



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1067

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de junio de 2025

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 543 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se establecen medidas para la
protección de los suelos y la reducción del impacto
ambiental del sector palmero colombiano.*

Bogotá, D. C., 16 de junio de 2025

Doctor

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

Congreso de la República

E. S. D.

ASUNTO: Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 543 de 2025 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para la protección de los suelos y la reducción del impacto ambiental del sector palmero colombiano.

Respetado Presidente,

En los términos de los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 543 de 2025 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para la protección de los suelos y la reducción del impacto ambiental del sector palmero colombiano.

Lo anterior, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente.

ANA ROGELIA MONSALVE ALVAREZ
Representante a la Cámara
Partido Demócrata Colombiano
Coordinadora Ponente

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Podemos desafiar las leyes humanas, pero no podemos resistir a las naturales” Julio Verne.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como finalidad establecer un marco normativo que impulse la sostenibilidad en el cultivo de palma de aceite en Colombia, promoviendo su desarrollo productivo de manera ambientalmente responsable y socialmente equitativa. Para ello, se fomenta la recuperación de suelos agrícolas degradados mediante estrategias de restauración y buenas prácticas de manejo, así como la transición hacia el uso de bioinsumos, reduciendo la dependencia de agroquímicos sintéticos. De igual forma, se establecen incentivos para la adopción de un modelo de economía circular en la cadena productiva, priorizando la valorización de residuos biológicos y su aprovechamiento en otros sectores agrícolas, con el fin de optimizar recursos y minimizar impactos ambientales.

En este contexto, el proyecto regula el comercio de los excedentes de residuos biológicos derivados del proceso extractivo de la palma de aceite, asegurando su aprovechamiento bajo criterios técnicos y ambientales que fortalezcan la seguridad

agroindustrial y la sostenibilidad del suelo. Asimismo, se prohíbe la expansión del cultivo en áreas deforestadas, garantizando la protección de ecosistemas estratégicos y contribuyendo al cumplimiento de compromisos nacionales e internacionales en materia ambiental. La articulación entre productores, recolectores y plantas extractoras será clave para consolidar la gestión integral de estos subproductos y convertirlos en insumos estratégicos para el sector agrícola.

Finalmente, el proyecto establece la recolección y análisis sistemático de estadísticas sobre el cultivo de palma de aceite en Colombia, con el propósito de generar información actualizada que oriente la toma de decisiones en materia de política pública y planificación del sector. A través de estos lineamientos, se busca consolidar un modelo de producción eficiente, responsable y competitivo, posicionando a Colombia como líder en la producción sostenible de palma de aceite, garantizando el equilibrio entre el crecimiento económico, la conservación ambiental y el bienestar de las comunidades involucradas.

III. ASPECTOS GENERALES

El cultivo de palma de aceite en Colombia es una actividad agrícola de gran relevancia económica, generando empleo y contribuyendo al desarrollo rural. Sin embargo, su expansión ha estado acompañada de desafíos ambientales y sociales que requieren una atención urgente. La degradación de suelos, la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la falta de modelos de producción sostenibles han generado preocupaciones en torno a su viabilidad a largo plazo. Frente a estos retos, el presente proyecto de ley busca establecer un marco normativo que garantice la sostenibilidad del cultivo de palma de aceite, asegurando su compatibilidad con la protección del medio ambiente y el bienestar de las comunidades involucradas.

Este proyecto se fundamenta en cinco ejes clave que abordan los principales desafíos y oportunidades de la actividad palmera en el país:

1. La necesidad de planes para la recuperación productiva de suelos agrícolas destinados al cultivo de palma de aceite.
2. El incentivo al uso de bioinsumos como alternativa para evitar la pérdida de la capa vegetal.
3. El fomento de la economía circular entre productores, recolectores y plantas extractoras.
4. La prohibición de siembra en zonas deforestadas.
5. El análisis de las estadísticas del cultivo de palma de cera en Colombia.

III.I. Necesidad de planes para la recuperación productiva de suelos agrícolas destinados al cultivo de palma de aceite

La palma de aceite (*Elaeis guineensis*) es un cultivo de gran relevancia económica en Colombia

y en muchas regiones tropicales del mundo. Sin embargo, su expansión y manejo inadecuado han generado preocupaciones significativas en relación con la degradación de los suelos agrícolas, lo que impacta negativamente la productividad y la sostenibilidad ambiental. Para garantizar la viabilidad a largo plazo del cultivo y reducir su impacto ecológico, es fundamental desarrollar e implementar planes de recuperación productiva de suelos que promuevan prácticas agrícolas responsables y sostenibles.

El deterioro del suelo no solo afecta la capacidad productiva del sector palmero, sino que también conlleva consecuencias ambientales preocupantes, como la erosión, la disminución de la capacidad de infiltración del agua y la degradación de los ecosistemas circundantes. En este contexto, los planes de recuperación deben enfocarse en la restauración de las propiedades físicas, químicas y biológicas del suelo mediante estrategias efectivas y adaptadas a las condiciones específicas de cada región.

Entre las medidas recomendadas, se destacan la adopción de prácticas regenerativas, la implementación de cultivos de cobertura, la reducción de la labranza y la aplicación de enmiendas orgánicas. Estudios han demostrado que el manejo sostenible del suelo no solo mejora su fertilidad, sino que también contribuye a la captura de carbono, reduciendo así la huella ambiental del sector agroindustrial (Akinde et al., 2020). Asimismo, la FAO (2021) señala que “las prácticas sostenibles de manejo del suelo pueden incrementar la producción agrícola y, al mismo tiempo, reducir los impactos negativos en el medio ambiente”.

Para garantizar la adopción efectiva de estas prácticas, es imprescindible el establecimiento de incentivos económicos y programas de acompañamiento técnico dirigidos a los productores. La implementación de proyectos piloto en distintas regiones del país permitiría evaluar la efectividad de las estrategias propuestas y generar modelos replicables para la recuperación de suelos degradados.

Además, la incorporación de sistemas agroforestales, la rotación de cultivos y el uso de abonos orgánicos han demostrado ser estrategias eficaces para mejorar la estructura del suelo, aumentar el contenido de materia orgánica y promover la biodiversidad edáfica.

Estas prácticas no solo contribuyen a la recuperación del suelo, sino que también incrementan la resiliencia del agroecosistema frente a eventos climáticos extremos. Complementariamente, la implementación de coberturas vegetales y la reducción de la labranza minimizan la erosión y favorecen la retención de humedad, protegiendo la capa fértil del suelo y promoviendo su actividad biológica.

El diseño de estos planes de recuperación productiva debe partir de diagnósticos detallados

de las condiciones del suelo y considerar las particularidades de cada región y sistema de producción. Además, es esencial la capacitación continua y la asistencia técnica a los productores, facilitando la adopción de prácticas de manejo que favorezcan la salud del suelo y la sostenibilidad del cultivo a largo plazo.

La recuperación de suelos degradados no solo tiene un impacto ambiental positivo, sino que también genera beneficios económicos al mejorar los rendimientos y reducir la dependencia de insumos externos. Por lo tanto, invertir en la restauración y conservación del suelo es una estrategia clave para fortalecer la sostenibilidad del sector palmero y contribuir a la conservación de los recursos naturales, asegurando su viabilidad para las futuras generaciones.

III.II. Incentivos para el uso de bioinsumos en el cultivo de palma de aceite para evitar la pérdida de la capa vegetal

El uso de bioinsumos en el cultivo de palma de aceite contribuye a mejorar la estructura y fertilidad del suelo, promoviendo el desarrollo de una cubierta vegetal más densa y saludable. Esto reduce la erosión y la pérdida de suelo superficial. Además, al disminuir la dependencia de agroquímicos sintéticos, se minimizan los efectos negativos sobre la microbiota del suelo, manteniendo su equilibrio y funcionalidad. Según el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) del Perú, “la autoridad sanitaria promueve el uso de controladores biológicos, organismos vivos (como parasitoides, hongos, depredadores) capaces de contrarrestar plagas y malezas, sin causar ningún impacto negativo en la producción agrícola” (Senasa, 2017).

En Colombia, la Corporación Centro de Investigación en Palma de Aceite (Cenipalma) ha desarrollado investigaciones sobre el uso de hongos entomopatógenos para el manejo de plagas en el cultivo de palma de aceite. Estos microorganismos “han mostrado un gran potencial por su alta selectividad, ya que al ser liberados al ambiente solo afectan al insecto plaga, dejando intacta a la fauna benéfica” (Cenipalma, s.f.).

III.III. Fortalecimiento de economía circular

La economía circular en la industria de la palma de aceite busca optimizar el uso de recursos, minimizar residuos y reintegrar subproductos en el ciclo productivo. Este modelo representa una oportunidad para mejorar la sostenibilidad del sector, reducir el impacto ambiental y aumentar la eficiencia en la utilización de materiales. La aplicación de estas estrategias permite transformar los procesos productivos mediante la reutilización, el reciclaje y la generación de insumos valiosos a partir de residuos agroindustriales.

Durante la extracción y producción del aceite de palma, se generan diversos subproductos que, bajo un modelo lineal, serían considerados desechos. Sin embargo, la economía circular permite su valorización y reintegración en la cadena productiva,

generando beneficios económicos y ambientales. Residuos como la cáscara, el bagazo y las fibras de la fruta de palma pueden utilizarse para la producción de biomasa, una fuente de energía renovable que reduce la dependencia de combustibles fósiles y las emisiones de gases de efecto invernadero. Según el Grupo BBF, “la valorización de la biomasa en la producción de aceite de palma contribuye a la sostenibilidad energética y a la reducción de la huella de carbono” (Grupo BBF, 2024).

El compostaje de residuos orgánicos, como el bagazo y otros subproductos, permite la producción de abonos naturales que mejoran la fertilidad del suelo, incrementan su capacidad de retención de agua y reducen la necesidad de fertilizantes químicos. La RSPO enfatiza que “la economía circular se centra en la minimización de residuos, la simbiosis y el concepto de cero residuos en las plantaciones y fábricas” (RSPO, 2024). Además, la aplicación de compost proveniente de residuos de palma fortalece la microbiota benéfica del suelo, incrementando la resiliencia del sistema agrícola frente a plagas y enfermedades.

Otra alternativa eficiente dentro de la economía circular es la producción de biogás a partir de la digestión anaeróbica de efluentes y residuos orgánicos. Este proceso permite generar energía térmica y eléctrica para ser utilizada en la misma cadena productiva, reduciendo significativamente las emisiones de metano. En este sentido, Palmas del Cesar ha desarrollado una planta de biogás con el objetivo de descarbonizar el sector palmero y reducir su impacto ambiental (Redagrícola, 2024). Adicionalmente, los residuos líquidos derivados del biogás pueden procesarse en biofertilizantes, mejorando la calidad del suelo y disminuyendo la dependencia de insumos químicos.

El desarrollo de mercados secundarios para los subproductos del procesamiento de la palma de aceite es una estrategia clave para reducir el impacto ambiental y fomentar la sostenibilidad del sector. En países como Malasia e Indonesia, estos residuos han sido utilizados en la fabricación de bioplásticos, cosméticos y biocombustibles. Implementar estrategias similares en Colombia dinamizaría la economía palmera y reduciría la presión sobre los ecosistemas naturales.

La regulación del comercio de los excedentes de residuos biológicos derivados del proceso de extracción de la palma es fundamental para garantizar su aprovechamiento sostenible. Estos residuos pueden convertirse en insumos estratégicos para otros sectores agrícolas e industriales, minimizando desperdicios y cerrando el ciclo productivo. Ejemplo de ello es el efluente de la palma de aceite (POME), un subproducto líquido rico en nutrientes que puede utilizarse en la producción de biogás o biofertilizantes; la fibra de mesocarpio y el cuesco, residuos sólidos con alto contenido de lignina y celulosa adecuados para la fabricación de biocombustibles y biomateriales; y las hojas y racimos vacíos, que pueden destinarse a la producción de compost o biochar.

Para garantizar el adecuado aprovechamiento y comercialización de estos residuos, es necesario establecer un marco normativo que contemple estándares de calidad, incentivos económicos para la inversión en tecnologías de transformación y mecanismos de control ambiental. La experiencia de países productores como Indonesia ha demostrado la importancia de contar con una regulación adecuada en la gestión de residuos de palma. Recientemente, el gobierno de ese país estableció restricciones a la exportación de aceite de cocina usado y otros residuos derivados de la palma para garantizar su disponibilidad en industrias locales de biodiésel y productos oleoquímicos (Reuters, 2025).

La valorización de residuos derivados del procesamiento de la palma de aceite ofrece múltiples beneficios, tanto para el sector agrícola como para el medio ambiente y la economía. La reducción de la acumulación de desechos y la mitigación de la contaminación fortalecen la sostenibilidad del sector palmero, mientras que la reutilización de subproductos permite generar nuevas fuentes de ingresos y reducir los costos de insumos para otras industrias. La implementación de tecnologías para el aprovechamiento de residuos también fomenta la creación de empleos en comunidades rurales y fortalece las cadenas de valor dentro del sector agroindustrial.

El establecimiento de mercados secundarios para los subproductos del procesamiento de la palma de aceite, sumado a un marco regulatorio claro y mecanismos de incentivo, garantizará un modelo de producción más eficiente y responsable en Colombia.

III.IV. Necesidad de prohibir la deforestación en el cultivo de palma de aceite

El cultivo de palma de aceite (*Elaeis guineensis*) es una de las actividades agrícolas de mayor impacto en la deforestación a nivel mundial, generando pérdida de biodiversidad, alteración de los ecosistemas y emisiones significativas de gases de efecto invernadero. Se estima que la conversión de bosques en plantaciones de palma representa aproximadamente el 40 % de la deforestación global relacionada con la agricultura (European Parliament, 2017). Esta expansión descontrolada amenaza los recursos forestales y dificulta el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de sostenibilidad y mitigación del cambio climático.

En este contexto, organismos internacionales han desarrollado marcos regulatorios estrictos para garantizar que la producción de palma de aceite se realice sin afectar bosques primarios ni ecosistemas estratégicos. La Unión Europea (UE), por ejemplo, implementó en 2023 el Reglamento sobre Deforestación (Reglamento UE 2023/1115), que prohíbe la importación de productos asociados a la deforestación, incluyendo el aceite de palma. Según este reglamento, los exportadores deben demostrar, mediante certificaciones verificables, que su producción no ha contribuido a la degradación forestal posterior a diciembre de 2020 (European Commission, 2023).

Asimismo, la Mesa Redonda sobre Aceite de Palma Sostenible (RSPO) ha establecido estándares de certificación internacional para garantizar que la producción de palma de aceite cumpla con principios de sostenibilidad. La certificación RSPO exige que las plantaciones no se establezcan en áreas de alto valor de conservación y que los productores implementen estrategias de restauración ecológica en tierras degradadas (RSPO, 2024). Esta iniciativa es clave para la aceptación de los productos en mercados internacionales, ya que cada vez más países adoptan políticas de cero deforestaciones como requisito de importación.

