cultivos de arracacha en las zonas de pastizales (con remanentes de árboles de palma de cera).

- a) Uso de agroquímicos que contaminan las fuentes hídricas.

Práctica de tala disimulada y sistemática de los bosques en la frontera agrícola y pastoril por parte de los propietarios que se suelen escudar en el título de propiedad, y aprovechan la actual laxitud de la ley en cuanto al uso de suelo y su disponibilidad de aprovechamiento económico (departamentos del Quindío, Risaralda, Tolima, Caldas y Norte del Valle).

b) Minería ilegal y rutas del narcotráfico.

Adquisición de tierras en la modalidad de alquiler o compra de terrenos por parte de particulares para la realización de prácticas disimuladas e ilegales de minería de socavón con la consecuente contaminación de fuentes hídricas (departamentos de Quindío, Risaralda, Tolima, Caldas y Norte del Valle).

Rutas del narcotráfico de grupos criminales que utilizan las carreteras intermedias para transportar estupefacientes por las zonas de influencia de los bosques de Palma de Cera. Han aprovechado zonas vedadas por actividades de conservación, educación y aprovechamiento económico legal. (Corredor Ronesvalles que comunica Tolima-Quindío-Valle del Cauca).

c) Turismo desbordado y no certificado.

Algunos municipios de la zona de influencia de los bosques de palma de cera (Salento especialmente) presentan problemas relacionados con la capacidad de carga en los espacios de oferta turística.

d) Problemas de manejo de residuos sólidos.

Se viene proyectando la construcción de hoteles en zonas próximas a los bosques de palma (Municipio de Salento – corregimiento de Toche) sin que sea clara la existencia de un concepto de ecoturismo que garantice la preservación del ecosistema. Desde la RAP Eje Cafetero-Tolima se pretende consolidar el corredor paisajístico Ibagué-Cajamarca-Toche-Salento.

e) Contaminación del recurso hídrico.

f) Aprovechamiento indebido del recurso hídrico de servicio público por parte de particulares.

g) Captaciones ilegales y alteraciones de afluentes.

h) Manejo inadecuado por disposiciones de residuos sólidos (orgánicos e inorgánicos) que causan contaminación de afluentes.

i) Contaminación de fuentes hídricas que forman parte de la cuenca hídrica principal que abastece las bocatomas principales, por prácticas de minería ilegal (municipios de Salento, Pijao y corregimiento de Toche).

La Palma de Cera-Terminología Descriptiva.

Las palmas de cera pertenecen al género *Ceroxylon* que es exclusivo de la cordillera de los Andes y su distribución se da en la altitud de las montañas tropicales andinas. Este género compuesto por doce (12) especies, distribuidas en Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia que se encuentran desde los

800 msnm hasta los 3.500 msnm, y contiene algunas de las palmas más altas del mundo.

La palma de cera fue descrita por primera vez en 1801 por los botánicos Alexander Von Humboldt y Aimé Bonpland en las montañas del Quindío y fue presentada a la ciencia en 1804 ante los miembros del Instituto de France, como la palma que produce cera, donde nace su nombre de *Ceroxylon* acuñando las palabras griegas, Keros (cera) y xylon (madera).

En Colombia existen 7 de las 12 especies registradas:

1. *Ceroxylon Alpinum*.
2. *Ceroxylon Ceriferum*.
3. *Parvifrons*.
4. *Ceroxylon Quindiuense*. (Árbol Nacional)
5. *Ceroxylon Ventricosum*.
6. *Ceroxylon Vogelianum*.
7. *Ceroxylon Sasaimae Galeano*.

En el departamento del Quindío se han registrado cuatro (4) especies de este género: I) *Ceroxylon Quindiuense*; II) *Ceroxylon Alpinum*; III) *Ceroxylon Vogelianum*; y IV) *Ceroxylon Parvifrons*, todas ellas presentes en el municipio de Salento.

De las doce (12) especies de palma de cera, en el territorio colombiano hay siete de ellas y de estas hay cinco que han sido categorizadas según las listas de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) con algún grado de amenaza de extinción (Rodríguez y Santamaria 2016).

Importancia Ecosistémica de la Palma de Cera.

Las palmas de cera son típicas del bosque primario Andino y solo se reproducen bajo las condiciones de sombra y humedad existentes en él. Su importancia ecológica reside principalmente en el aporte de materia orgánica al suelo expresada en la hojarasca. Este es uno de los procesos más importantes de la dinámica del sistema ya que está en función de la productividad; la caída de la hojarasca aporta el 50% del material vegetal en descomposición del suelo, representado en hojas, flores y frutos, generando una buena disponibilidad de nutrientes para el desarrollo y establecimiento de nuevas plantas (Girónet *al.*, 2001).

Gran cantidad de insectos y plantas viven sobre los tallos de la palmera o entre su follaje, resulta evidente que la palma de cera es la columna vertebral de un complejo sistema que abarca innumerables especies.

Respecto a la fauna, Benavides & Carvajal (2019) identificaron 43 especies de animales silvestres diferentes entre aves, mamíferos, peces e invertebrados los cuales están usando los frutos y las semillas de *C. alpinum* como recurso alimenticio en el área de Salento – Quindío. La palma de cera entonces puede ser considerada una especie sombrilla, ya que cobija una gran cantidad de organismos que de alguna manera dependen e interactúan con ella, destacando las pavas, tucanes,

carriquíes, mirlos, loros orejiamarillos y pericos cachetidorados (estas dos últimas especies anidan en la palma).

Es menester señalar que el loro orejiamarillo es endémico de Colombia, su hábitat corresponde al de Los Andes Colombianos, entre unos mil doscientos y tres mil quinientos metros de altitud y solamente se puede hallar en los bosques húmedos de Colombia, sobre todo en lugares donde crece la palma de cera. El loro orejiamarillo estuvo en peligro de extinción, pero afortunadamente desde 2020 hubo una recuperación de sus poblaciones y ya no lo está, no obstante, la conservación de su hábitat es fundamental para evitar futuras amenazas a la especie.

Existen 9 especies de mamíferos asociados directamente a la palma de cera en el bosque el Cairo y sus diferentes corredores biológicos, entre esos se destaca la presencia de: guatines, zorros, murciélagos, venados y ardillas quienes sobreviven consumiendo sus frutos y semillas, considerando que la palma de cera fructifica dos veces en el año y producen grandes volúmenes de frutos (Benavides & Carvajal 2019).

Aunado a lo anterior, la palma de cera funciona como un elemento regulador de viento y del agua en los ecosistemas que la poseen, así como un importante indicador de hábitat en los ecosistemas de alta montaña, es decir que su presencia demuestra la salud de los bosques de niebla.

Pese a lo anterior, el *Ceroxylon Quindiuense*, está al borde de la extinción. La razón: estas palmas tardan décadas en mostrar signos de descomposición, incluso cuando han llegado al final de su vida y científicamente están muertas.

Las amenazas que afectan en general a las palmas de cera son:

- a) La pérdida de hábitat debido al proceso de creación de potreros para ganadería y el establecimiento de cultivos. Las vacas y caballos se comen todas las plantas pequeñas de palmas impidiendo la regeneración natural de la especie.
- b) La palma de cera posee una tasa de regeneración, así como un crecimiento lento. Las palmas tardan más de 80 años en llegar a su vida adulta, producen muchas semillas anualmente pero su germinación es muy lenta, el crecimiento de los individuos puede tardar más de 300 años en algunas especies.
- c) El uso inadecuado del suelo y la falta de implementación de políticas que permitan regenerar la especie. La reducción de su hábitat ha permitido estimar que sus poblaciones han disminuido en más del 80% en las últimas tres generaciones (210 años) de acuerdo con el Ministerio de Ambiente.

Cuando el bosque natural es derribado para establecer áreas de potreros o cultivos, las poblaciones de palma son severamente diezmadas, poniéndolas en inminente peligro de extinción. Si

se continúan explotando los bosques que albergan especies de palma de cera, se extinguirá la especie, se acabará el ecosistema y se afectarán los derechos de las generaciones futuras.

Propuestas de Conservación.

Para algunas especies del género *Ceroxylon* se han propuesto planes de conservación y manejo, quizás el más relevante es el reciente el Plan de conservación, manejo y uso sostenible de la palma de cera del Quindío (*Ceroxylon Quindiuense*), árbol nacional de Colombia.

A nivel regional, varias Corporaciones han adelantado algunas acciones para el conocimiento y la conservación de estas especies conocidas como palmas de cera, como la Corporación Autónoma Regional del Quindío que, junto con la alcaldía de Salento, han aunado esfuerzos para la conservación de *C. Quindiuense*.

Corpoboyacá y Corpochivor también han trabajado en tener consolidada información sobre la presencia de palma de cera y la CAR Cundinamarca ha comprado predios para la conservación entre otras especies de *C. Alpinum* en los municipios de Chaguari y Viani.

Específicamente para *C. Sasaimae*, el municipio de San Francisco de Sales (Cundinamarca), la declaró planta insignia (Acuerdo número 031 de 2006), ordenando la siembra de la especie en los parques públicos y fomentando el conocimiento sobre su importancia y su necesidad de protección en todas las instituciones educativas de la zona.

Cornare y el Consejo municipal de San Luis a partir del registro de la especie en su jurisdicción, iniciaron actividades con varias instituciones y ONG locales, con el fin de proteger la especie y conservar el área de bosque donde se localiza (Rodríguez 2016).

Actualmente, se está gestionando la declaratoria de La Cuchilla La Tebaida, como Reserva Forestal Protectora, por su sistema montañoso, ecosistemas boscosos, biodiversidad y endemismo entre ellos el de la *C. Sasaimae*. (Rodríguez 2016).

Otras iniciativas de índole privada se encuentran en el Municipio de San Francisco, a través de la Fundación Palma de Cera Real cuyo objetivo es la conservación y propagación de la especie y la promoción de su conocimiento dentro de la comunidad local con énfasis en educación ambiental. Esta Fundación posee viveros de índole familiar (Figuras 1 y 2).

En el municipio de La Vega, está la Fundación Palma de cera, y su Reserva Natural

Palma de Cera adscrita a RESNATUR, cuyo propósito es entre otros, conservar Valores de Objetos de Conservación importantes como *Sasaimae*, (Rodríguez 2016).

Sin embargo, aunque se destacan estos esfuerzos, es importante que exista una estrategia nacional que propenda por la protección de la palma de cera en todas las especies que se encuentran

dentro del territorio nacional. Esto con el fin de fortalecer las iniciativas individuales que han ido adelantando algunas de las autoridades ambientales y de garantizar que se mantengan en el tiempo y se extiendan a aquellos territorios en los que aún existe algún tipo de desprotección de estas especies.

Palmas Presentes en el Departamento del Quindío.

En el departamento del Quindío encontramos una gran variedad de palmas de cera que crecen a distintas alturas y cuentan con características diferenciadas, todas ellas requieren una protección y reconocimiento especial, en tanto tienen funciones y beneficios ecosistémicos relevantes. Las especies identificadas son:

- *Ceroxylon Parvifrons*. Perteneciente a la familia Arecaceae, su distribución incluye Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia (Antioquia, Cauca, Huila, Norte de Santander, Putumayo, Tolima, Quindío, Valle) y Venezuela; con un rango altitudinal de 2.100 a 3500 msnm, usualmente encontrada a 2.600 msnm; fácil de reconocer gracias a sus hojas arqueadas con tallos rígidos y erectos, característica única en el género *Ceroxylon*. El patrón de cicatrices son también una característica distintiva, su recubrimiento de cera es delgado y poco. (Pintaud & Ludeña, 2008b) Forma parte del estrato arbóreo emergente (Paniagua-Zambrana, 2005).

En cuanto a su estado de conservación Colombia y Ecuador han sido los únicos países con publicaciones en la Lista Roja para palmas; para Colombia está categorizada como CA (casi amenazada) o NT (nearly threatened) debido a su amplia distribución en el país. (Sanin & Galeano, 2011).

- *Ceroxylon Alpinum*. Su hábitat se limita al bosque húmedo premontano, a una altura promedio de 1400 a 2000 msnm; su distribución es exclusiva de Venezuela y Colombia (Cundinamarca, Quindío y Valle). En cuanto a su estado de conservación en ambos países se ha categorizado por IUCN con EN (en peligro). (Sanin & Galeano, 2011).
- *Ceroxylon Quindiuense*. Sus poblaciones van desde los Andes de Colombia hasta el norte de los Andes del Perú; crece habitualmente en bosques montanos húmedos, usualmente a una altura de 2.000 a 3.000 msnm. Caracterizada por sus gruesos y altos tallos, cubiertos por una gruesa capa de cera blanca, con hojas horizontales y coronas hemisféricas, pinnadas y pedunculares recubiertas con un grueso indumento, sus frutos son lisos. (Galeano et al, 2008). En Colombia se ha categorizado como EN (en peligro), debido a que la gran mayoría de los bosques donde crece han sido convertidos en pasturas. (Sanin & Galeano, 2011).
- *Ceroxylon Vogelianum*. Su distribución va desde los Andes de Colombia, Venezuela,

Ecuador y Perú; posee hojas pinnadas en grupos y arregladas en diferentes planos, con exocarpo denso de protuberancias (Montufar, 2010). Crece en bosques montanos húmedos a una altura de 1900 a 2900 msnm. Su estado de conservación se ha delimitado solo en Venezuela como EN, y en Colombia como CA (casi amenazada) debido a su amplia distribución, pero son necesarios más estudios. (Sanin & Galeano, 2011).

Usos de las Palmas de Cera.