Colombia, siendo el cuarto mayor productor mundial de aceite de palma, debe garantizar que su industria se alinee con estos estándares para mantener su acceso a mercados de exportación y evitar sanciones comerciales. La prohibición de la deforestación en la expansión del cultivo de palma de aceite no solo contribuirá a la conservación de ecosistemas estratégicos, sino que también mejorará la competitividad del sector en el ámbito internacional. La implementación de políticas de protección forestal permitirá consolidar a Colombia como un líder en producción sostenible de palma de aceite, asegurando la viabilidad económica del sector sin comprometer la integridad ambiental del país.

III.V. Análisis de las estadísticas del cultivo de palma de aceite en Colombia

La palma de aceite (*Elaeis guineensis*) es un cultivo de gran relevancia en la agroindustria colombiana, destacándose por su impacto económico, social y ambiental. En 2023, Colombia alcanzó una producción récord de 1,84 millones de toneladas de aceite de palma crudo (APC), lo que representa un incremento del 4,1 % respecto al año anterior. Este crecimiento se atribuye a mejoras en las prácticas agrícolas, una distribución favorable de las lluvias y el buen desempeño de los cultivares híbridos en diversas regiones del país. Las zonas Oriental y Suroccidental fueron las más destacadas, con incrementos del 17 % y 20 %, respectivamente (Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite [Fedepalma], 2024).

La productividad promedio nacional se situó en 3,66 toneladas por hectárea, superando el promedio mundial de 3,31 toneladas por hectárea, lo que posiciona a Colombia como un referente en eficiencia productiva en el cultivo de palma de aceite (Fedepalma, 2024). Actualmente, el cultivo de palma de aceite se extiende por aproximadamente el 70 % del territorio colombiano, abarcando 21 departamentos y 161 municipios, lo que demuestra su adaptabilidad a diversas condiciones agroecológicas y su importancia en el desarrollo rural del país (Fedepalma, 2024).

El sector palmero colombiano está compuesto por cerca de 7.000 productores, de los cuales el 72 % son pequeños cultivadores con áreas promedio de 8,6 hectáreas. Esta estructura productiva resalta la inclusión social y económica del sector, brindando oportunidades de sustento y desarrollo a numerosas familias en zonas rurales (Fedepalma, 2024).

En términos de comercialización, el 74 % de la producción de aceite de palma en 2023 se destinó al mercado local, mientras que el 26 % restante se exportó. Dentro del consumo interno, el 49 % fue utilizado en la industria de aceites y grasas comestibles, el 42 % en la producción de biodiésel y el 9 % en otros usos industriales. A nivel internacional, los principales destinos de exportación fueron Brasil (21 %), la Unión Europea (20 %), México (16 %), Estados Unidos (11 %) y República Dominicana (8 %), lo que evidencia la competitividad y calidad del aceite de palma colombiano en el mercado global (Fedepalma, 2024).

La agroindustria palmera en Colombia genera aproximadamente 197.000 empleos, de los cuales el 82 % son formales, lo que resalta su contribución a la estabilidad laboral y el bienestar de las comunidades rurales. Además, el sector representa una parte significativa del Producto Interno Bruto (PIB) en departamentos como Cesar (66 %), Casanare (46 %) y Meta (49 %), consolidándose como un pilar fundamental en la economía regional y nacional (Fedepalma, 2024).

En cuanto a sostenibilidad, el sector ha avanzado en la implementación de prácticas alineadas con los 10 principios del Aceite de Palma Sostenible de Colombia. A través de más de 3.700 mediciones del Índice de Sostenibilidad, se han identificado y abordado brechas económicas, ambientales y sociales. La meta para 2025 es lograr que al menos el 50 % de los productores estén certificados bajo este esquema, reforzando el compromiso del sector con la sostenibilidad y la responsabilidad ambiental (Alianza para el Aceite de Palma Sostenible de Colombia [APS], 2024).

Este panorama refleja el crecimiento y la consolidación del sector palmero colombiano como un motor económico clave, con un enfoque progresivo hacia la sostenibilidad y el fortalecimiento de su competitividad a nivel global.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

IV.1. CONSTITUCIONALES

ARTÍCULO 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTÍCULO 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en

Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde Un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1º. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2º. Se creará el trazador presupuestal del campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El Estado tiene un especial deber de protección del agua.

Queda prohibida de exploración o explotación minera de cualquier tipo o de hidrocarburos en ecosistemas de paramo y sus zonas de amortiguamiento. También estarán prohibidas las expansiones urbanas y suburbanas y las actividades de alto impacto estos ecosistemas.

Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial establecerán los usos en ecosistemas colindantes a los páramos que pudieran generar daños sobre estos, en especial lo referente a minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras, tendientes para mitigar el impacto negativo sobre estos ecosistemas.

IV.II. LEGALES

LEY 138 DE 1994. *Por la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero.*

Acuerdo Cero Deforestación de Palma de Aceite (2017). *Es un compromiso voluntario de actores de la cadena de suministro de palma para garantizar que la producción de aceite de palma no contribuya a la deforestación en Colombia.*

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El presente informe de ponencia no contiene modificaciones en su texto propuesto, respecto al texto radicado.

VI. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C- 490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido;

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este

carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”. (Negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además, que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Sin embargo, al revisar con detenimiento el articulado se puede aseverar como el mismo utiliza verbos rectores del articulado de carácter facultativo, sin imponer o condicionar al Gobierno en relación con partidas presupuestales o incorporaciones que vulneren su autonomía presupuestal, por tanto, este proyecto de ley se enmarca en la competencia de iniciativa del gasto que tiene el Congreso sin vulnerar el marco fiscal a mediano plazo.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

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 con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno

a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

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

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

- (...) 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.*
- 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.*
- a) *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.*
- b) *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.

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

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

En todo caso, se señala en el elemento temporal de doble militancia, desarrollado por parte del Consejo de Estado se adecua con el inicio formal de la campaña, y para el momento de la presentación del proyecto de ley, ninguno de los congresistas se encuentra inscrito o ha sido modificada su situación de elección.

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

VIII. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

Reducir la degradación del suelo exige el uso constante de técnicas de gestión sostenible de la tierra, durante todo momento.

Por ejemplo, las prácticas de labranza intensiva perturban la estructura de la tierra y contribuyen a la degradación del suelo, por lo cual aplicar métodos de labranza de conservación, como la siembra directa o la labranza reducida, ayudan a retener la humedad, mejoran el contenido de materia orgánica y minimizan la degradación de la tierra.

Así mismo, utilizar métodos de riego eficaces, como el riego por goteo, para evitar resultados no deseados como la salinización secundaria y la sodificación de los campos.

La degradación de la tierra tiene un impacto significativo en la productividad agrícola, a medida que avanza la degradación del suelo, el rendimiento de los cultivos disminuirá.

Tener claridad sobre cómo afecta la degradación del suelo al medioambiente, y que es a la vez el origen y la causa de muchos procesos que amenazan la viabilidad de la vida en la Tierra.

Por ello es importante plantear alternativas para evitar y corregir la degradación del suelo, que permita mantener las tierras de cultivo lo suficientemente productivas como para alimentar a la creciente población mundial.

La conservación de la tierra ayuda a mantener la biodiversidad y los ecosistemas. Además, unos suelos sanos actúan como sumideros de carbono, secuestrando dióxido de carbono y mitigando así el cambio climático.

La presente iniciativa contempla disposiciones que promuevan la sostenibilidad en el cultivo de palma de aceite en Colombia, desarrollando este sector de manera ambientalmente responsable, fomentar la recuperación de suelos agrícolas degradados mediante estrategias de restauración, mayor uso de bioinsumos, reduciendo la dependencia de agroquímicos sintéticos, como también incentivos para adoptar un modelo de economía circular en la cadena productiva.

Se ha solicitado concepto sobre esta iniciativa al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, como también a la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite FEDEPALMA.

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito respetuosamente a los honorables Representantes de la Comisión Quinta Constitucional discutir y aprobar en primer debate el Proyecto de Ley número 543 de 2025 Cámara, *por medio del cual se establecen medidas para la protección de los suelos y la reducción del impacto ambiental del sector palmero colombiano.*

De la honorable Representante;



ANA ROGELIA MONSALVE ALVAREZ
Representante a la Cámara
Partido Demócrata Colombiano
Coordinadora Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 543 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establecen medidas para la protección de los suelos y la reducción del impacto ambiental del sector palmero colombiano.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO 1:

Disposiciones Preliminares

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como finalidad promover la sostenibilidad en el cultivo de palma de aceite mediante el fomento de prácticas agrícolas basadas en el uso de bioinsumos y tecnologías regenerativas. Para ello, se establecen beneficios económicos y técnicos destinados a los productores que adopten estas prácticas, con el objetivo de prevenir la degradación y pérdida del carbono orgánico en los suelos agrícolas, garantizar su restitución efectiva y proteger los ecosistemas circundantes.

Lo anterior tiene como propósito reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de prácticas agrícolas convencionales, mediante la implementación de estrategias sostenibles y se establece la prohibición de comercializar productos provenientes del cultivo de palma de aceite asociados a procesos de deforestación.

De igual forma, se promueve el uso responsable y técnicamente supervisado de agroquímicos, garantizando el cumplimiento de los principios de sostenibilidad y de los estándares ambientales establecidos en la normatividad vigente, tanto a nivel nacional como internacional.

Artículo 2º. Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Bioinsumo: Producto de origen biológico utilizados en la agricultura para mejorar la productividad, calidad y salud de las plantas, suelos y sustratos. Se elaboran a partir de microorganismos, macroorganismos, extractos o compuestos bioactivos derivados de ellos, así como desechos orgánicos provenientes de las plantas de beneficio derivados del proceso de extracción de aceite de palma y se aplican con fines de fertilización, nutrición vegetal, control de plagas y enfermedades, y promoción del crecimiento de los cultivos.

Estos insumos incluyen biofertilizantes, bioestimulantes, biocontroladores y otros productos que contribuyen a una agricultura más sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

No se consideran bioinsumos los antibióticos, toxinas, Organismos Genéticamente modificados (OGM), los productos descritos como extrema y altamente tóxicos por el Instituto Nacional de Salud o la entidad que haga sus veces, y aquellos productos que sean catalogados como patógenos a humanos, plantas o animales.

Buenas Prácticas Agrícolas (BPA): Conjunto de principios y recomendaciones técnicas que promueven la sostenibilidad ambiental, económica y social en los procesos productivos agrícolas. Su objetivo es garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos y productos no alimenticios, proteger la salud humana, preservar el medio ambiente y mejorar las condiciones laborales, mediante el manejo adecuado del suelo, agua, agroquímicos y otros recursos productivos.

Biorremediación: Es una tecnología que utiliza producto biológico o derivado de fuentes biológicas

como carbón activado, microorganismos, hongos, plantas, extractos, enzimas o metabolitos, para reducir o eliminar riesgos medioambientales resultantes de la acumulación de compuestos químicos tóxicos y otros residuos peligrosos.

Estos organismos poseen la capacidad de degradar, transformar o acumular sustancias contaminantes, así como, estimular diferentes procesos dentro y fuera del área afectada convirtiéndolas en productos menos tóxicos o inoocuos, facilitando así la limpieza de suelos, aguas y otros entornos afectados por la contaminación. La biorremediación se considera una alternativa eficiente y sostenible frente a métodos físico-químicos tradicionales para la descontaminación ambiental.

Sustrato de Carbón vegetal activado: Material carbonoso producido mediante un proceso de pirólisis, que consiste en la descomposición térmica de biomasa en condiciones de mínima presencia de oxígeno. Este material presenta una estructura altamente porosa, lo que le confiere propiedades excepcionales para mejorar la retención de agua, la capacidad de intercambio catiónico y la estabilidad del suelo.

El sustrato de carbón vegetal activado es resistente a la descomposición, lo que lo convierte en un eficaz secuestrador de carbono. En la agricultura, su uso contribuye a optimizar la disponibilidad de nutrientes, estabilizar el pH del suelo y fomentar la actividad microbiana. Además, su producción puede aprovechar residuos agrícolas y forestales, promoviendo el reciclaje de recursos y reduciendo la acumulación de desechos.

Bioproductos: Los bioproductos son materiales, sustancias o compuestos derivados de fuentes biológicas renovables, como plantas, animales o microorganismos. Incluyen biofertilizantes, bioestimulantes y otros compuestos utilizados en diversas industrias, particularmente en la agricultura, para reducir el impacto ambiental y optimizar la productividad de los cultivos. Estos productos tienen un enfoque sostenible, pues aprovechan recursos naturales y residuos agrícolas para generar alternativas más respetuosas con el medio ambiente frente a los insumos químicos tradicionales. En el caso de los bioproductos a base de biochar y residuos orgánicos derivados de las plantas de beneficio, su desarrollo combina ciencia avanzada y prácticas sostenibles para mejorar el rendimiento de los suelos y promover una agricultura responsable.

Sostenibilidad Agrícola: Es la capacidad de los sistemas agrícolas para satisfacer las necesidades actuales de producción de alimentos, fibras y otros recursos esenciales, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Este concepto integra tres pilares fundamentales:

Económico: Garantiza la rentabilidad y viabilidad a largo plazo de las actividades agrícolas, promoviendo prácticas que optimicen recursos y minimicen costos sin sacrificar la calidad ni la productividad.

Ambiental: Conserva y protege los recursos naturales esenciales, como el suelo, el agua y la biodiversidad, mediante técnicas como la rotación de cultivos, la agroforestería, el uso de enmiendas orgánicas, el control biológico de plagas y la reducción de agroquímicos.

Social: Asegura la equidad y el bienestar de las comunidades rurales, mejorando las condiciones laborales, promoviendo la participación de los agricultores, economía circular y garantizando el acceso equitativo a recursos y tecnologías.

La sostenibilidad agrícola también implica resiliencia frente a desafíos como el cambio climático, la degradación del suelo y la escasez de agua. Este enfoque combina el uso de tecnologías innovadoras y prácticas tradicionales, promoviendo un equilibrio entre la productividad, la conservación del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de las comunidades agrícolas.

Cambio Climático: El cambio climático se refiere a alteraciones significativas y a largo plazo en los patrones meteorológicos y climáticos del planeta, atribuibles tanto a causas naturales como a actividades humanas. Entre estas últimas destacan la quema de combustibles fósiles, la deforestación y la agricultura intensiva, que generan emisiones de gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono y el metano. Estas alteraciones tienen efectos profundos en los ecosistemas, como el aumento de las temperaturas globales, el deshielo polar, la elevación del nivel del mar y la mayor frecuencia de eventos climáticos extremos. En este contexto, las estrategias de mitigación y adaptación son esenciales para minimizar los impactos negativos sobre la biodiversidad y las comunidades humanas.