Además de la amplia variedad de palmas de cera, se han identificado diversidad de usos por parte de las comunidades que habitan cerca de estos ecosistemas. Entre los más relevantes resaltamos:

- Uso artesanal: Realizado únicamente en el municipio de San Juanito, allí las hojas no expandidas de la palma de cera conocidas popularmente como “cogollos” fueron utilizadas como materia prima para la elaboración de sombreros tradicionales tejidos por las mujeres, su elaboración no tenía un fin comercial, ya que estos eran utilizados por los miembros del núcleo familiar.
- Uso religioso: Destacado en los cuatro municipios (Fomeque, Choachi, San Juanito y Mundo Nuevo), los “cogollos” son tejidos manualmente para elaborar los ramos utilizados por los pobladores en el domingo de ramos de la semana santa. Este uso es de gran relevancia para los habitantes, la interrupción de la explotación de la palma se llevó a cabo de manera paulatina, el periodo de transición duró entre 10 y 15 años.

El ramo bendito también se usaba para obtener la ceniza del tradicional miércoles de ceniza, utilizado por los párrocos de las iglesias locales.

- Uso tradicional: Realizado de manera exclusiva en la vereda de Mundo Nuevo, asociado a creencias locales según los pobladores de la vereda. Consiste en utilizar el ramo bendito de la semana santa para: bendecir cultivos y sembradíos, prevenir plagas, mejorar el clima para beneficiar la producción.
- Uso comercial: Consiste en la extracción de la palma con fines lucrativos de los bosques de la vereda de Mundo Nuevo, en zonas representativas para la población como Cárpatos, Laguna Brava y la ruta comercial en la zona de amortiguación del PNN Chingaza. Iniciaba en la vereda de Mundo Nuevo hacia los municipios de Choachi, Fomeque, y La Calera hasta Bogotá.

Actualmente se tienen reportados 37 usos diferentes agrupados en 6 categorías en poblaciones rurales del departamento del Quindío. Muchos de estos usos son históricos y ya son pocos los pobladores que recurren a este recurso biológico, sin embargo, en algunos sectores aún se usa algunas partes de la palma de cera. (García y Carvajal 2013).

Tabla 1. Usos categorizados de la palma de cera

Uso	Uso específico	Parte Usada	Periodo
Construcción	Vigas de casas	tallos	Histórico
	Latas de Bahareque	tallos	Histórico
	Pisos	tallos	Actual
	Techos	tallos	Histórico
	Canales Transporte de Agua	tallos	Histórico
	Establos	tallos	Histórico
	Puentes	tallos	Actual
	Macanas	tallos	Actual
	Barillones de techos	tallos	Actual
	Cercos	tallos	Actual
	Corrales para especies menores	tallos	Actual
	Comederos de cerdos	tallos	Actual
	Puertas	tallos	Histórico
	Ventanas	tallos	Histórico
Uso	Uso específico	Parte Usada	Periodo
Doméstico	Escobas	Hojas	Actual
	Sillas	tallos	Actual
	Materos	tallos	Actual
	Ponederos de Gallinas	Hojas	Actual
	Velas	Tallo y Hojas	Histórico
	Leña	Tallo y Hojas	Actual
Comestible	Alimento Cerdos	Frutos	Histórico
	Alimento Vacas	Hojas	Actual
Ornamental	jardines	Planta viva	Actual
	Cercos Vivos	Planta viva	Actual
	Parques	Planta viva	Actual
	Avenidas	Planta viva	Actual
Mágico Religioso	Ramo Semana Santa	Hojas	Histórico
	Velas rituales mágicos	Tallos y Hojas	Actual
	miércoles de ceniza	Hojas	Histórico
	Cruz ahuyenta rayos	Hojas	Histórico
Conservación	Reforestaciones	Planta viva	Actual
	Palmas de lindero	Planta viva	Actual
	Dispersas en potreros	Planta viva	Actual
	Dispersas en cultivos	Planta viva	Actual
	Ríos y quebradas	Planta viva	Actual
	Viveros Forestales	Planta viva	Actual
Silvestres	Ríos y quebradas	Planta viva	Actual
	Bosques	Planta viva	Actual

La categoría construcción presenta un 70%, el uso doméstico 50%, el uso religioso 30%, ornamental ritual 12%, comestibles 8% de intensidad de uso. La categoría construcción presentó un mayor porcentaje de usos mencionados, hacía referencia a las formas en las que se empleaban los materiales extraídos de la palma de cera, como tronco, hebras de tronco y hojas, los cuales se empleaban en la construcción de casas, cercos para ganado, puentes, vigas de amarre, macanas para adornos de pasa manos, hebras de tronco como amarre de estructuras, canaletas para agua, comederos para ganado (principalmente bovinos y porcinos), techos, entre otros.

Las poblaciones rurales consumen numerosas plantas que jamás se encuentran en el mercado local; a menudo los pobladores construyen sus casas con maderas que no se venden de forma local ni regional; de esta manera se entiende el alto porcentaje de uso bajo la categoría de construcción, de igual forma es bien conocido por los pobladores que el material extraído de la palma de cera para la construcción presenta mayor resistencia al paso de los años, al igual que a la humedad y peso de las estructuras.

Otros usos dados en la parte domestica consisten en la manufacturación de velas a partir del raspado de cera proveniente de la palma de cera (*Ceroxylon Quindiuense*), la elaboración de escobas a partir de las hojas secas de las palmas y el uso de los troncos caídos para leña en las cocinas (García y Carvajal 2013).

Durante siglos las especies de *Ceroxylon* fueron la mayor fuente de cera para elaborar velas y otros productos. Dichos productos elaborados con cera tuvieron importancia local; en 1946 las estadísticas de Colombia mostraron una invaluable exportación de cera hacia Francia. El conocimiento etnobotánico de este tipo es frecuentemente retenido por los miembros de las comunidades y constituye uno de los más importantes tipos de información transmitidos en la cadena generacional (García y Carvajal 2013).

Las categorías religioso (30%) y ornamental-ritual (12%), se agrupan los usos que se consideraron pertenecían a estos ítems, respectivamente, tales como, el uso de las hojas de palma de cera para el domingo de ramos (celebración religiosa prohibida

por la Ley 61 de 1985), donde se tomaban los cogollos de las hojas, se cortaban y se armaban ramos o ramilletes para las procesiones, esto se realizaba sin escrúpulo alguno; se registró también como uso la posesión de individuos juveniles de palma de cera para decoración de los predios rurales. (García y Carvajal 2013).

Se ha podido observar con el paso de los años que, las poblaciones de *Ceroxylon* se han reducido sustancialmente debido al cambio brusco de las actividades agrícolas y ganaderas que se llevan en el área, de manera que, en el afán de establecer cultivos y zonas para pastoreo, útiles para los habitantes rurales, se ha desplazado vegetación que naturalmente se presentaban. (García y Carvajal 2013).

El uso Comestibles (8%), se agruparon en el uso de los frutos de las palmas para alimento de los cerdos, en algunos casos aislados se nombró el consumo de los frutos por parte de los habitantes. (García y Carvajal 2013).

Genética de las Poblaciones de Palma de Cera.

La estructura genética de una población viene determinada por su historia evolutiva, y por los factores de la dinámica y estructura de los bosques; teniendo en cuenta que por efectos de ganadería y la agricultura se han modificado los patrones naturales de los bosques andinos y altoandinos desde hace más de 100 años lo cual interfiere directamente en la cantidad de diversidad genética que alberga los individuos dentro de las poblaciones de palma de cera (Chacón y García 2012).

Muchas de las poblaciones de palma de cera en Colombia no poseen información del deterioro genético por efectos de deforestación, pero teniendo en cuenta que la pérdida de cobertura vegetal aísla a los dispersores y polinizadores y que cada vez los individuos de palmas son menores por efectos de cambio climático, se podría suponer que cada vez la diversidad genética es menor y esto es nocivo para cualquier grupo biológico; en consecuencia se puede establecer que las poblaciones de palma de cera de Colombia están sufriendo una deriva genética o una pérdida a nivel genético dado que se están entrecruzando entre parientes cercanos y esto no es bueno para ninguna población (Chacón y García 2012).

Impacto Ambiental.

El verdadero problema es que las palmas de cera no están dejando descendencia, pues, aunque florecen y fructifican con regularidad, las pequeñas plántulas que nacen en los potreros son consumidas por el ganado, y aquellas que sobreviven al pastoreo no toleran la exposición directa al sol y mueren. Igualmente pasa con la agricultura extensiva, la cual va ocupando terrenos que son hábitat de la palma de cera

Ante esta situación, la acción obvia que hay que tomar, si se desea preservar la palma de cera, es sembrar nuevas palmas que reemplacen a las que quedan y a las que han muerto en las últimas décadas, también se debe recuperar el bosque donde habita naturalmente esta palma.

Preservación de los Bosques.

La naturaleza de las especies de *Ceroxylon* requiere de la conservación de los bosques montano y premontano como un todo (Balick y Beck 1990). Es necesario tomar medidas inmediatas de conservación en aquellas zonas en donde prevalecen relictos de bosque de palma.

El mecanismo más eficaz y eficiente para conservar estos bosques de palma de cera y su biodiversidad, es la concertación participativa con todos los agentes sociales que giran su sustento de la actividad tanto turística como ganadera donde la conservación no sea impuesta como un mecanismo del Gobierno local o regional sino un acto de diálogos de saberes donde las diferentes cosmovisiones se acerquen a la no destrucción o degradación del hábitat. Para esto se deben crear incentivos desde el Gobierno local y departamental, sobre todo aquellos sitios donde se encuentra relictos de bosque de palma que actualmente está en zona de pastoreo o por medio de la reconversión ganadera. Investigaciones como las realizadas por Girón y Rodríguez (2001) muestran que la implementación de sistemas silvopastoriles permite procesos de regeneración natural y futura consolidación de bosques secundarios, además, se deben entablar acciones e investigaciones enfocadas a entender otros aspectos biológicos y ecológicos de la palma de cera como:

- A) La biología reproductiva.
- B) Ecología de la dispersión de semillas.
- C) Ecología del suelo, para comprender la importancia que tiene el aporte y descomposición de hojarasca en el enriquecimiento de los suelos y la importancia de los organismos asociados (micro y meso fauna, microorganismos) que influyen en los procesos edáficos.
- D) Ecología de la fauna asociada y establecer el estatus de «especies claves» para las palmas de cera.

Como conclusión, este estudio comprueba el alto grado de vulnerabilidad que presenta esta especie, producto del cómo habitamos el territorio y los usos que le damos al suelo. Estas poblaciones están empezando entrar en un proceso de extinción local debido a que el número de individuos viables está cada vez menor.

6. Del Impacto Fiscal

Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7° que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”.

No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia – Sentencia C-502 de 2007, Sentencia C-490 de 2011- que el Análisis del

Impacto Fiscal de las Normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma. El PL 012 de 2024 no ordena gastos adicionales a cargo del presupuesto de la Nación o al de los entes territoriales,

señalando, además, posibles fuentes de financiación para el desarrollo de programas y proyectos.

7. Pliego de Modificaciones

Producto del análisis y concertación con el autor de la iniciativa, se presentan las siguientes modificaciones al texto radicado