Resiliencia del Suelo: La resiliencia del suelo se define como su capacidad para resistir perturbaciones, como la erosión, la compactación o la contaminación, y recuperarse de ellas mientras mantiene sus funciones ecológicas clave. Un suelo resiliente soporta la actividad biológica, la calidad del agua y el crecimiento de las plantas de manera sostenida, incluso bajo condiciones adversas. Este concepto incluye características como la estabilidad estructural, la biodiversidad microbiana y la capacidad de retención de agua y nutrientes. Los suelos resilientes son esenciales para la producción agrícola, la regulación de los ciclos hidrológicos y la mitigación de impactos relacionados con el cambio climático y la degradación ambiental.

Cultivo de Palma: El cultivo de palma se refiere a la producción agrícola de la palma aceitera (*Elaeis guineensis*) (híbrido OxG) y demás variedades, una planta tropical cuyo fruto se utiliza principalmente para la extracción de aceite de palma. Este aceite es un recurso clave en la industria alimentaria, cosmética y energética, y su cultivo se ha expandido globalmente debido a la alta demanda comercial. Aunque este cultivo genera importantes beneficios económicos, también enfrenta críticas por su impacto ambiental, como la deforestación y la pérdida de biodiversidad.

Por ello, las prácticas sostenibles, incluyendo el uso de bioproductos, son esenciales para minimizar los efectos negativos asociados a esta actividad.

Plantas de Beneficio: Las plantas de beneficio de aceite de palma africana son instalaciones industriales especializadas en procesar los racimos de fruta fresca (RFF) provenientes de la palma de aceite. Estas plantas extraen el aceite crudo de palma (CPO) y el aceite de palmiste (PKO), además de generar productos (residuos) como fibra, raquis, ceniza, efluentes y lodos.

Economía Circular: Modelo económico orientado a la optimización de recursos y la minimización de desperdicios, basado en el aprovechamiento, regeneración y prolongación del ciclo de vida de materiales y productos. Este enfoque transforma el modelo lineal de “extraer, producir y desechar” en un sistema que prioriza la reutilización, el reciclaje y la regeneración, asegurando la sostenibilidad a largo plazo de los procesos productivos.

En el sector agrícola, la economía circular abarca prácticas como el uso eficiente de recursos naturales, la incorporación de residuos orgánicos y la regeneración de suelos mediante sustratos de carbón vegetal activado. Este modelo busca promover la innovación, mejorar la eficiencia en el uso de insumos, reducir la huella ecológica de las actividades agrícolas y fortalecer la resiliencia de los sistemas productivos frente a desafíos ambientales y climáticos.

Enmiendas del Suelo: Las enmiendas del suelo son materiales añadidos para mejorar las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo, favoreciendo un entorno más adecuado para el crecimiento de las plantas. Estas pueden incluir compuestos orgánicos, como biochar, o minerales, como la cal, dependiendo de las necesidades específicas del suelo. Su uso permite aumentar la fertilidad, corregir el pH, mejorar la estructura del suelo y reducir la compactación. Además, las enmiendas pueden incrementar la capacidad del suelo para retener agua y nutrientes, promoviendo un desarrollo más uniforme y saludable de los cultivos.

Sistemas Agroforestales: Modelos de uso del suelo que integran árboles, arbustos y otras especies vegetales en las prácticas agrícolas y/o ganaderas, combinando la producción de cultivos y productos forestales con la provisión de servicios ecosistémicos esenciales. Este enfoque promueve la diversificación productiva, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales.

Los sistemas agroforestales son especialmente relevantes en regiones tropicales, donde los árboles contribuyen a la mejora de la calidad del suelo, la reducción de la erosión, la regulación microclimática y la protección de cultivos sensibles, como la palma. Asimismo, estos sistemas fomentan la conservación de la biodiversidad, la captura de carbono y la resiliencia frente al cambio climático, asegurando la sostenibilidad de las actividades productivas a largo plazo.

CAPITULO II

Planes, programas y estrategias para la recuperación productiva de suelos agrícolas destinados al cultivo de palma de aceite

Artículo 3°. Plan Integral para la Recuperación Productiva de Suelos Agrícolas Destinados al Cultivo de Palma de Aceite. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá formular y expedir un plan integral dirigido a la recuperación productiva de los suelos agrícolas con vocación para el cultivo de palma de aceite. Dicho plan deberá ser elaborado e implementado en un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley. El objeto principal del plan será la recuperación productiva de los suelos agrícolas, mediante la implementación de prácticas sostenibles que incluyan el uso de bioinsumos certificados, la conservación del carbono orgánico en los suelos y la prevención de la deforestación, contribuyendo al desarrollo sostenible de las actividades agrícolas.

Para garantizar su aplicabilidad, la implementación del plan se articulará con las entidades territoriales dentro del ámbito de sus competencias, teniendo en cuenta las condiciones agroecológicas, climáticas y socioeconómicas propias de cada región, con el fin de asegurar su adecuada ejecución en los territorios priorizados.

Parágrafo 1°: Los planes y programas deberán priorizar regiones afectadas por la degradación del suelo, tomando en cuenta las condiciones agroecológicas, climáticas y socioeconómicas específicas, con el fin de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las actividades productivas.

Parágrafo 2°: Los estudios técnicos sobre la degradación de los suelos agrícolas destinados al cultivo de palma de aceite serán financiados con recursos provenientes del Fondo de Fomento Palmero, en coordinación con Fedepalma, quien brindará apoyo técnico y logístico para la ejecución de estos estudios.

Artículo 4°. Estrategias para Mejorar la Resiliencia del Suelo y la Sostenibilidad Agrícola. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá adoptar estrategias orientadas a mejorar la resiliencia del suelo y promover la sostenibilidad agrícola en suelos destinados al cultivo de palma de aceite. Estas estrategias, podrán incluir los siguientes componentes:

- A. **Uso de bioinsumos:** Fomento del empleo de compost, humus y otros productos derivados de la economía circular en plantas de beneficio de aceite de palma, a partir de residuos orgánicos como fibra, cuesco y efluentes.
- B. **Aplicación de sustratos a base de carbón vegetal activado:** Incorporación de sustratos a base de carbón vegetal activado que cumpla con estándares técnicos específicos para

garantizar su eficacia en la biofertilización y la biorremediación del suelo; puesto que, el Carbón vegetal activado, que ha de ser utilizado deberá cumplir con especificaciones técnicas que aseguren su alto contenido de carbono orgánico, capacidad de retención de agua y propiedades de intercambio catiónico.

- C. **Prácticas de labranza mínima:** Fomento de técnicas que limiten las intervenciones mecánicas en el suelo, reduciendo al máximo la pérdida de carbono orgánico y preservando su estructura física. Estas prácticas están orientadas a garantizar la estabilidad del suelo, disminuir su compactación y evitar la degradación de sus propiedades esenciales.
- D. **Análisis periódicos de suelos:** Realización de evaluaciones técnicas sistemáticas para monitorear la calidad del suelo, su capacidad productiva y las condiciones que puedan afectar su funcionalidad. Estos análisis permitirán identificar necesidades específicas de intervención y garantizar una gestión eficiente y sostenible del recurso.
- E. **Estrategias agroecológicas:** Desarrollo e implementación de prácticas agrícolas basadas en principios agroecológicos, dirigidas a conservar y aumentar el carbono orgánico del suelo, fomentar la biodiversidad, fortalecer la resiliencia de los sistemas productivos frente a los impactos del cambio climático y garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Parágrafo: El diseño e implementación de estas estrategias deberá considerar estudios técnicos que demuestren su viabilidad en cada región, teniendo en cuenta las características agroecológicas, socioeconómicas y climáticas locales, y promover la participación de las comunidades rurales en su desarrollo y ejecución.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para que familias y comunidades campesinas, así como víctimas del conflicto armado, participen activamente en la formulación y ejecución de estas estrategias de recuperación de suelos agrícolas a partir del uso de bioproductos en los suelos con mayores necesidades agrosostenibles del país. Estos recursos serán asignados a través de asociaciones y agremiaciones campesinas, así como de organizaciones de víctimas que presenten propuestas productivas orientadas a la recuperación sostenible de suelos degradados mediante el uso de bioinsumos.

Artículo 5º. Programa de Incentivos para el Uso de Bioinsumos en el Cultivo de Palma de Aceite. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá establecer un programa nacional con enfoque territorial que promueva la adopción de prácticas agrícolas sostenibles mediante el uso de bioinsumos certificados en el cultivo de palma de aceite. Este programa deberá incluir estrategias que permitan mejorar la capacidad productiva de

los suelos agrícolas, reducir el impacto ambiental y fomentar la conservación del carbono orgánico en los suelos.

El programa incluirá como mínimo:

1. **Asistencia técnica especializada**, la cual abarcará:
 - a) Capacitación en el uso eficiente y seguro de bioinsumos certificados, y bioproductos a base de carbón activado que provengan de las plantas de beneficio de aceite de palma, ajustada a las características agroecológicas de cada región.
 - b) Transferencia de conocimiento técnico para el manejo integrado de bioinsumos, mejorando la fertilidad del suelo y promoviendo técnicas regenerativas.
 - c) Establecimiento de módulos demostrativos que sirvan como referencia para la implementación de prácticas sostenibles en cultivos de palma de aceite.
2. **Medidas financieras y económicas.** Consistentes en apoyos financieros destinados a facilitar la adquisición de bioensayos certificados por parte de los cultivadores de palma de aceite, así como al desarrollo de bioproductos de alta calidad en las plantas de beneficio. Estos subsidios se asignarán con base en criterios técnicos que prioricen a pequeños y medianos productores, mujeres cabeza de familia, víctimas de conflicto armado, así como a asociaciones campesinas y comunidades rurales, con el objetivo de garantizar el acceso equitativo a tecnologías agrícolas sostenibles.

De manera conjunta, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible implementarán mecanismos de monitoreo y evaluación para garantizar la efectividad del programa, verificando el cumplimiento de las metas de sostenibilidad y los resultados en la conservación de carbono.

Parágrafo 1º. Los incentivos estarán orientados prioritariamente a pequeños y medianos productores, así como a asociaciones campesinas y comunidades en situación de vulnerabilidad.

Parágrafo 2º. Los recursos destinados al programa se asignarán a través de convocatorias públicas, que estarán regidas por criterios técnicos y procesos de selección objetiva definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 3º: Los recursos necesarios para la implementación de este programa estarán enmarcados dentro de las proyecciones establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, garantizando la sostenibilidad financiera de los incentivos y asegurando su viabilidad a largo plazo.

Artículo 6º. Fomento a la Economía Circular en la Agricultura. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

podrá fomentar la implementación de prácticas de economía circular en actividades agrícolas en la recuperación sostenible de suelos agrícolas y la producción de palma de aceite.

Este fomento incluirá:

1. **Aprovechamiento de residuos orgánicos:** Promoción del uso de residuos generados en plantas de beneficio de aceite de palma, como fibra, cuesco y efluentes, para la producción de bioproductos que contribuyan a la fertilidad y resiliencia de los suelos.
2. **Apoyo a pequeños productores:** Incentivos y asistencia técnica para pequeños productores agrícolas y comunidades rurales, asegurando su participación en procesos de economía circular que mejoren su sostenibilidad y productividad.
3. **Gestión de excedentes:** Creación de mecanismos para integrar los excedentes agrícolas en sistemas productivos sostenibles, fomentando su valorización y reutilización en la cadena agrícola.

Artículo 7º. Investigación, innovación, y transferencia de conocimiento y tecnología. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) promoverán convocatorias destinadas a fomentar el desarrollo de proyectos de investigación académico-científica enfocados en el diseño, validación e implementación de bioinsumos para el cultivo sostenible de palma de aceite, con énfasis en la protección del carbono orgánico en los suelos y la prevención de la deforestación.

Las autoridades mencionadas trabajarán en articulación con instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, a nivel nacional e internacional, instituciones de formación técnica y tecnológica, instituciones de formación para el trabajo y desarrollo humano con orientación agrícola, y centros e institutos de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esta colaboración será una estrategia clave para el desarrollo, la transferencia y la adopción de tecnologías en el campo colombiano.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo no mayor a un (1) año desde la entrada en vigencia de la presente ley, podrán destinar recursos para la formulación y ejecución de convocatorias que impulsen proyectos de investigación orientados a:

- a) El desarrollo y validación de bioinsumos de alta calidad para el cultivo de palma de aceite.
- b) La implementación de tecnologías que contribuyan a la captura, uso y almacenamiento de carbono orgánico en los suelos.
- c) La integración de prácticas sostenibles que eviten la deforestación en el marco de la producción agrícola tal como la preservación de zonas importantes para los ecosistemas de Colombia y el mundo.

Estas convocatorias incluirán la participación activa de asociaciones y agremiaciones campesinas, comunidades rurales y víctimas del conflicto armado, promoviendo su integración en el desarrollo y la implementación de las tecnologías.

Artículo 8º. Incentivos económicos para la producción y uso de bioinsumos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de sus entidades adscritas y vinculadas, podrá diseñar en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, mecanismos específicos para otorgar incentivos económicos destinados exclusivamente al cultivo sostenible de palma de aceite, promoviendo el uso de bioinsumos regulados y prácticas agrícolas que protejan el carbono orgánico en los suelos y prevengan la deforestación.

Las comunidades beneficiadas serán las diversas comunidades rurales y campesinos que tengan por principio implementación bioinsumos certificados como eje principal de sus prácticas agrícolas; apliquen estrategias agroecológicas como labranza mínima, cobertura del suelo con cultivos asociados y uso responsable de insumos agrícolas; promuevan la regeneración del suelo y el almacenamiento de carbono como parte integral de su producción.

Serán priorizadas para acceder a estos incentivos las comunidades víctimas del conflicto armado, asociaciones campesinas y pequeños y medianos productores que integren prácticas sostenibles en la producción de palma de aceite y que demuestren su compromiso con la conservación del suelo y la reducción de impactos ambientales.

Artículo 9º. Fuentes de Financiación para el desarrollo de tecnologías en las plantas de beneficio de Aceite de palma Sostenible y el Uso de Bioinsumos. Destínese un porcentaje no menor al tres por ciento (3 %) de las vigencias anuales asignadas a los siguientes fondos para financiar los proyectos y estrategias relacionados con el cultivo sostenible de palma de aceite, la implementación de bioinsumos y la protección del carbono orgánico en los suelos, garantizando la prevención de la deforestación:

1. Fondo de Fomento Agropecuario.
2. Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).
3. Fondo de Fomento Palmero (FFP).
4. Bancoldex.

Parágrafo 1º. Las entidades del Gobierno nacional vinculadas a la presente ley podrán gestionar recursos de cooperación internacional para financiar iniciativas que promuevan la sostenibilidad en el cultivo de palma de aceite, priorizando el uso de bioinsumos, la regeneración de suelos agrícolas y el desarrollo de tecnologías que aseguren la ausencia de deforestación.

Parágrafo 2º. Los planes, programas y proyectos orientados al cultivo sostenible de palma de aceite y la implementación de bioinsumos podrán financiarse también a través de recursos adicionales a los fondos mencionados en este artículo. El Gobierno

nacional y las entidades responsables de la ejecución de la presente Ley podrán realizar asignaciones presupuestales específicas para garantizar la viabilidad y el alcance de estas iniciativas.

CAPITULO III

Condiciones de sostenibilidad y conservación ambiental en la producción de palma de aceite

Artículo 10. Condiciones para la Producción de palma de aceite: Los terrenos destinados al cultivo de palma deberán estar previamente identificados como aptos, sin comprometer zonas de especial protección ambiental o reservas naturales.

1. Los productores deberán implementar sistemas agroforestales o esquemas productivos que promuevan la coexistencia con la vegetación nativa y el almacenamiento de carbono.

2. Se incentivará el uso de tecnologías y métodos innovadores para optimizar la producción sin generar presiones adicionales sobre los ecosistemas.

Parágrafo: Los proyectos de palma de aceite que no cumplan con estas disposiciones estarán sujetos a medidas correctivas que incluyan la restauración de las áreas afectadas, el saneamiento y adecuación de sistemas agroforestales y demás que considere la autoridad pertinente.

Parágrafo 2º: El Ministerio de Agricultura en colaboración con la federación de palma, en los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley reglamentara las sanciones y medidas correctivas señaladas en el parágrafo anterior.

Artículo 11. Prohibición de la Deforestación para la Producción de Palma de Aceite y sus Derivados: Queda prohibida la producción, comercialización y exportación de productos derivados de la palma de aceite que no cumplan con las siguientes condiciones:

a) **Libre de deforestación:** La siembra y producción de palma de aceite deberán realizarse exclusivamente en terrenos que no hayan sido objeto de deforestación después del 31 de diciembre de 2025, promoviendo la conservación de ecosistemas forestales y la biodiversidad.

b) **Prácticas agrícolas sostenibles:** Los procesos de siembra, cultivo y producción deben implementarse mediante prácticas que respeten las características naturales del suelo y aseguren su regeneración, evitando impactos negativos en los recursos hídricos y en las áreas forestales aledañas.

c) **Trazabilidad y transparencia:** Cada unidad productiva deberá contar con un sistema que permita identificar y rastrear el origen de la palma utilizada en los productos, garantizando que se cumplan los estándares establecidos en este artículo.

CAPITULO IV

Otras Disposiciones

Artículo 12. Venta de Excedentes generados en el proceso de extracción de aceite de palma. Las plantas de beneficio que extraen aceite de palma africana podrán comercializar los excedentes generados en el proceso de cultivo y procesamiento,

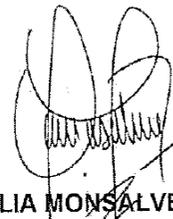
incluyendo biomasa, fibras, residuos y subproductos. Esta comercialización deberá realizarse bajo condiciones que garanticen la sostenibilidad ambiental, económica y social de dichas actividades.

Para ello, las plantas de beneficio deberán cumplir con las siguientes disposiciones:

- Los excedentes deberán estar debidamente registrados y certificados como subproductos aptos para su reutilización en procesos industriales o agrícolas, conforme a las normativas vigentes.
- La comercialización deberá priorizar sectores que promuevan la economía circular, tales como la generación de bioenergía, la producción de biocombustibles, o la fabricación de materiales sostenibles, asegurando su integración en cadenas productivas responsables.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá los lineamientos técnicos y administrativos para el registro, certificación, trazabilidad y seguimiento de los excedentes comercializados, garantizando que cumplan con los estándares de sostenibilidad definidos por la normativa nacional.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable Representante;



ANA ROGELIA MONSALVE ALVAREZ
Representante a la Cámara
Partido Demócrata Colombiano
Coordinadora Ponente

REFERENCIAS

Alianza para el Aceite de Palma Sostenible de Colombia (APS). (2024). Principios del aceite de palma sostenible de Colombia. Recuperado de <https://apscolumbia.co/nuestra-estrategia/principios-del-aceite-de-palma-sostenible-de-colombia/>

Comisión Europea. (2023). EU Regulation on deforestation-free supply chains (Regulation 2023/1115). European Union. Recuperado de <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation.htm>

Corporación Centro de Investigación en Palma de Aceite (Cenipalma). (s.f.). *Purpureocillium lilacinum* Cepa CPPIO601. Recuperado de <https://www.cenipalma.org/tecnopalma/purpureocillium-lilacinum-cepa-cppio601/>

El Palmicultor. (s.f.). Compostaje de residuos de palma: parámetros del proceso y beneficios. Recuperado de <https://elpalmicultor.com/compostaje-residuos-palma-proceso-beneficios/>

European Parliament. (2017). Resolution of 4 April 2017 on palm oil and deforestation of rainforests. European Union. Recuperado de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0066_EN.html

Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma). (2024). Informe de desempeño sectorial 2023. Recuperado de https://fedepalma.org/wp-content/uploads/2024/06/Informe_de_Desempeno_Sectorial_2023.pdf

Grupo BBF. (2024). Economía circular de la palma aceitera: un ciclo de sostenibilidad. Recuperado de <https://www.grupobbf.com.br/es/blog/palma-aceitera-economia-circular/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2020). La importancia de los bioinsumos en la sostenibilidad agrícola. Recuperado de <http://www.fao.org/bioinsumos>

Redagícola. (2024). Economía circular como el núcleo del negocio de Palmas del Cesar. Recuperado de <https://redagricola.com/economia-circular-como-el-nucleo-del-negocio-de-palmas-del-cesar/>

Reuters. (2025). Indonesia restringe exportaciones de aceite de cocina usado y residuos de palma para ayudar a usuarios domésticos. Recuperado de <https://www.reuters.com/markets/commodities/indonesia-curbs-exports-used-cooking-oil-palm-residue-help-domestic-users-2025-01-08/>

Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO). (2024). RSPO Principles & Criteria for Sustainable Palm Oil Production. RSPO. Recuperado de <https://rspo.org/certification/>

RSPO. (2024). Economía circular y biomasa: un punto de inflexión para la industria del aceite de palma sostenible. Recuperado de [https://rspo.org/es/La-econom%C3%ADa-circular-y-la-biomasa-cambian-las-reglas-del-juego-para-la-industria-sostenible-del-aceite-de-palma./](https://rspo.org/es/La-econom%C3%ADa-circular-y-la-biomasa-cambian-las-reglas-del-juego-para-la-industria-sostenible-del-aceite-de-palma/)

Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa). (2017). Aplicación de controladores biológicos en cultivos de palma aceitera. Recuperado de <https://www.senasa.gob.pe/senasacontigo/senasa-aplicacion-de-controladores-biologicos-en-cultivos-de-palma-aceitera/>

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 634 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven, a través del establecimiento de criterios de política pública para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.

Bogotá, D. C., 17 de junio de 2025

Honorable Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

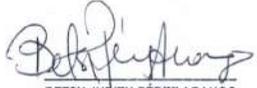
Cámara de Representantes

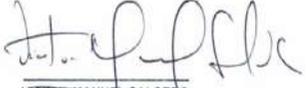
Asunto: Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Ley número 634 de 2025 Cámara**, por medio del cual se adopta y regula el programa *Estado Joven*, a través del establecimiento de criterios de política pública para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.

Honorable Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Ley número 634 de 2025 Cámara**, por medio del cual se adopta y regula el programa *Estado Joven*, a través del establecimiento de criterios de política pública para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.

Cordialmente,


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Coordinadora Ponente


VICTOR MANUEL SALCEDO
GUERRERO
Ponente

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

1. El Proyecto de Ley número 634 de 2025 Cámara fue radicado el día 14 de mayo de 2025 por los congresistas Catherine Juvinao Clavijo, Gerardo Yepes Caro, Betsy Judith Pérez Arango, Duvalier Sánchez Arango, Jairo Humberto Cristo Correa, Cristian Danilo Avendaño Fino, Carolina Giraldo Botero, Julia Miranda Londoño, Daniel Carvalho Mejía, Alejandro García Ríos, Piedad Correal Rubiano, Luis Carlos Ochoa Tobón, María Eugenia Lopera Monsalve, Juan Daniel Peñuela Calvache, José Alejandro Martínez Sánchez, Óscar Hernán Sánchez León, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Angélica Lisbeth Lozano Correa y Edwing Fabián Díaz Plata
2. El día 3 de junio de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los representantes Betsy Judith Pérez Arango y Víctor Manuel Salcedo Guerrero.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como propósito institucionalizar el programa *Estado Joven* como una política pública permanente del Estado colombiano, orientada a dignificar las prácticas laborales en las entidades públicas y a facilitar la inserción de los jóvenes en el empleo formal, mediante su incorporación progresiva al servicio público.

Esta iniciativa parte del reconocimiento de una brecha estructural entre la formación académica y el acceso al mundo laboral, agudizada por la ausencia de una regulación integral que garantice condiciones mínimas de calidad, equidad y sostenibilidad en el desarrollo de prácticas laborales en el sector público. Por tanto, se propone establecer lineamientos normativos y operativos que aseguren experiencias formativas justas, inclusivas y transparentes, con enfoque diferencial y territorial.

Los jóvenes practicantes representan una oportunidad estratégica para fortalecer la gestión pública. Su participación promueve el relevo generacional, incorpora nuevas habilidades digitales y enfoques innovadores para resolver los desafíos sociales, y contribuye al dinamismo institucional. Para aprovechar este potencial, resulta indispensable superar la visión asistencial de las prácticas laborales y transformarlas en procesos formativos dignos, con acceso basado en el mérito y la igualdad de oportunidades.

En este marco, el proyecto consagra el derecho a recibir un auxilio económico de sostenimiento digno durante la práctica, que permita a los jóvenes cubrir sus necesidades básicas y continuar sus estudios, mitigando así los factores de deserción académica asociados a la falta de recursos. Esta medida es clave para garantizar que las prácticas laborales sean accesibles también para quienes provienen de contextos socioeconómicos vulnerables.

Finalmente, la propuesta busca fortalecer los mecanismos de convocatoria, selección, registro, seguimiento y rendición de cuentas, articulándolos al Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), y asegurando estándares comunes de calidad en todos los niveles del Estado.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

A lo largo de la última década, el Congreso de la República ha expedido diversas normas orientadas a fomentar el empleo juvenil, impulsar el desarrollo económico de esta población y facilitar su vinculación al sector público mediante prácticas laborales. Sin embargo, estas disposiciones han sido parciales, de implementación limitada y, en su mayoría, de carácter facultativo, lo que ha impedido consolidar una política pública integral, con garantías claras para los jóvenes practicantes; dentro de las cuales podemos encontrar:

A. LEY 1780 DE 2016

Mediante esta iniciativa legislativa se pretendió impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, fijando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes.

Al interior de su Título II “Promoción del empleo juvenil en el sector público” se consagraron las iniciativas tendientes a fortalecer la vinculación de este grupo poblacional al interior de las empresas industriales y comerciales del Estado, las empresas de economía mixta, empresas de servicios

públicos y entidades públicas del sector central y descentralizado.

A partir de allí, de su artículo 13 y siguientes, se buscaron establecer las medidas necesarias para la promoción de espacios de prácticas laborales en las entidades públicas; fijando en cabeza del Gobierno nacional el desarrollo y reglamentación de una política que incentivara, fomentara y coordinara la vinculación de jóvenes sin experiencia, para que estos pudieran realizar sus *prácticas* laborales en las entidades públicas y que estas fueran computadas como experiencia para el acceso al servicio público.

Estableciendo en su parágrafo 3° que, “A través del Mecanismo de Protección al Cesante y con cargo al FOSFEC, podrá financiarse práctica laboral, judicatura y relación docencia de servicio en el sector salud como mecanismo para que los jóvenes adquieran experiencia laboral relacionada a su campo de estudio”.

Disposición a partir de la cual se creó por parte del Ministerio del Trabajo un programa denominado “*Estado Joven*” el cual buscaba facilitar a los jóvenes la transición del ciclo de aprendizaje al mercado laboral a través de incentivos para realizar sus prácticas laborales en el sector público. Este programa fue operado por las Cajas de Compensación Familiar y benefició a más de 8.000 jóvenes.

No obstante, lo anterior, en el año 2019 el parágrafo en cita tuvo problemas de constitucionalidad, pues al ser financiado con recursos del FOSFEC parafiscales, no podían destinarse a una finalidad distinta que no fuera la de reinvertir en el sector grabado, debido a los principios de reserva de ley en materia tributaria y de destinación sectorial. Situación que generó que el programa perdiera su fuente de financiación.

Pese a esta situación, en el año 2021 el Ministerio del Trabajo gestionó recursos del Presupuesto General de la Nación, que permitieron reactivar el programa, con un nuevo esquema jurídico, operativo y financiero; lo cual, le permitió desarrollar en los años 2022 y 2023 dos convocatorias por cada anualidad, para un total de once convocatorias desde su creación, beneficiando a más de 13.700 estudiantes.

Sin embargo, a la fecha de la presente iniciativa legislativa se encontró que este programa se encuentra desfinanciado, situación que además generó la necesidad de la misma, pues para el 2023 el gobierno nacional no amplió la cobertura del programa “*Estado Joven*” y para el año 2024, tampoco destinó un solo recurso del Presupuesto General de la Nación para continuar su operatividad, razón por la cual el programa tuvo que cerrar y con ello, se dejó sin recursos económicos a la fuente de financiación que sufragaba el auxilio de sostenimiento de los practicantes de las entidades públicas.

Es por esta razón, que se encontró indispensable la presentación de esta iniciativa legislativa, pues es necesario establecer un mínimo de lineamientos que propendan por la dignificación de las prácticas

labores en la Entidades públicas y que tenga una perspectiva de continuidad, que no dependa de una directriz gubernamental concreta. Pues aun cuando esta ley fomentó la inclusión y promoción de empleo para la población joven, entendiendo la problemática estructural en materia de desempleo juvenil y la necesidad de fijar lineamientos y estrategias para fomentar el desarrollo de prácticas laborales en las entidades estatales; a la fecha no se tienen lineamientos claros que propendan por el desarrollo de una política pública que dignifique las prácticas laborales en el sector público, que consagre los derechos o garantías mínimas, atienda la problemática de deserción académica, entienda las necesidades de los practicantes de cara al sostenimiento económico que garantice su subsistencia y inserción al ámbito laboral y promueva la ingreso de las nuevas generaciones al empleo público.

B. LEY 2039 DE 2020

Mediante esta iniciativa legislativa, se pretendió dictar normas tendientes a promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes a través de la formulación de incentivos educativos y laborales para los estudiantes de educación superior, consistentes en computar la duración de la práctica laboral como experiencia profesional válida, siempre y cuando su contenido se relacionara directamente con el programa académico cursado.