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la protección y conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, fijando directrices para su preservación, uso sostenible, restauración y generación de conocimiento, en razón a su importancia ecosistémica ambiental para el país.</p> <p>Parágrafo. Son especies de palma de cera registradas en Colombia, sin perjuicio de las demás que se encuentren y sean objeto de protección por esta ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ceroxylon Alpinum. 2. Ceroxylon Ceriferum. 3. Ceroxylon Parvifrons. 4. Ceroxylon Quindiense. 5. Ceroxylon Ventricosum. 6. Ceroxylon Vogelianum. 7. Ceroxylon Sasaimae 	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la protección y conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, fijando directrices para su preservación, uso sostenible, restauración y generación de conocimiento, en razón a su importancia ecosistémica ambiental para el país.</p> <p>Parágrafo. Son especies de palma de cera registradas en Colombia, sin perjuicio de las demás que se encuentren y sean objeto de protección por esta ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ceroxylon Alpinum. 2. Ceroxylon Ceriferum. 3. Ceroxylon Parvifrons. 4. Ceroxylon Quindiense. 5. Ceroxylon Ventricosum. 6. Ceroxylon Vogelianum. 7. Ceroxylon Sasaimae 	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 2°. Principios. Para el desarrollo del objeto de la presente ley se establecen los siguientes principios:</p> <p>1. Áreas de especial protección ambiental: Los bosques y relictos de palma deben ser entendidos como áreas de especial protección ambiental que integran componentes biológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales.</p> <p>2. Biodiversidad: Los bosques y relictos de palma de cera, así como sus especímenes florísticos, por su importancia ecosistémica asociada sobre todo a los ecosistemas estratégicos de alta montaña, se consideran de relevancia estratégica para la preservación de la biodiversidad del país.</p> <p>3. Sostenibilidad: El ordenamiento del uso del suelo de los bosques y relictos de palma de cera, deberá estar enmarcado en la sostenibilidad, la preservación, la restauración y la conservación.</p> <p>4. Enfoque Poblacional y participación: El Estado propenderá por estrategias que deban vincular a los habitantes de los territorios adyacentes en donde se encuentren bosques y relictos de palma de cera, en los procesos de protección, conservación, restauración y manejo sostenible que se desarrollen en el territorio, para lo cual se adelantarán las acciones de acompañamiento, capacitación, asistencia técnica, e incentivos.</p> <p>5. Participación de comunidades étnicas: En concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la reconversión o sustitución de actividades prohibidas derivadas de la presente ley.</p>	<p>Artículo 2°. Principios. Para el desarrollo del objeto de la presente ley se establecen los siguientes principios:</p> <p>1. Áreas de especial protección ambiental: Los bosques y relictos de palma deben ser entendidos como áreas de especial protección ambiental que integran componentes biológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales.</p> <p>2. Biodiversidad: Los bosques y relictos de palma de cera, así como sus especímenes florísticos, por su importancia ecosistémica asociada sobre todo a los ecosistemas estratégicos de alta montaña, se consideran de relevancia estratégica para la preservación de la biodiversidad del país.</p> <p>3. Sostenibilidad: El ordenamiento del uso del suelo de los bosques y relictos de palma de cera, deberá estar enmarcado en la sostenibilidad, la preservación, la restauración y la conservación.</p> <p>4. Enfoque Poblacional y participación: El Estado propenderá por estrategias que deban vincular a los habitantes de los territorios adyacentes en donde se encuentren bosques y relictos de palma de cera, en los procesos de protección, conservación, restauración y manejo sostenible que se desarrollen en el territorio, para lo cual se adelantarán las acciones de acompañamiento, capacitación, asistencia técnica, e incentivos.</p> <p>5. Participación de comunidades étnicas: En concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la reconversión o sustitución de actividades prohibidas derivadas de la presente ley.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>6. Turismo de naturaleza y ecoturismo: El turismo de naturaleza y el ecoturismo con enfoque de sostenibilidad como mecanismo de protección ambiental y desarrollo económico para la protección de los bosques y relictos de Palma de Cera.</p>	<p>6. Turismo de naturaleza y ecoturismo: El turismo de naturaleza y el ecoturismo con enfoque de sostenibilidad como mecanismo de protección ambiental y desarrollo económico para la protección de los bosques y relictos de Palma de Cera.</p>	
<p>Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>3.1. Bosque de Palma de Cera: se denomina bosque de palma de cera al ecosistema compuesto por alguna de sus especies, en un espacio determinado, con dosel continuo, y generado espontáneamente por sucesión natural o a través de procesos de restauración.</p> <p>3.2. Relicto de Palma de Cera: los relictos de palma de cera son ecosistemas que quedan como vestigio de bosques previos de palmas de cera, y donde la muestra de vegetación de palma de cera se encuentra por tanto reducida.</p> <p>Habitantes tradicionales de bosques y de relictos de palma de cera: las personas que hayan nacido y/o habitado en las áreas delimitadas o adyacentes como bosques y de relictos de palma de cera y que en la actualidad desarrollen actividades económicas en dichos bosques o relictos.</p>	<p>Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>3.3. Bosque de Palma de Cera: se denomina bosque de palma de cera al ecosistema compuesto por alguna de sus especies, en un espacio determinado, con dosel continuo, y generado espontáneamente por sucesión natural o a través de procesos de restauración.</p> <p>3.4. Relicto de Palma de Cera: los relictos de palma de cera son ecosistemas que quedan como vestigio de bosques previos de palmas de cera, y donde la muestra de vegetación de palma de cera se encuentra por tanto reducida.</p> <p>Habitantes tradicionales de bosques y de relictos de palma de cera: las personas que hayan nacido y/o habitado en las áreas delimitadas o adyacentes como bosques y de relictos de palma de cera y que en la actualidad desarrollen actividades económicas en dichos bosques o relictos.</p>	Sin modificaciones
<p>Artículo 4°. Símbolo Patrio. Declárese como Árbol Nacional y Símbolo Patrio de Colombia a la especie de palma científicamente llamada <i>Ceroxylon Quindiuense</i> y comúnmente denominada palma de cera del Quindío.</p> <p>Parágrafo. Declárese el día 11 de septiembre como Día Nacional de la Palma de Cera.</p>	<p>Artículo 4°. Símbolo Patrio. Declárese como Árbol Nacional y Símbolo Patrio de Colombia a la especie de palma científicamente llamada <i>Ceroxylon Quindiuense</i> y comúnmente denominada palma de cera del Quindío.</p> <p>Parágrafo. Declárese el día 11 de septiembre como Día Nacional de la Palma de Cera.</p>	Sin modificaciones
<p>Artículo 5°. Delimitación de los bosques y relictos de palma de cera. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los bosques y los relictos de palma de cera, con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la escala que esté disponible; al inventario de bosques y de relictos de palma de cera; y al diagnóstico técnico, económico, social y ambiental elaborado por la autoridad ambiental con jurisdicción sobre el bosque y relictos de palma de cera determinado, de conformidad con los términos de referencia que para tal efecto expedirá el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Parágrafo 1°. En aquellos eventos en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida apartarse del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt en la delimitación, deberá fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección a los bosques y los relictos de palma de cera.</p> <p>Parágrafo 2°. Los bosques y los relictos de palma de cera, que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la presente ley mantendrán sus linderos. En estos casos, la autoridad ambiental con jurisdicción en el bosque o relictos de palma de cera, deberá generar los espacios de participación, en el marco de la</p>	<p>Artículo 5°. Delimitación de los bosques y relictos de palma de cera. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los bosques y los relictos de palma de cera, con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la escala que esté disponible; al inventario de bosques y de relictos de palma de cera; y al diagnóstico técnico, económico, social y ambiental elaborado por la autoridad ambiental con jurisdicción sobre el bosque y relictos de palma de cera determinado, de conformidad con los términos de referencia que para tal efecto expedirá el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Parágrafo 1°. En aquellos eventos en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida apartarse del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt en la delimitación, deberá fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección a los bosques y los relictos de palma de cera.</p> <p>Parágrafo 2°. Los bosques y los relictos de palma de cera, que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la presente ley mantendrán sus linderos. En estos casos, la autoridad ambiental con jurisdicción en el bosque o relictos de palma de cera, deberá generar los espacios de participación, en el marco de la</p>	Sin modificaciones

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades que hayan quedado prohibidas dentro de los límites establecidos, conforme a los lineamientos que para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los términos de referencia para que las autoridades ambientales del país con jurisdicción en bosques y relictos de palma de cera, realicen los inventarios y los diagnósticos técnicos, económicos, sociales y ambientales de los mismos. Los diagnósticos deben contener, entre otros elementos que determine el Ministerio, la georreferenciación de los bosques y los relictos de palmas de cera y tomas áreas de alta calidad de los mismos.</p> <p>Parágrafo 4°. Las autoridades ambientales con jurisdicción en los bosques y relictos de palma de cera, expedirán en un plazo de doce (12) meses, a partir de la expedición de los términos de referencia realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los inventarios de los bosques y los relictos de palma de cera, así como los diagnósticos técnicos, económicos, sociales y ambientales de los mismos.</p>	<p>zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades que hayan quedado prohibidas dentro de los límites establecidos, conforme a los lineamientos que para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los términos de referencia para que las autoridades ambientales del país con jurisdicción en bosques y relictos de palma de cera, realicen los inventarios y los diagnósticos técnicos, económicos, sociales y ambientales de los mismos. Los diagnósticos deben contener, entre otros elementos que determine el Ministerio, la georreferenciación de los bosques y los relictos de palmas de cera y tomas áreas de alta calidad de los mismos.</p> <p>Parágrafo 4°. Las autoridades ambientales con jurisdicción en los bosques y relictos de palma de cera, expedirán en un plazo de doce (12) meses, a partir de la expedición de los términos de referencia realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los inventarios de los bosques y los relictos de palma de cera, así como los diagnósticos técnicos, económicos, sociales y ambientales de los mismos.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 6°. Prohibiciones. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en bosques y relictos de palma de cera estará sujeto a los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. 2. Desarrollo de actividades de exploración, explotación o producción de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos. 3. Las expansiones urbanas y suburbanas. 4. La construcción de nuevas vías. 5. La disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos. 6. La introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras. 7. Las quemas. 8. Las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de las palmas de cera, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental. 9. La degradación de cobertura vegetal nativa. 10. Los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el Plan de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera. <p>Parágrafo 1°. Tratándose de bosques y relictos de palma de cera, que se traslapen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.</p>	<p>Artículo 6°. Prohibiciones. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en bosques y relictos de palma de cera estará sujeto a los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. 2. Desarrollo de actividades de exploración, explotación o producción de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos. 3. Las expansiones urbanas y suburbanas. 4. La construcción de nuevas vías. 5. La disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos. 6. La introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras. 7. Las quemas. 8. Las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de las palmas de cera, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental. 9. La degradación de cobertura vegetal nativa. 10. Los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el Plan de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera. <p>Parágrafo 1°. Tratándose de bosques y relictos de palma de cera, que se traslapen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Parágrafo 2°. Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir bosques y relictos de palma de cera, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.</p> <p>Parágrafo 3°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que la modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar. Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 4°. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.</p>	<p>Parágrafo 2°. Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir bosques y relictos de palma de cera, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.</p> <p>Parágrafo 3°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que la modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar. Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 4°. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.</p>	
<p>Artículo 7°. Plan de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera. Las Autoridades Ambientales con jurisdicción en los bosques y relictos de palma de cera, deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales y enfoque diferencial de derechos.</p> <p>Los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera deberán contemplar y formular acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los bosques y relictos de palma de cera, con base en los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales que para tal efecto realizarán las mismas autoridades ambientales competentes por jurisdicción territorial, y se deberán expedir en un plazo no mayor a tres (3) años contados a partir de su delimitación y con un horizonte de implementación de mínimo cinco (5) años.</p> <p>Adicionalmente, la formulación de dichos planes deberá contar con la participación de actores científicos y académicos expertos en la materia, que puedan aportar en su consolidación.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará los lineamientos para la elaboración de los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera, en un término de un año (1) contado a partir de la expedición de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales y los entes territoriales con jurisdicción en los bosques y los relictos de palma de cera, diseñarán de manera participativa y concertada con las</p>	<p>Artículo 7°. Plan de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera. Las Autoridades Ambientales con jurisdicción en los bosques y relictos de palma de cera, deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales y enfoque diferencial de derechos.</p> <p>Los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera deberán contemplar y formular acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los bosques y relictos de palma de cera, con base en los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales que para tal efecto realizarán las mismas autoridades ambientales competentes por jurisdicción territorial, y se deberán expedir en un plazo no mayor a tres (3) años contados a partir de su delimitación y con un horizonte de implementación de mínimo cinco (5) años.</p> <p>Adicionalmente, la formulación de dichos planes deberá contar con la participación de actores científicos y académicos expertos en la materia, que puedan aportar en su consolidación.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará los lineamientos para la elaboración de los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera, en un término de un año (1) contado a partir de la expedición de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales y los entes territoriales con jurisdicción en los bosques y los relictos de palma de cera, diseñarán de manera participativa y concertada con las</p>	Sin modificaciones