Igualmente, mediante esta ley se estableció la obligación de contabilizar la experiencia previa a la obtención del título profesional en los concursos públicos. Así mismo, se concibió la creación y otorgamiento de apoyos directos para los jóvenes productores agropecuarios, pesqueros y afrodescendientes, con el propósito de promover la productividad laboral en los jóvenes colombianos.

Iniciativa legislativa que si bien, procuró establecer medidas tendientes a fortalecer la inserción y la productividad laboral y económica de este grupo poblacional, no se encargó de expedir lineamientos o parámetros básicos para el desarrollo de prácticas laborales al interior de las entidades públicas, ni tampoco al desarrollo de propuestas tendientes a dignificar las prácticas laborales desarrolladas en entidades de naturaleza pública.

C. LEY 2043 DE 2020

Esta iniciativa, tuvo como objetivo combatir el desempleo juvenil al establecer mecanismos normativos tendientes a facilitar el acceso de las personas que recientemente han culminado un proceso formativo o de educación, al mundo laboral, buscando establecer las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada.

Además, buscó fijar una directriz dirigida a las entidades de naturaleza pública, que resultó facultativa, consistente en que, las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, acorde a las disponibilidades presupuestales pudieran destinar un rubro de su presupuesto al reconocimiento de un subsidio de transporte y alimentación, que en todo caso no podría

ser superior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

Si bien, esta iniciativa buscó abordar la problemática laboral de los jóvenes en Colombia y propendió por concebir lineamientos o mecanismos tendientes a dignificar las prácticas laborales, como otorgar un beneficio económico a los estudiantes que les permitiera su subsistencia y garantizara su permanencia académica; este resultó ser facultativo y no imperativo, lo cual ha generado que, desde la expedición de la ley en mención a la fecha de hoy, si bien incrementó la vinculación de practicantes al interior de las entidades públicas, el otorgamiento de un apoyo de sostenimiento económico resultó inexistente en la mayoría de las entidades públicas.

Como podrá evidenciarse en apartes posteriores del presente escrito, la “implementación gradual” y el otorgamiento facultativo de un apoyo económico de sostenimiento a cargo de las entidades públicas, ha generado que desde el año de la expedición de la ley en mención (año 2020) hasta la fecha presente, no se haya presentado al interior de todas las entidades públicas consultadas, ni una implementación o desarrollo progresivo del apoyo de sostenimiento, ni una compromiso real por parte de las entidades de otorgarlo.

Lo anterior, refleja de manera clara la necesidad de establecer una disposición normativa de carácter imperativo, que implemente de manera inmediata y obligatoria el otorgamiento de un apoyo de sostenimiento económico a favor de los practicantes, además de lineamientos claros para el desarrollo de una política pública de dignificación de las prácticas al interior de las entidades públicas.

D. PROYECTO DE ACUERDO NÚMERO 260 DE 2020

El Proyecto de Acuerdo 260 de 2020, estableció el Sistema Distrital de Prácticas y Pasantías Pagas en Bogotá. Este sistema busca ofrecer oportunidades de prácticas laborales, pasantías, judicaturas y relaciones docencia-servicio en entidades públicas del Distrito, con una remuneración equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente

Este programa contempla las siguientes características:

- Remuneración y certificación: Los estudiantes reciben un auxilio económico mensual y una certificación de experiencia laboral, facilitando su ingreso al mercado laboral.
- Proceso de selección meritocrático y paritario: La asignación de plazas se realiza mediante un proceso transparente, garantizando la equidad de género con al menos el 50% de las plazas destinadas a mujeres.
- Acceso centralizado: la Alcaldía de Bogotá debe publicar en un único sitio web el listado completo de oportunidades disponibles en las entidades del nivel central y descentralizado, facilitando la postulación de los estudiantes.

Este proyecto de acuerdo es un referente principal para la presente iniciativa legislativa, en tanto entiende la necesidad de apoyar económicamente a los jóvenes practicantes y así mismo la importancia del mérito y la implementación de un proceso transparente que garantice la equidad de género en la asignación de los practicantes.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La anterior normatividad ha buscado incentivar la vinculación laboral de los practicantes estableciendo como experiencia profesional el desarrollo de sus prácticas, y ha procurado fijar o establecer de manera facultativa y progresiva, beneficios económicos a favor de los practicantes. Sin embargo, resulta evidente la ausencia de evolución progresiva de beneficios y derechos en favor de los practicantes en las entidades públicas. Es por ello, que surge la necesidad de expedir lineamientos orientados al diseño e implementación de una política integral que regule y dignifique las prácticas laborales en las entidades públicas y atienda la problemática de deserción académica derivada en su mayoría de casos por necesidades económicas.

Es por ello, que la presente iniciativa pretende, además de articular y armonizar las disposiciones normativas antes mencionadas, establecer los lineamientos mínimos para el diseño e implementación de una política integral que propenda por la dignificación de las prácticas laborales en las entidades públicas, que permita evidenciar un aumento y permanencia de los estudiantes en sus ciclos académicos y les permita desarrollar el inicio de su vida laboral al interior de las entidades públicas en condiciones de igualdad respecto de las entidades privadas que si se encuentran obligadas a ejecutar contratos de aprendizaje.

Además de lo anterior, la presente iniciativa tiene como objeto combatir el desempleo juvenil al establecer mecanismos normativos para facilitar el acceso de las personas que recientemente han culminado un proceso formativo o de educación, al mundo laboral. Para ello, se pretende promover el desarrollo prácticas laborales en el sector público, además de fijar criterios de igualdad y equidad en la postulación y acceso a las vacantes para dichas prácticas, fijar lineamientos para el desarrollo de una política integral que dignifique el desarrollo de prácticas en las entidades públicas e incentive el empleo público, permitiendo a los practicantes gozar de un apoyo económico de sostenimiento digno, además de la garantía de cotización al sistema general de seguridad social integral.

Por otra parte, la intención de fijar el otorgamiento obligatorio de un beneficio económico de sostenimiento a favor de los practicantes, de manera obligatoria al interior de las entidades públicas, obedece a la necesidad de otorgar un apoyo con el fin de prestar ayuda en los gastos de manutención de los estudiantes, toda vez que, en muchas ocasiones, el hecho de estar ejecutando sus prácticas laborales, impide que la persona se pueda desempeñar en un empleo adicional, al no contar con la disponibilidad

de tiempo suficiente, entre otros factores. Medidas como la propuesta en esta iniciativa legislativa, resultan necesarias ante el panorama actual de nuestro país, donde la tasa de desempleo juvenil está muy por encima de la tasa de desempleo general.

A. Problemática del desempleo (desempleo general y desempleo juvenil)

La tasa de desempleo general en el país, para el año 2024 se situó en 10% en promedio, por su parte la tasa de informalidad, a corte 2024 correspondió al 33,2%. Esto, permite vislumbrar con total claridad que la problemática de desempleo e informalidad ha sido uno de los flagelos del país, lo cual impide su desarrollo económico y la prosperidad económica generalizada; siendo mínima y restringida la cantidad de personas que tienen la posibilidad de acceder a un empleo formal.

Las principales barreras de acceso de empleo en Colombia, a partir de los resultados publicados por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y la Fundación Konrad Adenauer en Colombia en el informe titulado “*Barreras de acceso al mercado de trabajo en Colombia: Reforma Laboral - Evaluación y Recomendaciones para el Congreso de la República*”, Colombia enfrenta desafíos significativos en el acceso al empleo formal. De acuerdo con el informe, la informalidad constituye uno de los obstáculos más prominentes, afectando al 58% de los trabajadores, principalmente en el sector de las microempresas. La estructura empresarial del país presenta una concentración notable: el 64% del empleo total se genera en microempresas, de las cuales un 54% opera en el sector informal, con capacidades limitadas para la formalización de sus empleados. La productividad laboral representa otra barrera fundamental, posicionando a Colombia como el país con el menor índice en la OCDE, evidenciado por un decrecimiento del 11.05% en 2021 y el aporte más bajo por hora trabajada (14.33 USD). Los costos laborales constituyen un factor adicional que dificulta la generación de empleo formal, con un incremento del 18% respecto a 2022. Esta situación se agrava por la considerable carga tributaria que enfrentan las empresas. El panorama se completa con el perfil educativo de la fuerza laboral, donde el 65% de los trabajadores no supera la educación secundaria, distribuidos en un 12% sin educación formal, 19% con primaria y 34% con secundaria. Este conjunto de factores interrelacionados obstaculiza significativamente la creación y el acceso a empleos formales y de calidad en el país.

La anterior, resulta más desolador al contrastar la problemática de desempleo e informalidad en la población joven del país (comprendida entre los 18 y 28 años de edad); para el año 2024 el desempleo juvenil se situó en el primer semestre en 19,9% porcentaje superior al desempleo general en 9,9 puntos porcentuales. Por su parte, la informalidad de la población joven del país, se situó para el trimestre junio-agosto 2024 en 17,8%. Además, de evidenciarse una notable disparidad en materia de informalidad de desempleo entre hombre y mujeres jóvenes.

La problemática del empleo juvenil se acentúa en las zonas rurales. De acuerdo con la información publicada en 2024 por el Observatorio Laboral y el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, existen varios desafíos significativos en materia de empleo juvenil que se acentúan particularmente en las zonas rurales de Colombia. Las áreas rurales muestran las tasas más altas de no participación en la fuerza laboral, alcanzando un 39% en 2023 en comparación con el 33-39% en otras regiones. Esto indica una preocupante desconexión de los jóvenes rurales tanto de las oportunidades educativas como laborales. El crecimiento del empleo formal ha sido significativamente menor en las áreas rurales en comparación con las principales ciudades. Mientras que los centros urbanos, particularmente las 5 ciudades principales, han experimentado aumentos sustanciales en el empleo formal, las regiones rurales no han visto un crecimiento significativo en los empleos formales. Esta disparidad sugiere menos oportunidades de empleo de calidad para los jóvenes rurales.

La situación es especialmente desafiante para las mujeres jóvenes en áreas rurales. Los datos muestran que tienen las tasas más altas de no participación en el mercado laboral, sus niveles de empleo disminuyen más significativamente en comparación con las áreas urbanas y enfrentan mayores barreras para acceder al empleo formal. Esta brecha de género en el empleo rural profundiza las desigualdades existentes. Existe además una marcada disparidad en el nivel educativo entre las zonas rurales y urbanas. El documento muestra que las áreas rurales tienen proporciones más altas de personas con niveles de educación básica únicamente, lo que limita el acceso de los jóvenes a mejores oportunidades laborales. Esta brecha educativa contribuye a perpetuar el ciclo de desventaja laboral.

El documento sugiere que estos desafíos en el empleo juvenil rural están impulsando la migración interna hacia las principales ciudades donde existen mejores oportunidades. Esta situación crea un ciclo que reduce aún más las posibilidades de desarrollo económico en las áreas rurales. Se enfatiza la necesidad de políticas específicas para aumentar las oportunidades de empleo formal, mejorar el acceso a educación de calidad, desarrollar estrategias para apoyar la participación laboral de las mujeres rurales y crear incentivos para retener el talento joven en las áreas rurales.

Esta problemática se ha asociado a las barreras al acceso a oportunidades de trabajo decente en favor de la juventud. Es por ello que se resalta la importancia del acceso a un trabajo decente y su importancia para brindar herramientas a la juventud y puedan lograr alcanzar sus aspiraciones, mejorar sus condiciones de vida y participar activamente en la sociedad y en la estimulación de la economía. El derecho a un trabajo decente y condiciones dignas no depende de la edad.

B. El sector público y su trascendencia en el abordaje de estas problemáticas

Tal y como lo ha señalado la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en las memorias de la Conferencia Internacional del Trabajo número 93 (2005), la promoción del empleo juvenil en el sector público busca generar lazos más estrechos entre la educación y el aprendizaje en el lugar de trabajo, además destaca como una buena práctica para mejorar las oportunidades de los jóvenes en el mercado laboral, el desarrollo e implementación de prácticas laborales en el sector público (no solo en las empresas), para así consolidar formación profesional y facilitar su transición entre la educación y el trabajo.

En Colombia, tal y como se ha sostenido a lo largo del presente escrito, las prácticas laborales en el sector público si bien tienen una regulación parcial o específica, respecto de las definiciones, tipos de prácticas, posibilidad de establecer convenios, entre otros aspectos; no contamos con una política integral en materia de prácticas laborales al interior de las entidades públicas; pues más allá de la regulación específica del contrato de aprendizaje mediante la Ley 789 de 2002, que, como se profundizará más adelante no resulta vinculante para las entidades públicas; no contamos con lineamiento ni políticas integrales que garanticen el desarrollo de prácticas laborales dignas en las entidades públicas y en condiciones de igualdad respecto de las empresas privadas, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado las de economía mixta, a quienes sí les aplica de manera obligatoria la legislación citada.

Es por todo lo expuesto previamente, que resulta necesario promover una regulación que propenda por la expedición de una política pública integral, fijando los lineamientos mínimos que garanticen el adecuado desarrollo de las prácticas y brinden herramientas para abordar la problemáticas sociales relacionadas con el desempleo, la informalidad y las deserción estudiantil asociada a las necesidades económicas de los estudiantes; además de fomentar el desarrollo profesional de las personas que desarrollan prácticas laborales al interior de las entidades públicas del país, aportando experiencia y facilitando el tránsito entre la educación y el trabajo.

C. La ausencia de una regulación integral en materia de prácticas laborales en las entidades públicas del orden central y/o descentralizado del país

La Ley 789 de 2002, a partir de su artículo 30 y siguientes, efectuó la regulación del “contrato de aprendizaje”, modificó su naturaleza contractual y estableció los sujetos obligados a vincular aprendices, además de fijar una regulación relativa al desarrollo de las prácticas, las garantías a favor los aprendices, las obligaciones en materia de seguridad social y el establecimiento de un apoyo económico a favor de los aprendices y los lineamientos para la estimación y asignación de las respectivas cuotas.

Sin embargo, ley en mención en su artículo 32 restringió su campo de aplicación única y exclusivamente para las empresas de naturaleza privada, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las empresas de economía mixta; dejando ausente de regulación u obligatoriedad de aplicación de esta normatividad a las demás entidades de naturaleza pública del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Ahora, si bien la legislación no contempla como sujeto obligado a la vinculación de aprendices a ciertas entidades públicas, es importante mencionar que dichas entidades están en plena capacidad y viabilidad jurídica de vincular aprendices y someterse a su regulación jurídica integral de manera voluntaria. Sin embargo, en el trámite de averiguación y formulación del presente proyecto, logró evidenciarse con total claridad que la cantidad de vinculaciones voluntarias de aprendices y, por lo tanto, el cumplimiento de su regulación integral y las obligaciones que de allí emanan, resulta ínfima de cara a la vinculación de practicantes, respecto de quienes no existen regulaciones integrales ni obligaciones claras en materia de apoyos económicos de sostenimiento y cotización a seguridad social.

Además, es importante establecer, que recientemente estuvo en trámite en el Congreso de la República el Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara, “*por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente*”, el cual ha contado con la iniciativa y apoyo del Gobierno nacional, mediante este se busca efectuar modificaciones relativas al contrato de aprendizaje, el valor del cuota de sostenimiento de los aprendices, el valor de la monetización de la cuota y la naturaleza contractual de la relación; no existe propuesta de modificación alguna respecto de los sujetos obligados a celebrar contrato de aprendizaje, por lo que, continuaría siendo una relación “especial” y/o “laboral” no vinculante ni obligatoria para ciertas entidades de naturaleza pública del país; reflejando nuevamente la necesidad de expedir una regulación clara y específica que brinde los lineamiento mínimos para el desarrollo de una política pública de dignificación de las prácticas laborales en las entidades de naturaleza pública.

Finalmente, en el desarrollo del presente proyecto, se logró evidenciar de manera clara que, al interior de la totalidad de entidades públicas consultadas, a lo largo del territorio nacional, la estadística de vinculación de aprendices y practicantes tiene múltiples dificultades en su aplicación práctica:

D. La Incorporación de los Jóvenes a la Carrera Administrativa en Colombia, es una necesidad para el Fortalecimiento del Estado

La participación de los jóvenes en la carrera administrativa representa un eje fundamental para la modernización y fortalecimiento del Estado colombiano. En un país donde los desafíos sociales, económicos y tecnológicos requieren

una administración pública dinámica y eficiente, la incorporación de las nuevas generaciones se convierte en una estrategia clave. Este ensayo aborda la importancia de integrar a los jóvenes al servicio público, analizando tanto el contexto laboral juvenil como los beneficios que su presencia aporta a la gestión pública, respaldado por datos oficiales y marcos normativos.

En Colombia, la carrera administrativa está diseñada para garantizar el acceso al empleo público bajo principios de mérito, igualdad y transparencia, tal como lo establece la Ley 909 de 2004. En este contexto, los jóvenes constituyen un recurso humano invaluable, no solo por su potencial productivo, sino por la capacidad de impulsar procesos de innovación, transformación digital y compromiso social dentro de las instituciones.

De acuerdo con la Función Pública (2023), al cierre de 2022 fueron contratados o vinculados 69.652 jóvenes entre 18 y 28 años en entidades públicas, lo que representó un incremento del 38,5% respecto al año anterior. Este aumento refleja los esfuerzos del Estado por abrir espacios a la juventud, pero también evidencia el creciente interés de esta población en participar en la gestión pública.

Asimismo, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) reportó que más de 500.000 jóvenes se han registrado para participar en procesos de selección en los últimos años (CNSC, 2023). Esta cifra es un indicativo claro del compromiso juvenil con la construcción de un servicio público basado en la meritocracia y la transparencia.

No obstante, este panorama alentador coexiste con una realidad preocupante: la tasa de desempleo juvenil en Colombia alcanzó el 16% en 2023, superando ampliamente la media nacional. Además, cerca de 2,48 millones de jóvenes se encuentran en situación de inactividad, es decir, no estudian ni trabajan. Esta situación convierte a la carrera administrativa en una alternativa estratégica para ofrecer empleo digno y estable a esta población vulnerable.

La incorporación de jóvenes al servicio público no solo atiende a una necesidad laboral, sino que también aporta beneficios sustanciales al Estado. Los jóvenes traen consigo una visión renovadora, habilidades digitales avanzadas y una fuerte orientación hacia valores como la sostenibilidad, la inclusión y la participación ciudadana. Estos elementos son esenciales para que las instituciones públicas puedan responder de manera efectiva a los desafíos del siglo XXI.

Por otra parte, la carrera administrativa ofrece a los jóvenes una ruta clara de desarrollo profesional, bajo un sistema que promueve la capacitación continua y la estabilidad laboral. Este modelo contribuye a la construcción de una administración pública ética, eficiente y comprometida con el bienestar colectivo.

La incorporación de los jóvenes a la carrera administrativa en Colombia es más que una política

de empleo; es una inversión en el futuro del país y en la transformación de sus instituciones. Fomentar la participación juvenil en el servicio público fortalece la democracia, promueve la innovación y asegura la sostenibilidad de la gestión estatal. Es imperativo que el Estado continúe desarrollando mecanismos que faciliten el acceso de los jóvenes al empleo público, garantizando así que su talento y compromiso se traduzcan en un mejor servicio para toda la ciudadanía.

E. Implementación gradual de la Ley 2043 de 2020

Tal como fue señalado en el acápite de antecedente, la Ley 2043 de 2020 contempló que las entidades públicas, de manera progresiva podrán incluir dentro de sus gastos de funcionamiento un rubro para el reconocimiento de un subsidio mensual de transporte y alimentación para los estudiantes que hagan sus prácticas.

La iniciativa radicada realizó una investigación a partir de peticiones a las entidades del Estado sobre sus practicantes. Según respuesta del Ministerio del Trabajo del 12 de diciembre de 2024, la entidad hace referencia a la totalidad de aprendices y practicantes que han sido reportados en la plataforma Pila entre 2021 a 2024:

Cotizantes tipo 19 - Aprendices en etapa productiva del contrato de aprendizaje		
Fuente: PILA MinTrabajo		
Sector Público		
PERIODO	Aportantes	Cotizantes
2021	622	16.174
2022	589	15.717
2023	485	12.845
2024	472	12.453

Conteo anual corresponde a los cotizantes según que durante el año estuvieron vinculados al menos una vez en el año.

Cotizantes tipo 23 - Estudiantes Decreto 055 de 2015		
Fuente: PILA MinTrabajo		
Sector Público		
PERIODO	Aportantes	Cotizantes
2021	1.347	332.020
2022	1.370	452.643
2023	1.345	460.838
2024	1.276	458.935

Conteo anual corresponde a los cotizantes según que durante el año estuvieron vinculados al menos una vez en el año.

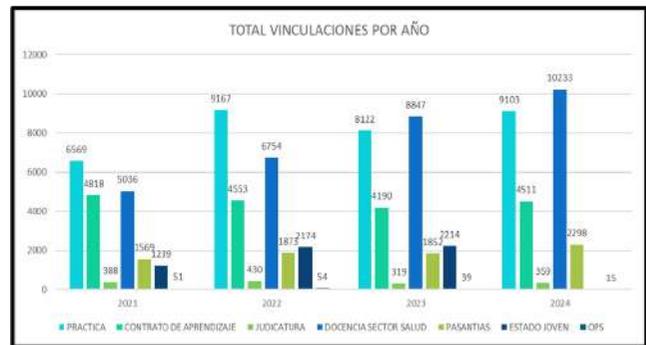
Fuente: Respuesta a Derecho de Petición del Ministerio del Trabajo.

Partiendo de esta base y con la finalidad de realizar una revisión exhaustiva de los practicantes en el país, el proyecto radicando hizo requerimientos de información a todas las entidades del nivel nacional, la totalidad de gobernaciones del país y una importante suma de municipios de Colombia.

A partir de la respuesta de entidades y del consolidado de *Estado Joven*, se sacó un total de 96.777 practicantes distribuidos en 665 entidades de todo el país (189 del orden nacional y 476 a nivel territorial), podemos apreciar los siguientes resultados de la presente investigación:

1. En primer lugar, se pudo analizar entre 2021 y 2024 un total de 96.777 practicantes en las diferentes entidades del nivel nacional y el nivel territorial, dando como resultado que las principales

formas de vinculación fueron la práctica propiamente dicha y la relación de docencia en el sector salud, de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración del Proyecto de Ley número 634 de 2025 Cámara.

De este resultado, es importante resaltar que únicamente 5.627 (5,81%) de estos practicantes fueron vinculados a través del programa de *Estado Joven*.

2. Adicionalmente a lo anterior, también se realizó un análisis de la vinculación de los practicantes especificando si reciben algún tipo de apoyo de sostenimiento y para quienes no. De esta manera, se denota lo siguiente:



Fuente: Elaboración del Proyecto de Ley número 634 de 2025 Cámara.

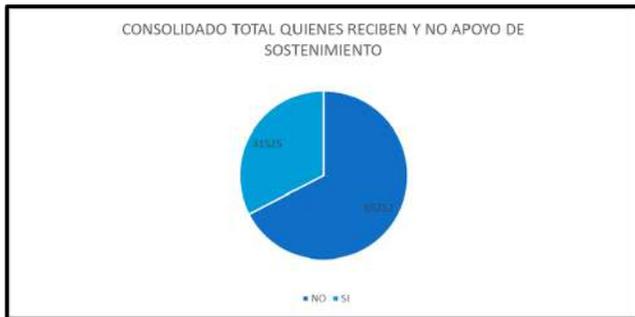


Fuente: Elaboración del Proyecto de Ley número 634 de 2025 Cámara.

A partir de estos datos se puede señalar lo siguiente: (i) durante el año 2021, se vincularon un total de 19.670 practicantes en las diferentes modalidades, de los cuales un total de 11.952 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (60,76%) y un total de 7.726 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (39,27%); (ii) durante el año 2022, se vincularon un total de 25.005 practicantes en las diferentes modalidades, de los cuales un total de 16.216 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (64,85%) y un total de 8.789 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (35,15%); (iii) durante el año 2023, se vincularon un total de 25.583 practicantes, de los cuales un total de 17.115 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento

(66,9%) y un total de 8.468 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (33,1%); y, (iv) durante el año 2024, se vincularon un total de 26.519 practicantes, de los cuales un total de 19.977 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (75,33%) y un total de 6.542 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (24,66%).

De forma agregada, se tendría que entre 2021-2024 del total de 96.777 practicantes se tendría que 65.252 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (67,42%) y un total de 31.525 sí recibieron algún tipo de apoyo de sostenimiento (32,57%).



Fuente: Elaboración del Ley número 634 de 2025 Cámara.

3. Esta situación se agudiza al revisar que del poco porcentaje que tiene apoyo económico, cuántos de estos practicantes tienen una remuneración igual o superior al salario mínimo mensual legal vigente. En este sentido, de los 31.525 practicantes que recibieron apoyos económicos entre 2021-2024, un total de 15.857 tuvieron ingresos inferiores al salario mínimo (50,3%) y un total de 15.668 se les paga el salario mínimo o superior (49,7%).

Año	practicante que no reciben apoyo económico	practicantes que reciben menos de un SMLV	practicantes que reciben más de un SMLV	practicantes que se les paga el SMLV	Total practicantes
2021	11952	4.264	465	2.989	7.718
2022	16208	3.838	467	4.492	8.797
2023	17115	3.755	479	4.234	8.468
2024	19977	4.000	482	2.060	6.542

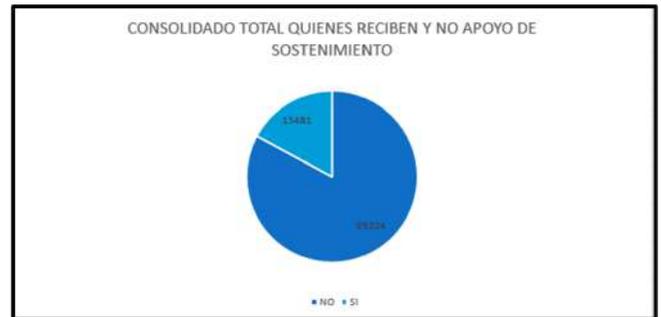
Fuente: Elaboración del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana.

4. Esta situación, de por sí dicente, es especialmente preocupante respecto de la relación con los contratos de aprendizaje. Esto por cuanto la Ley 2043 de 2020 ya prevé que los contratos de aprendizaje tengan un nivel de remuneración, tal como lo contempla la Ley 789 de 2002.

Por ende, si se excluyen los contratos de aprendizaje de este análisis, la situación se vuelve más dramática, pues: (i) durante el año 2021, sería un total de 14.852 practicantes, de los cuales 11.943 (80,42%) no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento y un total de 2.909 (19,58% sí recibieron un apoyo de sostenimiento; (ii) durante el año 2022, sería un total de 20.452 practicantes, de los cuales 16.213 (79,27%) no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento y un total de 4.239 (20,73%) sí recibieron un apoyo de sostenimiento; (iii) durante el año 2023, sería un total de 21.393 practicantes, de los cuales un total de 17.099 (79,93%) no recibieron ningún tipo de apoyo de

sostenimiento y un total de 4.294 (20,07%); y, durante el año 2024, sería un total de 22.008 practicantes, de los cuales un total de 19.967 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (90,73%) y un total de 2.041 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (9,27%).

En este sentido, de forma agrupada daría un total de 78.705 practicantes, sin contar los contratos de aprendizaje, de los cuales un total 65.224 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (82,87%) y un total de 13.481 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (17,13%).



Fuente: Elaboración del Ley número 634 de 2025 Cámara.

V. IMPACTO FISCAL

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

La estimación fiscal de la iniciativa fue realizada por el destacado **OBSERVATORIO FISCAL DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**, de la siguiente forma:

- En primer lugar, se tuvo en consideración la información relacionada de 96.777 practicantes en el sector público de las entidades que reportaron respuestas de peticiones.
- En segundo lugar, a partir de estos datos se analizó por cada practicante, cuál porcentaje le faltaba para obtener como mínimo el salario mínimo. A partir de ello, se extrajo lo siguiente:

Año	Costo en SMLV de practicantes que reciben menos de un mes	Costo Fiscal (millones de pesos agosto a 2024)	Costo Fiscal (Billones agosto a 2024)	practicantes que reciben menos de un SMLV	practicantes que reciben más de un SMLV	practicantes que se les paga el SMLV	Total practicantes
2021	12.808	12.205	0,01	16.216	485	2.989	19.670
2022	16.988	17.805	0,02	16.048	467	4.492	20.977
2023	17.968	12.964	0,02	26.870	479	4.234	25.583
2024	20.999	17.256	0,02	23.977	482	2.060	26.519
Promedio	17.477	15.343	0,02	26.277	473	3.444	24.394

Fuente: Elaboración del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana.

Lo anterior arroja un total de \$19.843 millones de pesos por mes, el coste para financiar a un total de 24.194 practicantes en promedio. Lo anterior, llevado a los 12 meses del año, daría un coste fiscal anual de \$238.116 millones de pesos.

- En tercer lugar, atendiendo a que los datos dados en las respuestas analizadas corresponden a una muestra del territorio nacional, se hizo adicionalmente una proyección para complementar los datos anteriormente relacionados para hacerlos extensivos al resto del territorio.

Para ello, primero se analizó la cantidad de respuestas otorgadas en correlación a las entidades del país:

NIVEL NACIONAL		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
222	171	77
RAMA LEGISLATIVA		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
2	2	100
RAMA JUDICIAL		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
8	7	88
ORGANOS AUTONOMOS		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
62	4	6
ORGANISMOS DE CONTROL		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
5	4	67
SIVIR		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
3	1	33
MUNICIPIOS		
TOTAL	REPORTADOS	%
1102	287	26

Fuente: Elaboración del Ley número 634 de 2025 Cámara.