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>comunidades los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas; el Ministerio de Minas y Energía, y la Agencia Nacional de Minería.</p> <p>Parágrafo 3°. Los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera deberán estar elaborados con base en cartografía básica y temática a escala 1:25.000 o a la escala que esté disponible.</p> <p>Parágrafo 4°. La formulación de los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera deberá realizarse de manera participativa teniendo en cuenta el artículo 79 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo 5°. Las Autoridades Ambientales en cuya jurisdicción se encuentren los bosques y los relictos de palmas de cera, deberán incluir en los Planes de Acción Cuatrienal y en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los planes, proyectos, programas y actividades que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley y en los respectivos Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera. De encontrarse aprobados los Planes antes citados, deberán adelantarse las modificaciones o ajustes respectivos, las cuales deberán incluirse en el año calendario inmediatamente siguiente al que fueron realizados.</p> <p>Parágrafo 6°. Los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de los bosques y los relictos de palma de cera y las correspondientes actividades de manejo, los cuales deberán ser desarrollados con acompañamiento de institutos de investigación, universidades y la academia.</p> <p>Las autoridades ambientales de acuerdo a los resultados de la implementación del mismo y el monitoreo, y demás información pertinente, actualizarán los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera que se encuentran bajo su jurisdicción cada de cinco (5) años según sea el caso.</p> <p>Parágrafo 7°. Las áreas protegidas que hayan sido declaradas sobre los bosques y relictos de palma de cera conservarán su categoría de manejo. La zonificación y determinación del régimen de usos de las que actualmente hayan sido declaradas como Parques Nacionales Naturales o Parques Naturales Regionales corresponderá al establecido por la autoridad ambiental competente en el plan de manejo ambiental respectivo. En las demás categorías de áreas protegidas del SINAP que compartan área con bosques y relictos de palma de cera, el instrumento de manejo respectivo, se deberá armonizar de manera que coincida con lo ordenado en la presente ley.</p>	<p>comunidades los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas; el Ministerio de Minas y Energía, y la Agencia Nacional de Minería.</p> <p>Parágrafo 3°. Los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera deberán estar elaborados con base en cartografía básica y temática a escala 1:25.000 o a la escala que esté disponible.</p> <p>Parágrafo 4°. La formulación de los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera deberá realizarse de manera participativa teniendo en cuenta el artículo 79 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo 5°. Las Autoridades Ambientales en cuya jurisdicción se encuentren los bosques y los relictos de palmas de cera, deberán incluir en los Planes de Acción Cuatrienal y en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los planes, proyectos, programas y actividades que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley y en los respectivos Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera. De encontrarse aprobados los Planes antes citados, deberán adelantarse las modificaciones o ajustes respectivos, las cuales deberán incluirse en el año calendario inmediatamente siguiente al que fueron realizados.</p> <p>Parágrafo 6°. Los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de los bosques y los relictos de palma de cera y las correspondientes actividades de manejo, los cuales deberán ser desarrollados con acompañamiento de institutos de investigación, universidades y la academia.</p> <p>Las autoridades ambientales de acuerdo a los resultados de la implementación del mismo y el monitoreo, y demás información pertinente, actualizarán los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera que se encuentran bajo su jurisdicción cada de cinco (5) años según sea el caso.</p> <p>Parágrafo 7°. Las áreas protegidas que hayan sido declaradas sobre los bosques y relictos de palma de cera conservarán su categoría de manejo. La zonificación y determinación del régimen de usos de las que actualmente hayan sido declaradas como Parques Nacionales Naturales o Parques Naturales Regionales corresponderá al establecido por la autoridad ambiental competente en el plan de manejo ambiental respectivo. En las demás categorías de áreas protegidas del SINAP que compartan área con bosques y relictos de palma de cera, el instrumento de manejo respectivo, se deberá armonizar de manera que coincida con lo ordenado en la presente ley.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Artículo 8°. Comisiones Conjuntas. Para la gestión y manejo de los bosques y relictos de palma de cera que se encuentran en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales deberán constituirse comisiones conjuntas, sin perjuicio de las funciones y competencias asignadas a dichas autoridades por ley.</p>	<p>Artículo 8°. Comisiones Conjuntas. Para la gestión y manejo de los bosques y relictos de palma de cera que se encuentran en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales deberán constituirse comisiones conjuntas, sin perjuicio de las funciones y competencias asignadas a dichas autoridades por ley.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 9°. Gestores de Bosques y Relictos de Palma de Cera. Los habitantes tradicionales de los bosques o los relictos de palma de cera, podrán convertirse en gestores. Los gestores de bosques y relictos de palma de cera desarrollarán actividades de gestión integral de estos ecosistemas, así como tareas de monitoreo, control y seguimiento con el apoyo y financiación de los organismos competentes, de conformidad con los lineamientos y estrategias que se definan para tal fin en el respectivo Plan de Manejo Ambiental. Parágrafo 1°. Sólo podrán ser gestores de bosques y relictos de palma de cera las personas que residan en los territorios de hábitat de la palma de cera. Dicha condición debe ser demostrada con un certificado de residencia expedido por la autoridad competente del ente territorial correspondiente. Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien se desempeñe como autoridad ambiental del orden Nacional será el encargado de reglamentar la figura de organización y funcionamiento de los gestores de bosques y relictos de palma de cera. Igualmente será la encargada de promover, programas de educación en manejo, conservación y preservación, de bosques y relictos de palma de cera, para garantizar el buen desempeño de sus funciones.</p>	<p>Artículo 9°. Gestores de Bosques y Relictos de Palma de Cera. Los habitantes tradicionales de los bosques o los relictos de palma de cera, podrán convertirse en gestores. Los gestores de bosques y relictos de palma de cera desarrollarán actividades de gestión integral de estos ecosistemas, así como tareas de monitoreo, control y seguimiento, con el apoyo y financiación de los organismos competentes de conformidad con los lineamientos y estrategias que se definan para tal fin en el respectivo Plan de Manejo Ambiental. Parágrafo 1°. Sólo podrán ser gestores de bosques y relictos de palma de cera las personas que residan en los territorios de hábitat de la palma de cera. Dicha condición debe ser demostrada con un certificado de residencia expedido por la autoridad competente del ente territorial correspondiente. Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien se desempeñe como autoridad ambiental del orden Nacional será el encargado de reglamentar la figura, organización y funcionamiento de los gestores de bosques y relictos de palma de cera. Igualmente será la encargada de promover, programas de educación en manejo, conservación y preservación, de bosques y relictos de palma de cera, para garantizar el buen desempeño de sus funciones. <u>Parágrafo 3°. El Ministerio de ambiente, las autoridades ambientales competentes, y las entidades territoriales, podrán destinar recursos para apoyar las actividades de los y las gestoras de bosques y relictos de palma de cera</u></p>	<p>Se ajusta redacción y se agrega un párrafo</p>
<p>Artículo 10. Programas de educación. De conformidad con lo previsto en el artículo 7° de la Ley 1549 de 2012, el Gobierno nacional, en cabeza de Ministerio de Educación, con la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimulará para que en las instituciones educativas, de acuerdo con su contexto, se promueva la educación ambiental a través de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE), los Proyectos Comunitarios y Ciudadanos de Educación Ambiental - (PRO-CEDA) y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA), en donde se podrá desarrollar contenidos que permitan concientizar la importancia de la preservación, restauración y uso sostenible de los bosques y los relictos de palma de cera, como fuente de gran riqueza en materia de biodiversidad y de especial importancia en la regulación del ciclo hidrológico y proveedores de servicios ecosistémicos.</p>	<p>Artículo 10. Programas de educación. De conformidad con lo previsto en el artículo 7° de la Ley 1549 de 2012, el Gobierno nacional, en cabeza de Ministerio de Educación, con la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimulará para que en las instituciones educativas, de acuerdo con su contexto, se promueva la educación ambiental a través de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE), los Proyectos Comunitarios y Ciudadanos de Educación Ambiental – (PRO-CEDA) y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA), en donde se podrá desarrollar contenidos que permitan concientizar la importancia de la preservación, restauración y uso sostenible de los bosques y los relictos de palma de cera, como fuente de gran riqueza en materia de biodiversidad y de especial importancia en la regulación del ciclo hidrológico y proveedores de servicios ecosistémicos.</p>	<p>Sin modificación</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Artículo 12. Turismo de naturaleza y ecoturismo. Se reconoce al turismo de naturaleza y al ecoturismo debidamente regulado por las autoridades competentes en los bosques y los relictos de palma de cera, como una estrategia social y financiera para su conservación. El reconocimiento de las actividades ecoturísticas en estas áreas será objeto de especial regulación por las autoridades ambientales en atención a la presión antrópica adicional que pueden sufrir. En los casos en que se identifique la palma de cera como atractivo turístico en los bosques y relictos de palma de cera, la autoridad ambiental deberá definir la capacidad de carga de estos.</p>	<p>Artículo 12. Turismo de naturaleza y ecoturismo. Se reconoce al turismo de naturaleza y al ecoturismo debidamente regulado por las autoridades competentes en los bosques y los relictos de palma de cera, como una estrategia social y financiera para su conservación. El reconocimiento de las actividades ecoturísticas en estas áreas será objeto de especial regulación por las autoridades ambientales en atención a la presión antrópica adicional que pueden sufrir. En los casos en que se identifique la palma de cera como atractivo turístico en los bosques y relictos de palma de cera, la autoridad ambiental deberá definir la capacidad de carga de estos.</p> <p><u>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará una ruta de turismo de naturaleza a los bosques y relictos de Palma de Cera, la cual estará integrada por los predios que cumplan con la regulación definida en los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo prestará asistencia técnica en la orientación y desarrollo de las actividades de promoción de la oferta turística a los bosques y relictos de Palma de Cera. Esta acción requerirá de un análisis y una valoración previa de los atractivos e identificación y formalización de los prestadores turísticos, a fin de estructurar una oferta competitiva desde el punto de vista de la operación.</u></p>	<p>Se agregan los parágrafos 1 y 2</p>
<p>Artículo 13. Financiación de programas. Para la realización de actividades de preservación, conservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de la palma de cera, sus bosques y relictos, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como las entidades territoriales regionales y locales, y las autoridades ambientales, deberán destinar recursos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Territorial, las inversiones necesarias para la ejecución de tales actividades.</p>	<p>Artículo 13. Financiación de programas y proyectos. Para la realización de actividades de preservación, conservación, restauración, uso sostenible, seguimiento, monitoreo, y generación de conocimiento de la palma de cera, sus bosques y relictos, <u>los programas y proyectos podrán ser financiados total o parcialmente por una o varias de las siguientes fuentes:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. Aportes voluntarios del sector público y/o privado.</u> <u>2. Recursos de cooperación internacional.</u> <u>3. Recursos de la inversión forzosa de no menos del 1% de los proyectos objeto de licenciamiento ambiental y/o de compensaciones ambientales de licencias, permisos, concesiones, y demás permisos y autorizaciones ambientales.</u> <u>4. Las demás que se consideren pertinentes.</u> <p><u>Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como las entidades territoriales regionales y locales, en el marco de su autonomía, y las autoridades ambientales, podrán destinar partidas presupuestales a las actividades de preservación, conservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de la palma de cera, sus bosques y relictos</u></p>	<p>Se ajusta redacción del artículo, se señalan posibles fuentes de financiación y se agrega un parágrafo</p>
<p>Artículo 14. Facultades. Facúltese a los Gobiernos Nacional y territoriales para que, con estricta sujeción a los planes y programas de desarrollo, realicen las operaciones presupuestales correspondientes, los empréstitos y celebren los contratos necesarios, con el fin de adquirir terrenos, que no sean baldíos de la Nación,</p>	<p>Artículo 14. Facultades. Facúltese a los Gobiernos Nacional y territoriales para que <u>en el marco de su autonomía,</u> y con estricta sujeción a los planes y programas de desarrollo, <u>realicen puedan realizar</u> las operaciones presupuestales correspondientes, los empréstitos y celebren los contratos necesarios, con el fin de adquirir terrenos, que no sean baldíos de la Nación,</p>	<p>Se ajusta redacción</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
en las tres cordilleras que atraviesan el territorio nacional, para constituir áreas protegidas ambientales, con el fin de proteger las palmas de cera y mantenerlas en su hábitat natural	en las tres cordilleras que atraviesan el territorio nacional, para constituir áreas protegidas ambientales con el fin de proteger, con el fin de preservar y conservar las palmas de cera y mantenerlas en su hábitat natural	
Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y modifica la Ley 61 de 1985, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y modifica la Ley 61 de 1985, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.	

8. Conflictos de Interés

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con cultivos de palma de cera, o participación en empresas que se encarguen de su producción y comercialización que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el 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”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1| de la Ley 2003 de 2019:

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

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

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

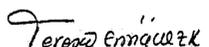
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

9. Proposición

Conforme a los argumentos expuestos y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar Informe de Ponencia Positiva, y solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Ley número 012 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la protección y Conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, se ratifica la adopción de la ceroxylon quindiuense como árbol nacional, se deroga la Ley 61 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,


 Andrés Cancimance López
 Coordinador Ponente
 Representante a la Cámara
 Putumayo - Pacto Histórico


 Teresa de Jesús Enriquez Rosero
 Coordinadora Ponente
 Representante a la Cámara

9. TEXTO PROPUESTO PARA APROBACIÓN EN PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para la protección y conservación de la Palma de Cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, se ratifica la adopción de la Ceroxylon Quindiuense como Árbol Nacional, se deroga la Ley 61 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia**DECRETA:**

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la protección y conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, fijando directrices para su preservación, uso sostenible, restauración y generación de conocimiento, en razón a su importancia ecosistémica ambiental para el país.

Parágrafo. Son especies de palma de cera registradas en Colombia, sin perjuicio de las demás que se encuentren y sean objeto de protección por esta ley:

1. Ceroxylon Alpinum.
2. Ceroxylon Ceriferum.
3. Ceroxylon Parvifrons.
4. Ceroxylon Quindiuense.
5. Ceroxylon Ventricosum.
6. Ceroxylon Vogelianum.
7. Ceroxylon Sasaimae.

Artículo 2°. Principios. Para el desarrollo del objeto de la presente ley se establecen los siguientes principios:

7. **Áreas de especial protección ambiental:** Los bosques y relictos de palma deben ser entendidos como áreas de especial protección ambiental que integran componentes biológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales.
8. **Biodiversidad:** Los bosques y relictos de palma de cera, así como sus especímenes florísticos, por su importancia ecosistémica asociada sobre todo a los ecosistemas estratégicos de alta montaña, se consideran de relevancia estratégica para la preservación de la biodiversidad del país.
9. **Sostenibilidad:** El ordenamiento del uso del suelo de los bosques y relictos de palma de cera, deberá estar enmarcado en la sostenibilidad, la preservación, la restauración y la conservación.
10. **Enfoque Poblacional y participación:** El Estado propenderá por estrategias que deban vincular a los habitantes de los territorios adyacentes en donde se encuentren bosques y relictos de palma de cera, en los procesos de protección, conservación, restauración y manejo sostenible que se desarrollen en el territorio, para lo cual se adelantarán las acciones de acompañamiento, capacitación, asistencia técnica, e incentivos.
11. **Participación de comunidades étnicas:** En concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la

reconversión o sustitución de actividades prohibidas derivadas de la presente ley.

12. **Turismo de naturaleza y ecoturismo:** El turismo de naturaleza y el ecoturismo con enfoque de sostenibilidad como mecanismo de protección ambiental y desarrollo económico para la protección de los bosques y relictos de Palma de Cera.

Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

3.5. Bosque de Palma de Cera: se denomina bosque de palma de cera al ecosistema compuesto por alguna de sus especies, en un espacio determinado, con dosel continuo, y generado espontáneamente por sucesión natural o a través de procesos de restauración.

3.6. Relicto de Palma de Cera: los relictos de palma de cera son ecosistemas que quedan como vestigio de bosques previos de palmas de cera, y donde la muestra de vegetación de palma de cera se encuentra por tanto reducida.

3.7. Habitantes tradicionales de bosques y de relictos de palma de cera: las personas que hayan nacido y/o habitado en las áreas delimitadas o adyacentes como bosques y de relictos de palma de cera y que en la actualidad desarrollen actividades económicas en dichos bosques o relictos.

Artículo 4°. Símbolo Patrio. Declárese como Árbol Nacional y Símbolo Patrio de Colombia a la especie de palma científicamente llamada *Ceroxylon Quindiuense* y comúnmente denominada palma de cera del Quindío.

Parágrafo. Declárese el día 11 de septiembre como Día Nacional de la Palma de Cera.

Artículo 5°. Delimitación de los bosques y relictos de palma de cera. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los bosques y los relictos de palma de cera, con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la escala que esté disponible; al inventario de bosques y de relictos de palma de cera; y al diagnóstico técnico, económico, social y ambiental elaborado por la autoridad ambiental con jurisdicción sobre el bosque y relicto de palma de cera determinado, de conformidad con los términos de referencia que para tal efecto expedirá el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 1°. En aquellos eventos en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida apartarse del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt en la delimitación, deberá fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de

protección a los bosques y los relictos de palma de cera.