- A partir de esta desagregación, se proyectó la cantidad de practicantes y de salarios que se tendrían que asumir para complementar el resto del país, dejando claridad que esta es una proyección.

- De este modo, se estaría atendiendo a un coste fiscal promedio proyectado de \$64.799 millones de pesos al mes, lo que equivaldría a un total de \$777.590 millones de pesos al año.

Año	Costo en SMLV de practicantes que reciben menos de un mínimo	Costo Fiscal (millones de pesos ajustado a 2024)
2021	12.808	40.053,46
2022	16.968	58.405,62
2023	17.964	71.727,41
2024	20.966	89.010,32
Promedio	17.177	64.799

Fuente: Elaboración del Ley número 634 de 2025 Cámara.

Finalmente, es fundamental señalar que, al ser un análisis proyectado de respuestas de peticiones de las mismas entidades públicas del país, se realizarán las solicitudes respectivas de concepto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el transcurso del proyecto. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: *“a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general, sino particular”*¹.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: *“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”*.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento².

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

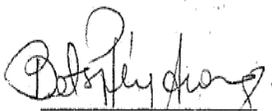
Por ende, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de acto legislativo, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite. Adicionalmente, el literal c) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 plantea que tampoco constituye conflicto de interés cuando el congresista participe, actúe o vote en proyectos de acto legislativo que disminuyan beneficios y cuando vote negativamente cuando se mantiene la normatividad vigente.

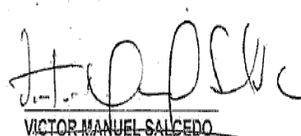
Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

VII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992 presentamos ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley número 634 de 2025 Cámara, por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven, a través del establecimiento de criterios de política pública para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector**, de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Coordinadora Ponente


VICTOR MANUEL SALCEDO
GUERRERO
Ponente

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY NÚMERO 634 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven para la dignificación de las prácticas laborales en las entidades públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto adoptar el programa “*Estado Joven*” como un mecanismo de política pública para dignificar las prácticas laborales en las entidades públicas, promover la inserción laboral de los jóvenes practicantes en el sector público y dictar otras disposiciones.

ARTÍCULO 2°. CAMPO DE APLICACIÓN.

La presente ley será aplicable a todas las prácticas laborales, pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el sector salud, habilitadas y ofertadas en el sector público.

PARÁGRAFO. El contrato de aprendizaje se continuará rigiendo por las reglas especiales previstas en la Ley 789 de 2002, o aquella que la modifique o sustituya.

ARTÍCULO 3°. PROGRAMA ESTADO JÓVEN.

El programa *Estado Joven* consiste en la financiación del desarrollo de prácticas laborales en el sector público y la adopción de mecanismos para su inserción laboral, con la finalidad de facilitar a los jóvenes la transición del ciclo de aprendizaje al mercado laboral.

ARTÍCULO 4°. ESTADO JOVEN COMO POLÍTICA DE DIGNIFICACIÓN DE PRÁCTICAS LABORALES E INSERCIÓN LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO.

El programa *Estado Joven*, como política de dignificación de prácticas laborales e inserción laboral en el sector público, deberá contener, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- El establecimiento de medidas tendientes a promover la vinculación de estudiantes de los diferentes niveles de educación superior que trata el artículo 2° de la presente ley para que jóvenes practicantes desarrollen sus prácticas laborales en el sector público.
- El reconocimiento de un auxilio de práctica durante todo el desarrollo de la práctica laboral, el cual no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).
- La afiliación y cotización al Sistema Integral de Seguridad Social en los subsistemas en pensiones, salud y riesgos laborales.
- La creación de un procedimiento de convocatoria pública y transparente para la postulación de los practicantes al programa *Estado Joven*, el cual será reportado al Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE).
- La creación de un procedimiento de selección público y transparente de los practicantes a los programas que desarrollen prácticas laborales en el sector público, el cual deberá garantizar la paridad entre hombre y mujeres, con enfoque diferencial de género.
- La priorización de vinculación para los postulantes que se encuentren domiciliados en estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.
- El establecimiento de mecanismos y procedimientos tendientes a la protección de los derechos de los practicantes del sector público, así como la fijación de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias de cualquier tipo de abuso o violencia en el ámbito de desarrollo de la práctica en las entidades públicas.

- h) La creación de un mecanismo para articular, unificar y centralizar la información de los practicantes en el territorio nacional vinculados a las entidades públicas.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá reglamentar y poner en operación el programa *Estado Joven* conforme a los criterios establecidos en el presente artículo, en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley. La reglamentación deberá incorporar criterios de diferenciación a favor de grupos vulnerables, tales como los jóvenes víctimas del conflicto armado, las mujeres jóvenes cabeza de hogar y los jóvenes en condición de discapacidad.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La vinculación de los practicantes se hará a través de un proceso público, transparente, participativo y basado en el mérito, que estará a cargo de cada una de las entidades a través de sus oficinas de personal o la dependencia que corresponda, según el caso.

PARÁGRAFO TERCERO. Las entidades territoriales deberán armonizar sus programas de prácticas laborales con los lineamientos establecidos en el programa *Estado Joven*, con el propósito de unificar la política pública de dignificación de las prácticas laborales y de fortalecimiento de la inserción laboral juvenil en el sector público a nivel nacional. Este proceso de adecuación deberá realizarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la reglamentación correspondiente del programa *Estado Joven*.

Para ello, el Ministerio del Trabajo prestará la asistencia técnica que se requiera para la formulación, viabilización y realización del proceso de armonización de sus programas de prácticas laborales.

ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 2043 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 4°. AUXILIO DE PRÁCTICA. Los estudiantes que desarrollen sus prácticas laborales en el sector público tendrán derecho a un auxilio económico mensual de sostenimiento equivalente por lo menos al cien por ciento (100%) del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), en caso de que la práctica se realice a tiempo completo. Para las prácticas de tiempo parcial, el auxilio de práctica deberá ser proporcional a la jornada de la actividad formativa.

PARÁGRAFO 1°. El auxilio que trata la presente ley, tiene como finalidad apoyar al practicante en el desarrollo de su actividad formativa y en ningún caso constituye salario.

PARÁGRAFO 2°. En todo caso, el desembolso del auxilio de práctica deberá estar soportado en el cumplimiento efectivo de las obligaciones impuestas en la práctica laboral, certificado por el supervisor asignado.

PARÁGRAFO 3°. El pago del auxilio de práctica no excluye a las partes de la obligación de afiliación y pago de ARL y del cubrimiento con póliza de responsabilidad civil a terceros, según reglamentación del sector por cada practicante. En ningún caso, estas obligaciones podrán trasladarse al practicante.

ARTÍCULO 6°. AFILIACIÓN Y PAGO A LOS SUBSISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES. Durante el desarrollo de las prácticas laborales en el marco del programa *Estado Joven*, las y los estudiantes deberán estar afiliados a los subsistemas de seguridad social en salud y pensiones, conforme a las siguientes condiciones:

1. **Afiliación y cotización al Subsistema de Seguridad Social en Salud:** las y los practicantes deberán estar afiliados al Subsistema de Seguridad Social en Salud, ya sea en calidad de beneficiarios o como cotizantes. En este último caso, el 8,5% del aporte deberá ser asumido por la entidad educativa o la entidad pública, de acuerdo con lo estipulado en el convenio de prácticas suscrito entre las partes. En ningún caso podrá trasladarse este costo al o la practicante.

2. **Afiliación y cotización al Subsistema de Seguridad Social en Pensiones:** las y los practicantes deberán estar afiliados al Subsistema de Seguridad Social en Pensiones y la cotización deberá efectuarse sobre el ingreso base de cotización (IBC) correspondiente al auxilio económico recibido por concepto de práctica. El porcentaje de cotización será cubierto conjuntamente por la entidad pública y el practicante, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

ARTÍCULO 7°. PUBLICACIÓN DE PLAZAS VACANTES. En el marco del programa *Estado Joven*, las entidades públicas deberán publicar el listado completo de las plazas vacantes disponibles para el desarrollo de prácticas laborales en sus dependencias. Esta publicación deberá realizarse a través de sus sitios web oficiales y del Servicio Público de Empleo (SISE), e incluir información detallada y actualizada sobre los requisitos, modalidades, condiciones y plazos de aplicación.

El Ministerio del Trabajo, a través del Servicio Público de Empleo (SISE), habilitará el registro, la postulación pública y el seguimiento de los practicantes a las vacantes ofertadas por las entidades públicas, garantizando un proceso accesible, transparente y equitativo en todo el territorio nacional.

ARTÍCULO 8°. PRESUPUESTO. El Gobierno nacional deberá incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales adicionales necesarias para cofinanciar los gastos de las entidades públicas del orden nacional y territorial que asuman las obligaciones de que trata la presente ley mediante transferencias directas o convenios interadministrativos con las entidades, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El Ministerio del Trabajo deberá disponer dentro de su presupuesto de inversión, una partida permanente destinada a la cofinanciación anual del programa *Estado Joven*.

PARÁGRAFO. En febrero de cada anualidad, las entidades públicas del nivel nacional y territorial, en conjunto con las Instituciones de Educación Superior, presentarán ante el Ministerio de Trabajo un informe sobre las plazas y necesidades presupuestales para cubrir la cofinanciación del programa *Estado Joven*.

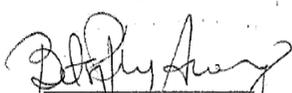
A partir de estos informes, el Ministerio del Trabajo, aprobará el monto a reconocer en la partida presupuestal del presupuesto de inversión y lo incorporará en las solicitudes del Presupuesto General de la Nación de la siguiente vigencia. El presupuesto de cofinanciación del programa *Estado Joven* no podrá ser inferior al monto reconocido y aprobado a través de este mecanismo.

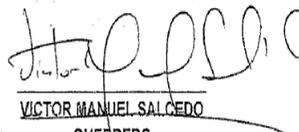
ARTÍCULO 9º. VIGILANCIA, Y SEGUIMIENTO Y CONTROL. El Ministerio de Trabajo, deberá realizar seguimiento y vigilancia al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y deberá remitir un informe anual de los avances de la implementación del programa *Estado Joven* a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes. La entidad promoverá la participación efectiva con sus beneficiarios en la estructuración y socialización de estos informes anuales.

El incumplimiento de las medidas contempladas en la presente ley dará lugar a las faltas disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar, de conformidad con la normatividad vigente.

ARTÍCULO 10. VIGENCIAS Y DEROGACIONES. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Coordinadora Ponente


VICTOR MANUEL SALCEDO
GUERRERO
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 463 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se declara al Río Bogotá, su cuenca y sus afluentes como sujeto de derechos, se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (GECH), el Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), y se dictan otras disposiciones para su recuperación, descontaminación, uso pedagógico y aprovechamiento sostenible.

Bogotá, D. C., 11 de junio de 2025

Representante

JOSÉ OCTAVIO CARDONA

Presidente

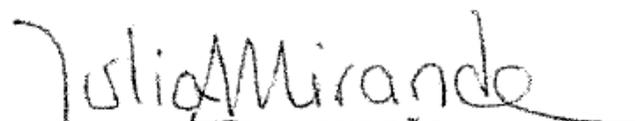
Comisión Quinta Cámara de Representantes
Bogotá, D. C.

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate del **Proyecto de Ley número 463 de 2024 Cámara**, por medio del cual se declara al río Bogotá, su cuenca y sus afluentes como sujeto de derechos, se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (GECH), el Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), y se dictan otras disposiciones para su recuperación, descontaminación, uso pedagógico y aprovechamiento sostenible.

Señor Presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes me hizo como ponente para primer debate del presente proyecto de ley, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia negativa al Proyecto de Ley número 463 de 2024 para primer debate en la Comisión Quinta de Cámara.

Cordialmente,


JULIA MIRANDA LONDOÑO
Ponente.
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo

Objeto

La presente ley tiene como objeto declarar al río Bogotá, su cuenca y sus afluentes como sujeto de derechos, establecer mecanismos institucionales, financieros, técnicos y comunitarios para su conservación, protección, recuperación, descontaminación y aprovechamiento pedagógico sostenible, incluyendo la participación de todos los actores del Estado, la ciudadanía y el sector privado en la gestión integral de este recurso hídrico.

Trámite del proyecto

El Proyecto de Ley número 564 de 2024 Cámara se radicó ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el día 12 de diciembre del 2024 por los congresistas honorable Senador *Robert Daza Guevara*, honorable Senadora *Sandra Yaneth Jaimes Cruz*, honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón*, honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas*, honorable Representante *David Alejandro Toro Ramírez*, honorable Representante *Erick Adrián Velasco Burbano*, honorable Representante *Leyla Marleny Rincón Trujillo*, honorable Representante *Dorina Hernández Palomino*, honorable Representante

Gabriel Ernesto Parrado Durán, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López*.

Mediante oficio CQCP 3.5 /250/ 2024-2025 recibido el día 27 de febrero del 2025, el Presidente de la Comisión Quinta designó a la Representante Julia Miranda Londoño, como ponente única, concediendo un plazo de 15 días para la presentación de la ponencia. Dicho término fue oportuna y consecutivamente prorrogado por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de cámara a solicitud de la ponente. La última prórroga se concedió mediante oficio CQCP 3.5/310/2024-2025 por un periodo de 15 días calendario contados a partir del día 6 de junio del 2025.

Contenido de la iniciativa

El presente informe se refiere a un proyecto de 6 títulos que desarrolla 15 artículos.

Título I: Disposiciones Generales

- El artículo 1º: Objeto del proyecto de ley.
- Artículo 2º: Establece principios como sostenibilidad, “quien contamina paga” y participación para la gestión del río.

Título II: Declaratoria como Sujeto de Derechos

- Artículo 3º: Reconoce al río Bogotá como sujeto de derechos, con obligación de protección y reparación por parte del Estado y actores privados.
- Artículo 4º: Crea los Consejos de Guardianes del río Bogotá para supervisar su protección en tres etapas de la cuenca.
- Artículo 5º: Instauro el 12 de mayo como Día Nacional del río Bogotá, con actividades educativas y ambientales en su cuenca.

Título III: Creación de la GECH

- Artículo 6º: Crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca (GECH) para coordinar la recuperación integral del río.
- Artículo 7º: Define funciones de la GECH, como articular planes ambientales, supervisar proyectos y fomentar educación ambiental.
- Artículo 8º: Establece la composición multisectorial de la GECH, incluyendo ministerios, autoridades locales y representantes sociales.

Título IV: Recuperación Ambiental, Suelos y Residuos

- Artículo 9º: Promueve proyectos de recuperación de suelos con residuos orgánicos y regeneración de vegetación.
- Artículo 10: Fomenta el uso comunitario y pedagógico de espacios públicos para huertas urbanas y manejo sostenible de residuos.

Título V: Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF)

- Artículo 11: Crea el FOCOF para financiar la recuperación y gestión integral del río.