Parágrafo 2°. Los bosques y los relictos de palma de cera, que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la presente ley mantendrán sus linderos. En estos casos, la autoridad ambiental con jurisdicción en el bosque o relikto de palma de cera, deberá generar los espacios de participación, en el marco de la zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades que hayan quedado prohibidas dentro de los límites establecidos, conforme a los lineamientos que para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los términos de referencia para que las autoridades ambientales del país con jurisdicción en bosques y relictos de palma de cera, realicen los inventarios y los diagnósticos técnicos, económicos, sociales y ambientales de los mismos. Los diagnósticos deben contener, entre otros elementos que determine el Ministerio, la georreferenciación de los bosques y los relictos de palmas de cera y tomas áreas de alta calidad de los mismos.

Parágrafo 4°. Las autoridades ambientales con jurisdicción en los bosques y relictos de palma de cera, expedirán en un plazo de doce (12) meses, a partir de la expedición de los términos de referencia realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los inventarios de los bosques y los relictos de palma de cera, así como los diagnósticos técnicos, económicos, sociales y ambientales de los mismos.

Artículo 6°. Prohibiciones. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en bosques y relictos de palma de cera estará sujeto a los Planes de Conservación, Manejo y uso Sostenible de la Palma de Cera correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:

11. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera.
12. Desarrollo de actividades de exploración, explotación o producción de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.
13. Las expansiones urbanas y suburbanas.
14. La construcción de nuevas vías.
15. La disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.
16. La introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.
17. Las quemas.
18. Las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación

de las palmas de cera, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.

19. La degradación de cobertura vegetal nativa.
20. Los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el Plan de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera.

Parágrafo 1°. Tratándose de bosques y relictos de palma de cera, que se traslapen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.

Parágrafo 2°. Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir bosques y relictos de palma de cera, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

Parágrafo 3°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que la modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.

Parágrafo 4°. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promovándose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.

Artículo 7°. Plan de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera. Las Autoridades Ambientales con jurisdicción en los bosques y relictos de palma de cera, deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales y enfoque diferencial de derechos.

Los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera deberán contemplar y formular acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los bosques y relictos de palma de cera, con base en los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales que para tal efecto realizarán las mismas autoridades ambientales competentes por jurisdicción territorial, y se deberán expedir en un plazo no mayor a tres (3) años contados a partir de su delimitación y con un horizonte de implementación de mínimo cinco (5) años.

Adicionalmente, la formulación de dichos planes deberá contar con la participación de actores científicos y académicos expertos en la materia, que puedan aportar en su consolidación.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará los lineamientos para la elaboración de los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera, en un término de un año (1) contado a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales y los entes territoriales con jurisdicción en los bosques y los relictos de palma de cera, diseñarán de manera participativa y concertada con las comunidades los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas; el Ministerio de Minas y Energía, y la Agencia Nacional de Minería.

Parágrafo 3°. Los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera deberán estar elaborados con base en cartografía básica y temática a escala 1:25.000 o a la escala que esté disponible.

Parágrafo 4°. La formulación de los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera deberá realizarse de manera participativa teniendo en cuenta el artículo 79 de la Constitución Política.

Parágrafo 5°. Las Autoridades Ambientales en cuya jurisdicción se encuentren los bosques y los relictos de palmas de cera, deberán incluir en los Planes de Acción Cuatrienal y en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los planes, proyectos, programas y actividades que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley y en los respectivos Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera. De encontrarse aprobados los Planes antes citados, deberán adelantarse las modificaciones o ajustes respectivos, las cuales deberán incluirse en el año calendario inmediatamente siguiente al que fueron realizados.

Parágrafo 6°. Los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de los bosques y los relictos de palma de cera y las correspondientes actividades de manejo, los cuales deberán ser desarrollados con acompañamiento de institutos de investigación, universidades y la academia.

Las autoridades ambientales de acuerdo a los resultados de la implementación del mismo y el monitoreo, y demás información pertinente, actualizarán los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera que se

encuentran bajo su jurisdicción cada de cinco (5) años según sea el caso.

Parágrafo 7°. Las áreas protegidas que hayan sido declaradas sobre los bosques y relictos de palma de cera conservarán su categoría de manejo. La zonificación y determinación del régimen de usos de las que actualmente hayan sido declaradas como Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales corresponderá al establecido por la autoridad ambiental competente en el plan de manejo ambiental respectivo. En las demás categorías de áreas protegidas del SINAP que compartan área con bosques y relictos de palma de cera, el instrumento de manejo respectivo, se deberá armonizar de manera que coincida con lo ordenado en la presente ley.

Artículo 8°. Comisiones Conjuntas. Para la gestión y manejo de los bosques y relictos de palma de cera que se encuentran en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales deberán constituirse comisiones conjuntas, sin perjuicio de las funciones y competencias asignadas a dichas autoridades por ley.

Artículo 9°. Gestores de Bosques y Relictos de Palma de Cera. Los habitantes tradicionales de los bosques o los relictos de palma de cera, podrán convertirse en gestores. Los gestores de bosques y relictos de palma de cera desarrollarán actividades de gestión integral de estos ecosistemas, así como tareas de monitoreo y seguimiento, de conformidad con los lineamientos y estrategias que se definan para tal fin en el respectivo Plan de Manejo Ambiental.

Parágrafo 1°. Sólo podrán ser gestores de bosques y relictos de palma de cera las personas que residan en los territorios de hábitat de la palma de cera. Dicha condición debe ser demostrada con un certificado de residencia expedido por la autoridad competente del ente territorial correspondiente.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien se desempeñe como autoridad ambiental del orden Nacional será el encargado de reglamentar la figura, organización y funcionamiento de los gestores de bosques y relictos de palma de cera. Igualmente será la encargada de promover, programas de educación en manejo, conservación y preservación, de bosques y relictos de palma de cera, para garantizar el buen desempeño de sus funciones.

Parágrafo 3°. El Ministerio de ambiente, las autoridades ambientales competentes, y las entidades territoriales, podrán destinar recursos para apoyar las actividades de los y las gestoras de bosques y relictos de palma de cera.

Artículo 10. Programas de educación. De conformidad con lo previsto en el artículo 7° de la Ley 1549 de 2012, el Gobierno nacional, en cabeza de Ministerio de Educación, con la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimulará para que en las instituciones educativas, de acuerdo con su contexto, se promueva la educación ambiental a través de los Proyectos Ambientales

Escolares (PRAE), los Proyectos Comunitarios y Ciudadanos de Educación Ambiental - (PROCEDA) y los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA), en donde se podrá desarrollar contenidos que permitan concientizar la importancia de la preservación, restauración y uso sostenible de los bosques y los relictos de palma de cera, como fuente de gran riqueza en materia de biodiversidad y de especial importancia en la regulación del ciclo hidrológico y proveedores de servicios ecosistémicos.

Artículo 11. Formación ambiental. Las autoridades ambientales competentes, los entes territoriales, con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) adelantarán programas de capacitación en preservación, restauración y uso sostenible de los bosques y relictos de palma de cera, dirigidos a los habitantes de los municipios que los posean, con el propósito de generar procesos de adaptación a las regulaciones establecidas en la presente ley.

Artículo 12. Turismo de naturaleza y ecoturismo. Se reconoce al turismo de naturaleza y al ecoturismo debidamente regulado por las autoridades competentes en los bosques y los relictos de palma de cera, como una estrategia social y financiera para su conservación. El reconocimiento de las actividades ecoturísticas en estas áreas será objeto de especial regulación por las autoridades ambientales en atención a la presión antrópica adicional que pueden sufrir.

En los casos en que se identifique la palma de cera como atractivo turístico en los bosques y relictos de palma de cera, la autoridad ambiental deberá definir la capacidad de carga de estos.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará una ruta de turismo de naturaleza a los bosques y relictos de Palma de Cera, la cual estará integrada por los predios que cumplan con la regulación definida en los Planes de Conservación, Manejo y Uso Sostenible de la Palma de Cera.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo prestará asistencia técnica en la orientación y desarrollo de las actividades de promoción de la oferta turística a los bosques y relictos de Palma de Cera. Esta acción requerirá de un análisis y una valoración previa de los atractivos e identificación y formalización de los prestadores turísticos, a fin de estructurar una oferta competitiva desde el punto de vista de la operación.

Artículo 13. Financiación de programas y proyectos. Para la realización de actividades de preservación, conservación, restauración, uso sostenible, seguimiento, monitoreo, y generación de conocimiento de la palma de cera, sus bosques y relictos, los programas y proyectos podrán ser financiados total o parcialmente por una o varias de las siguientes fuentes:

1. Aportes voluntarios del sector público y/o privado.

2. Recursos de cooperación internacional.
3. Recursos de la inversión forzosa de no menos del 1% de los proyectos objeto de licenciamiento ambiental y/o de compensaciones ambientales de licencias, permiso, concesiones, y demás permisos y autorizaciones ambientales.
4. Las demás que se consideren pertinentes.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como las entidades territoriales regionales y locales en el marco de su autonomía, y las autoridades ambientales, podrán destinar partidas presupuestales a las actividades de preservación, conservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de la palma de cera, sus bosques y relictos

Artículo 14. Facultades. Facúltese a los Gobiernos nacional y territoriales para que, en el marco de su autonomía, y con estricta sujeción a los planes y programas de desarrollo, puedan realizar las operaciones presupuestales correspondientes, los empréstitos y celebren los contratos necesarios, con el fin de adquirir terrenos, que no sean baldíos de la Nación, en las tres cordilleras que atraviesan el territorio nacional, para constituir áreas protegidas, con el fin de preservar y conservar las palmas de cera y mantenerlas en su hábitat natural.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y modifica la Ley 61 de 1985, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 CÁMARA DEL AÑO 2024

por la cual se reglamenta la actualización de las plantas globales de empleo, en lo atinente a los requisitos mínimos para acceder a cargo del nivel directivo en el sector público y empresas con participación estatal y se dictan otras disposiciones.

Bogotá Distrito Capital, lunes 16 de septiembre de 2024

Honorable Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Honorable Representante

JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA

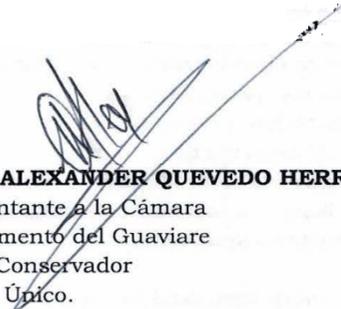
Vicepresidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Referencia: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 056 del año 2024 Cámara, por la cual se reglamenta la actualización de las plantas globales de empleo, en lo atinente a los requisitos mínimos para acceder

a cargo del nivel directivo en el sector público y empresas con participación estatal y se dictan otras disposiciones.

Honorable Presidente Yepes, y Vicepresidente Londoño.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente, comunicada por parte del secretario general de esta Célula Legislativa ciudadano Ricardo Alfonso Albornoz mediante oficio CSCP 3.7-611-2024 calendarado el 28 de agosto del año 2024, conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma ley, me permito presentar **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate** al proyecto de ley ya referenciado.



JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare
Partido Conservador
Ponente Único.

1. Antecedentes y Trámite de la Iniciativa de Ley.

La presente iniciativa de ley es autoría del Representante del Centro Democrático por el departamento de Antioquia, doctor Hernán Darío Cadavid, fue radicada el día 24 de julio del año 2024, dentro de la legislatura 2024 - 2025, el texto de la iniciativa y su respectiva exposición de motivos reposa en la Gaceta del Congreso número 1083 del año 2024. Desde la Secretaría General de la Cámara el proyecto fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional de Cámara, Célula Legislativa cuya Mesa Directiva que me designa como ponente único para este proyecto de ley el día 28 de agosto del año 2024 mediante oficio CSCP 3.7-611-2024.

El presente proyecto de ley había tenido trámite anteriormente en la Comisión Primera Constitucional de Cámara, en donde hizo trámite con el número 408 del año 2024, teniendo como ponente al autor, sin embargo, en esta nueva radicación y al tratarse de un tema inherente al servicio civil y la carrera administrativa se remitió a la Comisión VII de Cámara.

Así las cosas, y estando dentro de los términos señalados en el artículo 153 y en concordancia con el 156 de la Ley 5ª de 1992 procedo a la presentación de la ponencia que me fue encomendada para su Primer Debate en la Comisión Séptima de Cámara, siendo el sentido de esta Positivo.

2. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley:

La presente ley tiene por objeto impedir que se disminuyan los requisitos mínimos habilitantes para la vinculación de personal a las plantas globales de empleo en los cargos del nivel directivo en el

sector público del orden nacional o en las juntas directivas de empresas con participación estatal. Lo anterior condiciona los parámetros de actualización de estas plantas globales de personal, propendiendo por evitar la disminución de estos requisitos, de esta manera evitaríamos que personas que no son idóneas y no tienen la preparación para determinado cargo lleguen a ostentar estas dignidades sin los pergaminos académicos ni experiencia en la materia.

Es importante manifestar que, el texto normativo establece que los requisitos se podrán disminuir en situaciones en las cuales se argumente necesidad del servicio y criterios técnicos que sustenten la necesidad de disminuir dichos requisitos habilitantes, proceso que además deberá contar con los conceptos del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la sala de consulta civil del Consejo de Estado.

De igual manera, señala la iniciativa de ley, que aquel funcionario que, sin fundamento ni conceptos, disminuya estos requisitos habilitantes incurrirá en causal de falta disciplinaria gravísima, en concordancia con lo preceptuado en la disposición normativa 39, numeral 34 de la Ley 1952 del año 2019, siendo además una falta relacionada con la Función Pública de que trata el artículo 55 del instrumento legal ya referido.

3. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley.

De la exposición de motivos que es presentada por el autor, debemos señalar que la misma tiene una argumentación de carácter legal y filosófico, donde se tocan aspectos inherentes a la carrera administrativa, a los planes y las plantas de empleo, temas de nepotismo, así como argumentos de carácter legal y jurisprudencial que respaldan la iniciativa que nos ocupa.

La importancia del proyecto de ley tiene una relación directa con el funcionamiento y la prestación del servicio público estatal, medula de vital importancia para el ejecutivo para el cumplimiento de sus deberes Constitucionales y legales y de aquellas prerrogativas que se plasman en el Plan de Desarrollo y que son materializadas mediante políticas públicas u actos administrativos que buscan cumplir a cabalidad con los fines del Estado.

Es por esta razón que, los funcionarios que vayan a integrar las plantas globales de personal, mediante cargos que tengan una connotación de libre nombramiento y remoción o de relaciones legales y reglamentarias con el Estado, deben tener la formación y preparación necesaria para tal fin.

Lamentablemente la burocracia a lo largo de los años ha permeado las diversas esferas de poder de nuestra nación, los amiguismos y la devolución de favores electorales y de tinte político en muchas ocasiones llevan a mandatarios y funcionarios públicos a modificar requisitos para determinados cargos a efectos de poder incluir en las plantas de personal, a familiares, amigos o aliados de

raigambre político, lo que pone en riesgo la función del servicio público estatal y el desmejoramiento de las actividades que realizan los empleados, lo que repercute de manera directa en el bienestar general del pueblo colombiano.

Por otra parte, debemos recordar que la denominación del empleo, se refiere al nombre del cargo específico que debe realizar una determinada labor. Para cada nivel jerárquico la norma de nomenclatura y clasificación de empleos determina las diferentes denominaciones de empleo que son aplicables. Para el caso de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional es el Decreto número 2489 de 2006, y para las entidades territoriales, el Decreto número 785 de 2005. Así, los cargos directivos, hacen parte de esta denominación de empleos, al hacer parte de las plantas globales de empleo.

En este orden de ideas, es la Sentencia C-172/21, la que claramente establece que existe un principio Constitucional del mérito para acceder a cargos públicos, en el entendido que el Constituyente de 1991 consideró como elemento fundamental del ejercicio de la Función Pública el principio del mérito y que previó a la carrera, sistema técnico de administración del componente humano, como un mecanismo general de vinculación; en el marco del cual el concurso público se constituye en un instrumento adecuado para que, bajo parámetros objetivos, transparentes y claros.

Las plantas de empleo tienen una connotación bastante amplia, que no debe remontarse solo a lo establecido por la Ley 489 de 1998 en su artículo 115, el cual reza a renglón seguido lo siguiente:

“Artículo 115. Planta Global y Grupos Internos de Trabajo. El Gobierno nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de la organización y sus planes y programas.

Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento”.

La visión de Plantas Globales de Empleo debe ser un poco más amplia y no debe reducirse solo a lo plasmado por el legislador en este artículo, sino que también debe ver su sustento Constitucional y una mirada más aguda de La Planta de Personal, pues estas plantas en los organismos y entidades de carácter público debe ser global, la cual se limita a una relación de la totalidad de empleos que son necesarios en la entidad o institución para el efectivo cumplimiento de sus objetivos y funciones, sin

definir su localización en divisiones y dependencias de la estructura. Estas plantas globales son aprobadas mediante decreto por el Gobierno nacional, sin embargo, señala la ley que es función del directivo, jefe o gerente de la entidad establecer la organización de estos cargos alineada a su estructura orgánica, en este sentido es el encargado de revisar requisitos habilitantes y de inclusive realizar modificaciones a los mismos.

La ventaja del sistema de planta global es que permite a la Dirección de la entidad disponer eficiente y ágilmente del recurso humano, de modo que puede extender o disminuir determinadas áreas, atender ciertos servicios que requieren una mayor capacidad de respuesta, realizar proyectos nuevos y ejecutar los planes y políticas que se le encomienden, cumpliendo el mandato del artículo 209 de la Constitución sobre la función administrativa, y enmarcando su actividad, por supuesto, dentro de los parámetros presupuestales.

Es esta prerrogativa que tiene la dirección de la entidad la que permite el pago de favores políticos, la vinculación de personas sin la preparación técnica requerida y la utilización de entidades para fines proselitistas y desarrollos de nepotismo al interior de entidades estatales.

En lo inherente al nepotismo, tenemos que, La Real Academia de la Lengua Española (RAE), explica la etimología del nepotismo por provenir de la palabra *nepote*, que significa: ‘sobrino’, ‘nieto’, y este del lat. *nepos*, -ōtis “sobrino”, “descendiente”, e -ismo “-ismo”. A su vez, la define como la utilización de un cargo para designar a familiares o amigos en determinados empleos o concederles otros tipos de favores, al margen del principio de mérito y capacidad.

El nepotismo es una forma de corrupción o práctica fraudulenta, que consiste en asignar recursos de un entorno de trabajo a familiares y amigos, sin tomar en cuenta su idoneidad para el desempeño o su preparación para un cargo, sino su cercanía emocional y sus lealtades personales.

Es un vicio punible por ley en la mayoría de los países democráticos, en especial en la Administración Pública, dado que existen códigos específicos que regulan el acceso al trabajo con el Estado. El nepotismo incluso violenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre cuyos artículos se explicita la necesaria igualdad de oportunidades de acceso al trabajo público, dado que es financiado con el dinero de todos.

La palabra nepotismo proviene del vocablo en latín *nepotes*, traducible por “sobrinos” o “nietos”. Se popularizó durante finales de la Edad Media europea y comienzos del Renacimiento, ya que existía la tendencia a asignar los altos cargos eclesiásticos de la Iglesia Católica a los parientes o descendientes de las familias nobles, pues éstas eran influyentes en la Curia Romana Cardenalicia o en las decisiones del Papa mismo.

Ya en aquella época esta práctica fue denunciada y combatida por parte de los grupos cristianos, en especial los afectos al protestantismo, que veían en el papado católico una institución corrupta. Finalmente, su presión fue tanta que desde siglo XVII es una práctica prohibida y se la vigila también en la política y la Administración Pública.¹

En la Antigua Grecia el tirano Pisístrato, para proteger y mantener el poder en Atenas, entregó la mayoría de los cargos políticos y públicos a sus familiares y amigos más cercanos. Y el propio Napoleón otorgó varios cargos públicos a sus familiares, entre ellos, a su hermano José Bonaparte, nombrado rey de España.

También, es conocido el caso de Platón que, a pesar de defender el Gobierno de los mejores, incurrió en un acto de nepotismo, al designar, para sucederle en la Dirección de la Academia por él fundada, no a Aristóteles, que era su mejor y más brillante alumno, sino a su sobrino Espeusipo.

El nepotismo se opone a lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a cuyo tenor: “Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

4. **Fundamentos Normativos**

El artículo 17 de la Ley 909 de 2004 cita lo siguiente:

Artículo 17. Planes y Plantas de Empleos.

1. *Todas las unidades de personal o quienes hagan sus veces de los organismos o entidades a las cuales se les aplica la presente ley, deberán elaborar y actualizar anualmente planes de previsión de recursos humanos que tengan el siguiente alcance:*

- a) *Cálculo de los empleos necesarios, de acuerdo con los requisitos y perfiles profesionales establecidos en los manuales específicos de funciones, con el fin de atender a las necesidades presentes y futuras derivadas del ejercicio de sus competencias;*
- b) *Identificación de las formas de cubrir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal para el período anual, considerando las medidas de ingreso, ascenso, capacitación y formación;*
- c) *Estimación de todos los costos de personal derivados de las medidas anteriores y el aseguramiento de su financiación con el presupuesto asignado.*

2. *Todas las entidades y organismos a quienes se les aplica la presente ley, deberán mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto. El Departamento Administrativo de la Función Pública podrá*

solicitar la información que requiera al respecto para la formulación de las políticas sobre la administración del recurso humano.

1.2.2. El Decreto Ley 1083 de 2015 en sus artículos 2.2.1.2.12, 2.2.1.4.1, 2.2.1.5.2, 2.2.2.1.1, 2.2.2.3.1, 2.2.2.3.1, 2.2.2.4.1, determinan lo siguiente:

Artículo 2.2.1.2.12. *Adopción de la planta de empleos permanente. Independientemente de la creación de las plantas de empleos de carácter temporal, las Empresas Sociales del Estado deberán adelantar estudios que determinen los requerimientos y necesidades de empleos para soportar los procesos de apoyo administrativo y financiero de la entidad, los cuales deben cumplirse a través de cargos de carácter permanente*

Artículo 2.2.1.4.1. *Actualización de plantas de empleo. Las entidades y organismos de la Administración Pública, con el objeto de mantener actualizadas sus plantas de personal, deberán adelantar las siguientes acciones mínimo cada dos años:*

- a. *Analizar y ajustar los procesos y procedimientos existentes en la entidad.*
- b. *Evaluar la incidencia de las nuevas funciones o metas asignadas al organismo o entidad, en relación con productos y/ o servicios y cobertura institucional.*
- c. *Analizar los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones.*
- d. *Evaluar el modelo de operación de la entidad y las distintas modalidades legales para la eficiente y eficaz prestación de servicios.*
- e. *Revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional.*
- f. *Determinar los empleos que se encuentran en vacancia definitiva y transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.*

Parágrafo 1º. *Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio.*

Parágrafo 2º. *Las ampliaciones de planta se adelantarán teniendo en cuenta las normas presupuestales vigentes en los términos del artículo 71 del Decreto número 111 de 1996 y las medidas de racionalización del gasto. En cualquier caso, estas modificaciones, y los traslados presupuestales*

¹ Fuente: <https://concepto.de/epotismo/#ixzz8UqXkA4ZV>

de recursos de inversión a funcionamiento relacionados, no podrán generar costos adicionales.

Parágrafo 3º. Las Empresas Sociales del Estado darán cumplimiento a lo establecido en el presente Capítulo, una vez se expida el régimen laboral especial aplicable a sus servidores públicos.

Artículo 2.2.1.5.2. Lineamientos para la modificación de las plantas de personal. Las entidades públicas para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, deberán seguir los siguientes lineamientos:

1. En la adopción o modificación de sus plantas de personal permanente o temporal, el diez (10%) de los nuevos empleos, no deberá exigir experiencia profesional para el nivel profesional, con el fin de viabilizar la vinculación al servicio público de los jóvenes entre 18 y 28 años.
2. Cuando se creen nuevos empleos en el nivel profesional de la rama ejecutiva del orden nacional, el lineamiento del numeral 1 se podrá cumplir a través de la creación de empleos hasta el grado 11 siempre que, en el respectivo manual de funciones y competencias laborales se permita acreditar la experiencia con las equivalencias consagradas en los decretos Ley 770 y 785 de 2005, o en las normas que los reglamenten, modifiquen o sustituyan.
3. Para las entidades que cuentan con nomenclatura y escala salarial especial, el lineamiento del numeral 2 se podrá cumplir a través de empleos que exijan hasta 48 meses de experiencia, siempre que en el respectivo manual de funciones y competencias laborales de la entidad permita acreditar la experiencia con la equivalencia que contemplen sus normas especiales.
4. Cuando se presenten vacancias definitivas en los empleos de carrera administrativa, los cuales se vayan a proveer transitoriamente a través de nombramiento provisional, se deberá dar prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años, que cumplan con los requisitos para su desempeño, siempre y cuando se haya agotado el derecho preferencial de encargo.
5. Cuando se vayan a proveer empleos de la planta temporal ya existentes, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto número 1083 de 2015 respecto de su provisión, respectivamente, en condiciones de igualdad se deberá dar prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años, que cumplan con los requisitos para su desempeño.

Artículo 2.2.2.1.1. Ámbito de aplicación. El presente Título rige para los empleos públicos pertenecientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Corporaciones

Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Entes Universitarios Autónomos, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas, del Orden Nacional.

Las disposiciones contenidas en el presente Título serán aplicables, igualmente, a las entidades que, teniendo sistemas especiales de nomenclatura y clasificación de empleos, se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004, así como para aquellas que están sometidas a un sistema específico de carrera.

El presente Título no se aplica a los organismos y entidades cuyas funciones y requisitos están o sean definidas por la Constitución o la ley.

Artículo 2.2.2.3.1. Factores. Los factores que se tendrán en cuenta para determinar los requisitos generales serán la educación formal, la formación para el trabajo y desarrollo humano y la experiencia.

Artículo 2.2.2.4.1. Requisitos de los empleos por niveles jerárquicos y grados salariales. Los requisitos de estudios y de experiencia que se fijan en el presente decreto para cada uno de los grados salariales por cada nivel jerárquico, servirán de base para que los organismos y entidades a quienes se aplica elaboren sus manuales específicos de funciones y de competencias laborales para los diferentes empleos que conforman su planta de personal.

5. Consideraciones del Ponente.

En cumplimiento de la designación como ponente de la presente iniciativa, debo señalar que la misma es completamente necesaria ante la realidad que vive el país desde hace varios lustros, la Función Pública debe tener establecidas unas facultades condicionadas a los gerentes de las Instituciones del Estado, con lo anterior podemos permitir que las contrataciones y vinculaciones de funcionarios responda a estrictos patrones de carácter técnico y académicos, colocando el mérito por encima de cualquier tipo de maniobra de carácter legal para vincular a personas que no terminan siendo idóneas para los cargos a desempeñar.

El señalamiento de la ley determina tajantemente, que de manera inherente el empleo lleva un conjunto de funciones, que son Función Pública, con el desnudo propósito de satisfacer el cumplimiento de los fines del Estado y los planes de desarrollo, siendo ello así, la burocracia tiene un alto significado en el compromiso del cumplimiento de los fines del Estado, ello bajo en fiel sentido que se tiene según Webber. Sin embargo, la burocracia en muchos casos no asume ese compromiso de los fines del Estado quedándose entonces los fines del Estado en una maleza administrativa que no conduce a la satisfacción plena de las demandas sociales, ello constituye un problema jurídico que se irá desmenuzando.

De hecho, siendo a la sazón la Función Pública esa actividad ejercida por los órganos del Estado, nos muestra evidentemente cómo el empleo, por

principio Constitucional, no puede existir si no se tienen detalladas las respectivas funciones, y las funciones de los empleos deben estar dirigidas a contribuir al logro oportuno y eficaz de los cometidos a cargo del Estado, por tanto, para el caso específico que estamos tratando se señala:

Así, entonces, en la Constitución Política se usa la expresión “Función Pública” o su plural “funciones públicas” para denotar aquellas actividades de interés general cuya titularidad corresponde al Estado soberano y que tienen como finalidad el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. (Hernández 2008. P. 11).

Se sintetiza entonces, que el empleo se asienta sobre funciones preestablecidas, y las funciones deben estar diseñadas de acuerdo a la naturaleza del empleo con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado, por ello son Función Pública, por ello las funciones al ser ejercidas por los servidores públicos muestra el Estado actuando.

A merced de ello, es preciso detallar, que la Constitución Política maneja el término Función Pública con dos significados diferentes, el primero, “apunta a las actividades cuya titularidad está reservada al Estado, que están relacionadas con el ejercicio de su soberanía y corresponden al interés general que este representa”, el segundo, “como el conjunto de principios y disposiciones que rigen las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos” (Hernández 2008. P. 12). Estos dos significados diferentes se deben mantener separados el uno del otro. Por tal razón debe entenderse que hay muchas funciones públicas, pero no todas son “Función Pública”. Se describe entonces el término Función Pública, dentro del derecho público colombiano, como una expresión homófona, cuyo significado se propone individualizar para distinguir la magnitud de dicho término dentro de la administración pública.

El ámbito de la Función Pública involucra dos fundamentales variables, el empleo y las funciones. Estas variables resaltan el mandato Constitucional radicado en el artículo 122, que señala: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento”, por supuesto el fondo sustancial que contiene el citado artículo nos señala que:

- Los empleos públicos de cada entidad deben estar contemplados en su planta de personal, la cual tiene fundamento en el artículo 189 numeral 14, para el orden nacional y en los artículos 305 numeral 7 y 315 numeral 7 para el orden territorial, gobernaciones y alcaldías, respectivamente.
- Las funciones y requisitos generales de los empleos están definidos en la ley. Para el orden nacional, se encuentran en el Decreto Ley 770 de 2005 y para el orden territorial en el Decreto Ley 785 de 2005. Cada entidad deberá establecer su propio manual específico de funciones y requisitos, según

lo contemplado en el artículo 9º del Decreto número 2539 de 2005 en el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos Ley 770 y 785 de 2005.

Dentro de la secuencia argumentativa de la temática, se hace necesario establecer la definición de empleo, por tanto, conforme al artículo 19 de la Ley 909 de 2004 se tiene: Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. (Ley 909, art. 19) El señalamiento de la ley determina tajantemente, que de manera inherente el empleo lleva un conjunto de funciones, que son Función Pública, con el desnudo propósito de satisfacer el cumplimiento de los fines del Estado y Planes de Desarrollo.

Queda claro entonces que cada conjunto de funciones requiere unas competencias, por precisas razones estas competencias deben corresponder a cláusulas pétreas e inamovibles que impidan modificaciones discrecionales sin ningún sustento técnico, la carrera administrativa de igual manera debe respetarse, pues la misma también exige requisitos para participar en concurso de méritos que se adelante.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Finalidad

(...) la pretensión de que al Estado se vinculen, a partir de la prevalencia del mérito, aquellos miembros de la sociedad poseedores de altas competencias, relacionadas con aspectos objetivos -como el conocimiento y la experiencia- y subjetivos -como la calidad personal y la idoneidad ética-, se vincula necesariamente a la idea de que el Estado tiene una misión Constitucional superior, referida al compromiso por la garantía de la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la prosperidad general y la efectividad de los principios, derechos y deberes Constitucionales. En este sentido, la carrera contribuye a que el Estado sea eficaz, eficiente y ejerza sus quehaceres en atención a pautas de moralidad, imparcialidad y transparencia. - Sentencia C-172/21.

Al respecto de los cargos del Estado, la Carta Política de 1991, plantea lo siguiente en su artículo 122:

“Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo

solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por Sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño”.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-447 de 1996, expresó:

“...Cuando el artículo 122 de la Constitución nacional exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al Manual General de Funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad...”

- Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismo respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones que, dicho sea de paso, no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes.

Síntesis de la Iniciativa de Ley.

En los acápites precedentes, entre otras, se desarrolló el objeto del proyecto de ley, ahora bien, en el artículo 2° se pretende, desarrollo de la normativa que regula la materia, esto es, en el artículo 17 de la Ley 909 de 2004 y desarrollado por los decretos Ley 1083 de 2015, 2489 de 2006, 770 de 2005, y demás normas que los sustituyan o modifiquen; evitar que se modifiquen las plantas globales de empleo o que se modifiquen individualmente los requisitos mínimos para acceder a cargos directivos del nivel central, incluyendo las juntas directivas de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o todas aquellas empresas en las que exista participación de dineros estatales, para cargos directivos y como ya se dijo, también a las juntas. Esto, con la finalidad de evitar el acceso a dichos cargos, por nepotismo, favoritismo o amiguismo, en detrimento del interés general y el ejercicio eficiente y adecuado de la Función Pública.

Se adiciona inciso que prohíbe a su vez la disminución de requisitos, por debajo de los establecidos para habilitar el acceso al cargo, del funcionario que le antecedió en el cargo, o que hizo parte de la junta directiva inmediatamente anterior.

Posteriormente, en su artículo 3 se establece la obligatoriedad de contar con estudios técnicos, y conceptos previos de la Función Pública, y de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para el caso en concreto; en caso de que la entidad sustente la disminución de los requisitos, por necesidades del servicio, entre otras. y consecuentemente, en el artículo 4° crea esta conducta como una falta gravísima, de conocimiento oficioso o de parte, con competencia de la Procuraduría, modificando en el artículo 5° de manera expresa el Código General Disciplinario, al adicionar un numeral a las faltas relacionadas con el servicio o la Función Pública. Finalmente, en el artículo 6° se incluye que la vigencia se dará desde la promulgación de la norma y se realiza una derogatoria tácita de todas las normas que la contradiga.

6. Impacto Fiscal del Proyecto de Ley.

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7° establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

“Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será Publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Este proyecto de ley no ordena gasto público, no tiene afectación y no tiene injerencia presupuestal alguna, en el entendido que, solo reglamenta la

actualización de las plantas globales de empleo en lo atinente a los requisitos mínimos para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público y de esta manera no tiene un impacto fiscal.

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 09 de julio de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”. que en su artículo 7° dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Conflicto de Intereses

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “*El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 Ley 5ª de 1992. 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 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. *Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

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

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

- a) **Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. (Negrilla propia)**
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f) *Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

En el mismo sentido, ha manifestado ya la honorable Corte Constitucional, que el inevitable interés político que subyace a una Reforma Constitucional, al concurrir con los intereses generales, no configura un conflicto de interés en Sentencia **C 294 de 2021** estableció lo siguiente:

“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una Reforma Constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de

un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las Reformas Constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún Congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos - inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de Reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, si están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del Congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una Reforma

Constitucional inhiben a los Congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el Gobierno y la oposición y las entidades territoriales”

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 todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

8. Pliego de Modificaciones Propuesto por el Ponente:

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR EL PONENTE	JUSTIFICACIÓN DE LOS CAMBIOS
<p>“Por la cual se reglamenta la actualización de las plantas globales de empleo, en lo atinente a los requisitos mínimos para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público y empresas con participación estatal, y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>El Congreso de la República DECRETA:</p>	<p>“Por la cual se reglamenta la actualización de las plantas globales de empleo, en lo atinente a <u>se prohíbe la disminución de</u> los requisitos mínimos para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público y empresas con participación estatal, y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>El Congreso de la República DECRETA:</p>	<p>Se cambia la redacción del título del proyecto de ley, a efectos de que guarde coherencia con el articulado de la iniciativa.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto de la ley: La presente ley tiene por objeto condicionar los parámetros para la actualización de las plantas globales de empleo o la disminución individual de criterios mínimos, para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público del orden nacional o hacer parte de juntas directivas mayoritarias en empresas con participación estatal, evitando la disminución de los requisitos habilitantes y como consecuencia, el ejercicio del cargo o un desempeño discordante con los conocimientos técnicos y profesionales necesarios para la prestación del servicio público de calidad.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto de la ley: La presente ley tiene por objeto <u>prohibir</u> condicionar los parámetros para la actualización de las plantas globales de empleo o la disminución individual de criterios mínimos, para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público del orden nacional o hacer parte de juntas directivas mayoritarias en empresas con participación estatal. <u>evitando la disminución de los requisitos habilitantes y como consecuencia;</u> <u>Lo anterior evitará</u> el ejercicio del cargo o un desempeño discordante con los conocimientos técnicos y profesionales necesarios para la prestación del servicio público de calidad.</p>	<p>Se ajusta redacción al espíritu del proyecto de ley</p>
<p>Artículo 2°. En virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 909 de 2004 y desarrollado por los Decretos Ley 1083 de 2015, 2489 de 2006, 770 de 2005, y demás normas que los sustituyan o modifiquen; durante la actualización de las plantas globales de empleo o en la modificación de los requisitos mínimos habilitantes para acceder a cargos públicos del nivel directivo del orden nacional, o hacer parte de juntas directivas en empresas con participación estatal, no será posible disminuir las calidades técnicas ni profesionales.</p> <p>Tampoco se podrán disminuir requisitos ni criterios técnicos, para habilitar el ac</p>	<p>Artículo 2°. En virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 909 de 2004 y desarrollado por los Decretos Ley 1083 de 2015, <u>y</u> 2489 de 2006, 770 de 2005, y demás normas que los sustituyan o modifiquen; durante la actualización de las plantas globales de empleo o en la modificación de los requisitos mínimos habilitantes para acceder a cargos públicos del nivel directivo del orden nacional, o hacer parte de juntas directivas en empresas con participación estatal, no será posible disminuir las calidades técnicas ni profesionales.</p> <p>Tampoco se podrán disminuir requisitos ni criterios técnicos, para habilitar el ac</p>	<p>Se elimina el Decreto número 770 del año 2005 por estar derogado.</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR EL PONENTE	JUSTIFICACIÓN DE LOS CAMBIOS
ceso al cargo, con unos inferiores al del funcionario que le antecedió en el cargo, o que hizo parte de la junta directiva inmediatamente anterior	ceso al cargo, con unos inferiores al del funcionario que le antecedió en el cargo, o que hizo parte de la junta directiva inmediatamente anterior	
Artículo 3°. Si la entidad establece, teniendo en cuenta las necesidades del servicio, sus objetivos u otros criterios técnicos, la necesidad de disminuir los requisitos mínimos habilitantes para acceder a cargos públicos del nivel directivo, o hacer parte de juntas directivas, previamente deberá elaborar estudios técnicos, además de contar con los emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública para el caso en concreto, también deberá existir concepto previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.	Artículo 3°. Si la entidad establece, teniendo en cuenta las necesidades del servicio, sus objetivos u otros criterios técnicos, la necesidad de disminuir los requisitos mínimos habilitantes para acceder a cargos públicos del nivel directivo, o hacer parte de juntas directivas, previamente deberá elaborar estudios técnicos, además de contar con los emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública para el caso en concreto, también deberá existir concepto previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.	Sin cambios
Artículo 4°. El desconocimiento de lo ordenado en los artículos precedentes, será causal de falta disciplinaria gravísima, en concomitancia con el artículo 39 numeral 34 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas que la sustituyan o modifiquen. La Procuraduría General de la Nación, deberá adelantar de manera oficiosa o a petición de parte, las investigaciones disciplinarias atinentes al marco regulatorio consagrado en la presente ley.	Artículo 4°. El desconocimiento de lo ordenado en los artículos precedentes, será causal de falta disciplinaria gravísima, en concomitancia con el artículo 39 numeral 34 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas que la sustituyan o modifiquen. La Procuraduría General de la Nación, deberá adelantar de manera oficiosa o a petición de parte, las investigaciones disciplinarias atinentes al marco regulatorio consagrado en la presente ley.	Sin cambios
ARTICULO 5°. Adiciónese un numeral al artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, con el siguiente texto. ARTÍCULO 55. FALTAS RELACIONADAS CON EL SERVICIO O LA FUNCIÓN PÚBLICA. (...) 13. Modificar las plantas globales de personal o requisitos individuales, disminuyendo los mínimos o estableciendo unos inferiores a quien le antecedió en el cargo, sin análisis de estudios técnicos y conceptos previos emitidos por la Función Pública y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.	ARTICULO 5°. Adiciónese un numeral al artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, con el siguiente texto. ARTÍCULO 55. FALTAS RELACIONADAS CON EL SERVICIO O LA FUNCIÓN PÚBLICA. (...) 13. Modificar las plantas globales de personal o requisitos individuales, disminuyendo los mínimos o estableciendo unos inferiores a quien le antecedió en el cargo, sin análisis de estudios técnicos y conceptos previos emitidos por la Función Pública y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.	Sin cambios
ARTÍCULO 6°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	ARTÍCULO 6°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin cambios

9. Proposición Final En mérito de lo expuesto, rindo **Ponencia Positiva** y solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al proyecto de ley *“Por la cual se reglamenta la actualización de las plantas globales de empleo, en lo atinente a los requisitos mínimos para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público y empresas con participación estatal, y se dictan otras disposiciones”*.

JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA
Ponente Único.

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

por la cual se prohíbe la disminución de los requisitos mínimos para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público y empresas con participación estatal, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley:* La presente ley tiene por objeto prohibir la disminución individual de criterios mínimos, para acceder a cargos del nivel directivo en el sector público del orden nacional o hacer parte de juntas directivas en empresas con participación estatal.

Lo anterior evitará el ejercicio del cargo o un desempeño discordante con los conocimientos técnicos y profesionales necesarios para la prestación del servicio público de calidad.

Artículo 2°. En virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 909 de 2004 y desarrollado por los Decretos Ley 1083 de 2015 y 2489 de 2006, y demás normas que los sustituyan o modifiquen; durante la actualización de las plantas globales de empleo o en la modificación de los requisitos mínimos habilitantes para acceder a cargos públicos del nivel directivo del orden nacional, o hacer parte de juntas directivas en empresas con participación estatal, no será posible disminuir las calidades técnicas ni profesionales.

Tampoco se podrán disminuir requisitos ni criterios técnicos, para habilitar el acceso al cargo, con unos inferiores al del funcionario que le antecedió en el cargo, o que hizo parte de la junta directiva inmediatamente anterior

Artículo 3°. Si la entidad establece, teniendo en cuenta las necesidades del servicio, sus objetivos u otros criterios técnicos, la necesidad de disminuir los requisitos mínimos habilitantes para acceder a cargos públicos del nivel directivo, o hacer parte de juntas directivas, previamente deberá elaborar estudios técnicos, además de contar con los emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública para el caso en concreto, también deberá existir concepto previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Artículo 4°. El desconocimiento de lo ordenado en los artículos precedentes, será causal de falta disciplinaria gravísima, en concomitancia con el artículo 39 numeral 34 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas que la sustituyan o modifiquen.

La Procuraduría General de la Nación, deberá adelantar de manera oficiosa o a petición de parte, las investigaciones disciplinarias atinentes al marco regulatorio consagrado en la presente ley.

Artículo 5°. Adiciónese un numeral al artículo 55 de la Ley 1952 de 2019, con el siguiente texto.

Artículo 55. Faltas Relacionadas con el Servicio o la Función Pública. (...)

13. Modificar las plantas globales de personal o requisitos individuales, disminuyendo los mínimos o estableciendo unos inferiores a quien le antecedió en el cargo, sin análisis de estudios técnicos y conceptos previos emitidos por la Función Pública y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Artículo 6°. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA
Ponente Único.

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 19-4
del Estatuto Tributario (exención impuesto
cooperativas)*

Bogotá, D. C., septiembre de 2024.

Honorable

MESA DIRECTIVA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario (exención impuesto cooperativas).

En cumplimiento a la designación que ha realizado a nuestro cargo, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia **Negativa** para Primer Debate en los siguientes términos,

De los honorables Congresistas,


Jorge Hernán Bastidas Rosero
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del
Estatuto Tributario.*

1. Trámite Legislativo y Antecedentes

La presente iniciativa fue radicada el 20 de julio de 2024 ante la Cámara de Representantes por los honorables Congresistas: Honorable Senador *Oscar Mauricio Giraldo Hernández*, honorable Senador *Pedro Hernando Flórez Porras*, honorable Senador *Germán Alcides Blanco Álvarez*, honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*, honorable Representante *Oscar Darío Pérez Pineda*, honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto*, honorable Representante *Juan Carlos Vargas Soler*, honorable Representante *Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón*, honorable Representante *Flora Perdomo Andrade*, honorable Representante *Gabriel Ernesto Parrado Durán*, honorable Representante *Luis Miguel López Aristizábal*, honorable Representante *Leyla Marleny Rincón Trujillo*; y Publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1045 de 2024.

En concordancia, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente

designó como coordinador ponente al honorable Representante *Óscar Darío Pérez Pineda* y como ponentes a los honorables Representantes *Katherine Miranda Peña, Juliana Aray Franco, Silvio José Carrasquilla Torres, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Jorge Hernán Bastidas Rosero y Jhon Fredy Núñez Ramos.*

2. Objeto del Proyecto

La referida iniciativa legislativa tiene como objetivo eximir a las cooperativas y mutuales

del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando estas destinen el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto a financiar cupos y programas de educación formal para y en beneficio de sus asociados, en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Para ello se propone modificar el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, que versa sobre el régimen especial para las cooperativas, de la siguiente manera:

Artículo vigente 19-4 Estatuto Tributario	Nueva redacción propuesta artículo 19-4
<p>ARTÍCULO 19-4. TRIBUTACIÓN SOBRE LA RENTA DE LAS COOPERATIVAS. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control; pertenecen al Régimen Tributario Especial y <u>tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%). El impuesto será tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988.</u></p> <p>Las cooperativas realizarán el cálculo de este beneficio neto o excedente de acuerdo con la ley y la normativa cooperativa vigente. Las reservas legales a las cuales se encuentran obligadas estas entidades no podrán ser registradas como un gasto para la determinación del beneficio neto o excedente.</p> <p>PARÁGRAFO 1º. Las entidades cooperativas a las que se refiere el presente artículo, solo estarán sujetas a retención en la fuente por concepto de rendimientos financieros, en los términos que señale el reglamento, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan como agentes retenedores, cuando el Gobierno nacional así lo disponga. Igualmente, estarán excluidas de renta presuntiva, comparación patrimonial y liquidación de anticipo del impuesto sobre la renta.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. El recaudo de la tributación sobre la renta de que trata este artículo se destinará a la financiación de la educación superior pública.</p> <p>PARÁGRAFO 3º. A las entidades de que trata el presente artículo, solamente les será aplicable lo establecido en los artículos 364-1 y 364-5 del Estatuto en los términos del párrafo 7º, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas en las normas especiales.</p> <p>PARÁGRAFO 4º. El presupuesto destinado a remunerar, retribuir o financiar cualquier erogación, en dinero o en especie, por nómina, contratación o comisión, a las personas que ejercen cargos directivos y gerenciales de las entidades de que trata el presente artículo, no podrá exceder del treinta por ciento (30%) del gasto total anual de la respectiva entidad. Lo dispuesto en este párrafo no les será aplicable a las entidades, de que trata el presente artículo, que tengan ingresos brutos anuales inferiores a 3.500 UVT.</p> <p>PARÁGRAFO 5º. Las entidades de que trata el presente artículo podrán ser excluidas del Régimen Tributario Especial en los términos del artículo 364- 3.</p>	<p>Artículo 19-4. Régimen especial para las cooperativas. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control pertenecen al régimen tributario especial.</p> <p>Para estas entidades el beneficio neto es el excedente que es objeto de distribución de conformidad con la ley y la normatividad cooperativa, y estará exento del impuesto sobre la renta y complementarios cuando cumpla con las siguientes condiciones:</p> <p>a) <u>Que se destine exclusivamente según lo establecido en la Ley 79 de 1988 o las normas que la adicionen o modifiquen.</u></p> <p>b) <u>Que el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto se destine, de manera autónoma por las propias cooperativas, a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que expida el Gobierno nacional. En uno u otro caso estos recursos serán apropiados de los Fondos de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 o las normas que lo adicionen o modifiquen.</u></p> <p>Si el beneficio neto no se destina conforme a lo establecido en este artículo, la entidad estará gravada con el impuesto sobre la renta y complementarios a la tarifa del veinte por ciento (20%), sin que sea posible afectarlo con egreso ni con descuento alguno.</p> <p>PARÁGRAFO 1º. Las <u>entidades a las que se refiere el presente artículo</u> solo estarán sujetas a retención en la fuente por concepto de rendimientos financieros, en los términos que señale el reglamento, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan como agentes retenedores, cuando el Gobierno nacional así lo disponga. Igualmente, estarán excluidas de renta presuntiva, comparación patrimonial y liquidación de anticipo del impuesto sobre la renta.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. <u>A las entidades de que trata el presente artículo, solamente les será aplicable lo establecido en los artículos 364-1 y 364-5 del Estatuto en los términos del párrafo 7º, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas en las normas especiales.</u></p> <p>PARÁGRAFO 3º. <u>Las entidades de que trata el presente artículo podrán ser excluidas del Régimen Tributario Especial en los términos del artículo 364- 3.</u></p>

3. Contenido del Proyecto

El proyecto de ley consta de tres (3) artículos:

Artículo 1º. Establece el objeto del proyecto.

Artículo 2º. Modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.

Artículo 3º. Establece las vigencias y las derogatoria.

4. Justificación

Proponemos archivar la presente iniciativa legislativa por dos (2) razones, en primer lugar, por ser una iniciativa inconveniente para el estado de las finanzas públicas, y en segundo lugar, en virtud de que se busca la una exención tributaria, el mismo refiere un objeto de regulación que conforme al parámetro Constitucional es de competencia reservada al Gobierno nacional, y todo caso, la iniciativa no se atempera a las exigencias establecidas por el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003.

Si bien reconocemos que el proyecto busca la promoción de formas asociativas de economía solidaria, el medio planteado para dicho fin, materialmente refiere una exención tributaria y tal estrategia es inoportuna. En las discusiones del Presupuesto General de la Nación, actualmente abiertas, varios Congresistas de la República manifiestan que hay una estimación de ingresos corrientes de la Nación sobrevalorada y este proyecto ahondaría la crisis pues implicaría una reducción de los ingresos de la Nación, a la vez, que en el proyecto no se evidencia que tales montos que se dejarían de percibir sean compensados con otras fuentes. La estabilidad de las finanzas públicas es presupuesto suficiente para desestimar el referido proyecto, sin que se entienda contrariar el loable espíritu de apoyo a formas asociativas sin ánimo de lucro, toda vez que tales Entidades ya gozan de un régimen especial de tributación por el objeto de sus operaciones económicas.

Por otro lado, el artículo 154 Constitucional establece que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que, entre otras, decreten exenciones de impuestos. La presente iniciativa, de origen parlamentario, pretende eximir del impuesto de renta a las cooperativas y mutuales, sin contar, hasta la fecha, con el aval del Gobierno.

En desarrollo de la misma idea vale recordar el precedente sentado por la Corte Constitucional ilustrativo del tratamiento de materias similares

De conformidad con el artículo 154 CP., si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, cuando se trata de las materias previstas en el inciso segundo de dicho artículo, esto es, las relativas a 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, tales normas sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.

En relación con esta regla, y dado que el asunto bajo estudio se circunscribe al problema de la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado de manera consistente que dicha iniciativa corresponde de manera exclusiva al Gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario. Esta doctrina ha sido reiterada, entre otras en las Sentencias C-270 de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-022 de 1994, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; C-475 de 1994, MP: Jorge Arango Mejía; C-266 de 1995, MP: Hernando Herrera Vergara; C-498 de 1998, MP: Hernando Herrera Vergara; C-740 de 1998, MP: Hernando Herrera Vergara; C-393 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-557 de 2000, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; C-643 de 2000, MP: Álvaro Tafur Galvis; C-657 de 2000, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; C-807 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil; C-1246 de 2001, MP (E) Rodrigo Uprimny Yepes; C-005 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa AV: Jaime Araujo Rentería; C-078 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, SV de Eduardo Montealegre Lynett; C-809-07, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; C-315/08, MP: Jaime Córdoba Triviño; C-838-08, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-373-09, MP: Humberto Antonio Sierra Porto¹.

De otro lado, el artículo 7º de la Ley Orgánica número 819 de 2003 dispone que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley (...) que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios (...) deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”. Tal como consta en la exposición de motivos y en el articulado radicado, los autores no calcularon el impacto fiscal de la iniciativa, ni mucho menos propusieron fuentes alternativas y adicionales para financiar el correspondiente compromiso fiscal de la exención. A su vez, tampoco hicieron compatible la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente. Por tanto, la iniciativa desconoce esta normativa orgánica y, de paso, el criterio de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 334 de la Constitución Política.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-932 del once (11) de diciembre de dos mil nueve (2009). Magistrada ponente: doctora MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Así las cosas, y por la posible contravención de parámetros de orden Constitucional exigibles en virtud del objeto que la iniciativa pretende regular, proponemos el archivo del proyecto.

5. Conflicto de Interés

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los Congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

Conforme a lo anterior, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, definió lo relativo al régimen de conflicto de intereses de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

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

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

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

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

Este ponente, ni sus familiares cercanos, tienen vínculos con cooperativas o mutuales, razón por la cual no se presenta impedimento alguno.

6. Proposición

Por todas las consideraciones anteriores y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, se solicita a los honorables Representantes de la Comisión Tercera **Archivar** el Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.

De los honorables Congresistas,


Jorge Hernán Bastidas Rosero
Representante a la Cámara
Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 16 de septiembre de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **negativa** para Primer Debate del Proyecto de Ley **No.006 de 2024 Cámara, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 19-4 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO”**, suscrita por el Honorable Representante **JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO**, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

C O N T E N I D O

Gaceta número 1499 - Jueves, 19 de septiembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia Positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 012 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la protección y conservación de la palma de cera, así como de sus diferentes especies registradas en Colombia, se ratifica la adopción de la Ceroxylon Quindiuense como árbol Nacional, se deroga la Ley 61 de 1985 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia Positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 056 Cámara del año 2024, por la cual se reglamenta la actualización de las plantas globales de empleo, en lo atinente a los requisitos mínimos para acceder a cargo del nivel directivo en el sector público y empresas con participación estatal y se dictan otras disposiciones.	20
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario (exención impuesto cooperativas).....	30