- Artículo 12: Establece fuentes de financiación del FOCOF, como regalías, sanciones ambientales y aportes privados.

Título VI: Control, Sanciones y Responsabilidades

- Artículo 13: Obliga a empresas contaminantes a asumir costos de reparación y pagar multas proporcionales.
- Artículo 14: Asigna a la GECH y autoridades ambientales la supervisión del cumplimiento de la ley.
- Artículo 15: Establece la vigencia inmediata de la ley y deroga normas contrarias.

Análisis de la ponente

El Proyecto de Ley número 463 de 2024 Cámara busca declarar al río Bogotá, su cuenca y afluentes como sujetos de derechos y para llevar a efecto dicho reconocimiento formal, requiere garantizar un marco jurídico sólido, transparente y ejecutable para la descontaminación y recuperación integral de la cuenca.

En tal sentido, debo partir por señalar que el 28 de marzo de 2014 el Consejo de Estado, mediante sentencia 2001-00479 (Acción Popular sobre el río Bogotá), impuso 143 órdenes a entidades territoriales, autoridades ambientales y Gobierno nacional para garantizar la descontaminación del río¹. Entre sus mandatos están la elaboración de un plan de manejo integral de la cuenca, la incorporación de determinantes ambientales en los planes de ordenamiento territorial (POT) municipales, la creación de un ente rector del saneamiento, y el establecimiento de un fondo financiero para obras de recuperación.

Todos estos asuntos comprometen de forma directa diversas entidades tanto del orden nacional, como del departamental y municipal. Sin embargo, únicamente la Alcaldía Mayor de Bogotá manifestó su interés de aportar sus consideraciones. En consecuencia, el día Jueves, 24 de abril del 2025 se realizó una mesa técnica con las siguientes entidades: Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría de Gobierno de Bogotá, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Planeación y Secretaría de Educación, entidades que manifestaron preocupaciones relevantes frente al articulado propuesto dado que sus disposiciones no permiten alcanzar los objetivos establecidos en la sentencia y en el mismo proyecto de ley. Antes bien, podrían generar serias dificultades de carácter operativo para el buen funcionamiento de los instrumentos e instancias provisionales creadas por la sentencia.

¹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Tenemos una oportunidad enorme para recuperar el Río Bogotá” 10 de marzo de 2020. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/tenemos-una-oportunidad-enorme-para-recuperar-el-rio-bogota-ministerio-de-ambiente-a-los-47-alcaldes-con-obligaciones-en-cumplimiento-de-sentencia/#:~:text=La%20Sentencia%202001,ambientales%2C%20Gobierno%20Nacional%2C%20entre%20otros>

4.1. Sobre la Gerencia Estratégica:

En dicho contexto, se expidieron órdenes relacionadas con la actividad legislativa. Una orden principal de la sentencia de 2014, fue la de **crear la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (GECH)**. El Consejo de Estado ordenó al Ministerio de Ambiente presentar un proyecto de ley para crear ese órgano de coordinación de las acciones de saneamiento, en un plazo perentorio de seis meses tras la sentencia. En términos de gobernanza, la GECH debería integrar autoridades ambientales (CAR, secretarías de ambiente, IDEAM, sectores productivos y representantes municipales, cumpliendo el principio de concurrencia que la sentencia señala².

Sin embargo, el proyecto en cuestión más allá de estar alineado con el espíritu de protección ambiental que subyace a la citada providencia, en primer lugar, omite definir la estructura de la GECH. Tampoco establece los instrumentos y reglas de funcionamiento que permitan garantizar el logro de sus cometidos institucionales, ni de qué manera la GECH coordinará su accionar con los gobiernos nacional, distrital y municipales. Es pertinente en este punto, traer a colación que el articulado no menciona explícitamente al *Consejo Estratégico de la Cuenca* (CECH) que existe actualmente, ni fija un régimen de transición o implementación gradual de la nueva instancia coordinadora que pretende estatuir, a fin de asegurar la permanencia del CECH con la plenitud de sus atribuciones y estructura operativa hasta que la GECH entre en funcionamiento.

En cuanto a la **composición de dicha instancia coordinadora**, el Proyecto define la GECH con actores muy diversos (ministros, alcaldes, delegados de ONG, sector empresarial), pero NO integra al **Contralor ni al Procurador quienes de hecho** ya ostentan la calidad de intervinientes en el actual Consejo Estratégico de la Cuenca. Pero más difícil aún, resulta encontrar condiciones suficientes de viabilidad operativa en el enfoque funcional asumido por el proyecto, más general y abstracto que el ordenado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, el Proyecto menciona “**articulación...**” y “supervisar ejecución” (coincide en parte con “coordinar, cooperar y gestionar”), pero no desarrolla un segmento normativo específico para “dirimir problemáticas de orden técnico, administrativo y financiero” (punto 4.3.6 de la sentencia). **Falta así mismo el mandato de “incrementar mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial”** de forma proactiva; el Proyecto habla de “articular”, pero sin precisar cómo. No incluye, por ejemplo, facultad para emitir directrices vinculantes a CAR, municipios, EAAB y demás autoridades e instancias. También se echa de menos en el articulado propuesto, la “**implementación**

de programas de cooperación regional” de forma ordenada (se limita a fomentar la educación y promover buenas prácticas, pero sin dar pasos concretos para celebrar acuerdos de cooperación o los convenios que se requieran).

Una **deficiencia central radica en que el artículo 7° de la iniciativa carece de gran parte de las funciones detalladas en la orden 4.3 de la sentencia del Consejo de Estado, especialmente las de:**

1. Dirimir problemas técnico-administrativos y financieros.
2. Establecer directrices formales para CAR, municipios y EAAB.
3. Adelantar monitoreo y evaluación integral mediante el sistema de información unificado.

En cuanto a órdenes como las contenidas en el numeral 4.11 de la sentencia, consistentes en recibir informes periódicos sobre obras y actividades dirigidas al saneamiento y recuperación del río, no hay ningún artículo que exija informes semestrales al FOCOF ni al ejecutor de proyectos y no hay un análisis pormenorizado de las órdenes sujetas a reporte que siguen en ejecución, para de ese modo habilitar la competencia específica de la gerencia como receptor de dichos reportes. Téngase en cuenta, además, que sin una tipificación de reportes con periodicidad razonable y suficiente, no se garantiza la supervisión constante y queda la rendición de cuentas al arbitrio de cada entidad.

En conclusión, el Proyecto de Ley número 463 de 2024, si bien recoge en su exposición de motivos el lenguaje de la sentencia del Consejo de Estado y adopta su nomenclatura institucional, falla de manera sustantiva en el desarrollo normativo que esa sentencia exige. La creación de la GECH, tal como está planteada, no se sustenta en un diseño funcional robusto ni establece el marco mínimo de gobernanza requerido para la acción interinstitucional, la supervisión técnica, la toma de decisiones concertadas ni la rendición de cuentas. No hay transición prevista desde el CECH, no hay claridad operativa, y no hay garantías de control ni de articulación con el resto del aparato público. Lejos de fortalecer la arquitectura institucional para el cumplimiento de la sentencia de 2014, el articulado propuesto diluye responsabilidades, omite funciones esenciales y genera incertidumbre normativa. Ante ello, se impone que esta célula legislativa evite que, bajo la apariencia de cumplimiento, se consolide una estructura sin capacidad real de intervención, seguimiento ni sanción. De lo contrario, se pone en riesgo la ejecución coordinada de las órdenes judiciales aún vigentes para la recuperación del río, su cuenca y afluentes.

4.2. Sobre el fondo Común de Cofinanciamiento:

Ahora bien, en relación con la orden judicial de constituir un “Fondo Cuenta” como instrumento de autogestión técnica y financiera, destinada exclusivamente al Plan de Acción de la cuenca alimentado con aportes de actividades productivas, la iniciativa en análisis propone crear un **Fondo**

² Consejo de Estado. Sentencia 2001-00479 de marzo 28 de 2014, C.P Marco Antonio Velilla Moreno.

Común de Cofinanciamiento (FOCOF) sin personería jurídica, para viabilizar las acciones de saneamiento y recuperación ambiental. No obstante, lo hace como si dicho instrumento fuera inmediato; es decir, sin un régimen de transición para sus reglas de funcionamiento y **No menciona** la posibilidad de “constitución del fondo como fiducia” ni la exigencia de “licitación o concurso” para escoger la sociedad fiduciaria. Así mismo queda ausente la facultad de la GCH para “exigir cuentas comprobadas” o “revocar el contrato fiduciario en caso de incumplimiento”. En consecuencia, falta el **mecanismo jurídico de fiducia** para el FOCOF, con licitación y remoción de fiduciaria, como exige la sentencia y además carece de reglas claras sobre **control y rendición de cuentas** del FOCOF (ej. informe semestral, auditoría, revocatoria).

Sobre las fuentes de recursos para el FOCOP, es importante subrayar que el proyecto menciona de forma genérica: 1. Recursos del Sistema General de Regalías (SGR), 2. Participaciones del SGP destinadas a saneamiento básico, 3. aspas retributivas y sanciones ambientales, 4. Recuperación de recursos de litigios ambientales, y 5. Aportes del sector privado y cooperación internacional.

En cambio, no menciona:

- Participación del 100% de la SGP de Bogotá para departamentos (SGP distrital vs. departamental).
- SGP de Bogotá como municipio (2011–2040).
- 2.46 % del Fondo Nacional de Regalías.
- Impuesto Predial transferido por la CAR al Distrito (Artículo 44 Ley 99/1993).
- 7.5% de recursos del predial y sus rendimientos.
- Recursos de la banca multilateral (p).
- 6 % de las rentas brutas del sector eléctrico para Bogotá (Artículo 45 Ley 99 de 1993).
- 100 % del recaudo por licencias y concesiones en la cuenca.
- Aporte específico de EAAB (que no es igual a “parte del SGP”).
- Incentivos tributarios (Artículo 424-5 y 428 f ET).
- Fondos FINDETER, producción más limpia, reconversión industrial.
- Recursos del Plan Departamental de Agua y Saneamiento de Cundinamarca (SGP para Soacha).

Al limitar las fuentes financieras a “SGR” y “SGP destinado a saneamiento”, **se pierden matices esenciales**: Como se desprende de la sentencia de 2014, el FOCOF debe tener un **flujo constante y diferenciado** de cada una de esas fuentes, con porcentajes mínimos (por ejemplo, “2.46% de Regalías” o “6% de rentas eléctricas”), para que no se confunda con otros usos presupuestales. Al omitir esas fuentes, el Proyecto deja al FOCOF sin

viabilidad financiera real: no garantiza el mínimo de recursos que exige la sentencia, ni asigna partidas específicas. Tampoco define un mecanismo de “**aporte progresivo y acumulativo**” (obligatoriedad de giro de recursos en tiempos determinados).

Tampoco se detalla en el articulado quién administrará el FOCOF ni cómo se vigilará su uso. Según la sentencia, los recursos del fondo deben ser “acumulativos” y dedicarse solo a la rehabilitación de la cuenca. El Proyecto no **contempla ninguna figura** de fiducia para el FOCOF: en ningún artículo se menciona la posibilidad de celebrar un contrato fiduciario, ni la necesidad de licitación o concurso. Tampoco **existe mandato** para que la GECH (o el CECH transitorio) pueda exigir “cuentas comprobadas” a un fiduciario, ni para revocar o reemplazar la entidad fiduciario. Lo anterior configura otra **deficiencia grave**, ya que, sin estos mecanismos, el FOCOF carecería de un vehículo transparente de administración de recursos y dejaría en manos de la Administración la gestión presupuestal sin supervisión externa rigurosa.

En consecuencia, el diseño financiero previsto en el proyecto resulta no solo incompleto, sino incompatible con los estándares de rigor y control definidos por la sentencia del Consejo de Estado. Un fondo que no incorpora reglas claras de administración fiduciaria, que no prevé mecanismos de licitación pública ni de revocatoria por incumplimiento, y que omite fuentes estratégicas de financiamiento con asignación porcentual obligatoria, **está lejos de ser un instrumento de autogestión técnica y financiera**. En lugar de consolidar una herramienta robusta y sostenible para financiar la descontaminación del río Bogotá, el proyecto crea un fondo debilitado, vulnerable a la discrecionalidad administrativa y sin garantías de trazabilidad presupuestal. Esto compromete gravemente la ejecución del plan de acción ordenado por la justicia, al privar a la cuenca de los recursos, la gobernanza y el carácter transparente que su rehabilitación exige con urgencia.

Finalmente, no huelga señalar que el proyecto subraya la recuperación y descontaminación del río, pero no es claro si ordena la elaboración o actualización de planes de ordenamiento específicos. La sentencia 2014 ordenó que las determinantes ambientales del Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca (POMCA) se incorporaran en los POT municipales ajustando las normas urbanísticas para proteger nacimientos, fuentes de agua y zonas de ronda. El Proyecto 463 podría reforzar este aspecto integrando directamente la gestión de cuenca con el ordenamiento territorial. Por ejemplo, podría exigir a alcaldes y departamentos que adopten planes de manejo de cuenca o incluya la obligación de incorporar los lineamientos del POMCA en los POT. Asimismo, sería importante que la GECH tenga autoridad para supervisar la ejecución de proyectos de restauración (tratamiento de aguas residuales, rehabilitación de humedales, reforestación de riberas, etc.), acciones técnicas que el texto debe detallar

para materializar la “recuperación” mencionada en su objeto.

En conclusión, si bien el **Proyecto de Ley número 463 de 2024** cumple a nivel declarativo con la creación de la **GECH** y el **FOCOF**, queda manifiestamente **incompleto** frente a las **órdenes legislativas** de la Sentencia de 2014 y lo que es más preocupante, no constituye una propuesta idónea para materializar los instrumentos legislativos que se requieren a fin de atender la situación real y crítica de la cuenca del Río Bogotá desde el punto de vista ecológico, social y económico. En particular, el proyecto:

1. **No establece** la existencia transitoria del **CECH**, ni su composición mínima (incluyendo Contralor y Procurador).

2. **Reduce** las funciones de la **GECH** a un listado genérico, omitiendo la mayoría de los deberes detallados en la sentencia (dirimir controversias, emitir directrices, monitoreo, etc.).

3. **No contempla** la constitución fiduciaria del **FOCOF** con licitación, rendición de cuentas y facultad de revocatoria.

4. **Omite** el desglose pormenorizado de **todas las fuentes de financiamiento** que la sentencia exige.

5. **No obliga** a la presentación de informes semestrales de ejecución.

6. **Carece** de un mecanismo normativo que regule la **transición de funciones** del **CECH** a la **GECH**.

Por todo lo expuesto y atendiendo a la responsabilidad que me ha sido confiada por la mesa directiva de la honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, debo formular informe de ponencia negativa al presente proyecto de ley y proponer su archivo en este punto del trámite.

4.3. Sobre la iniciativa exclusiva del ejecutivo:

Finalmente, resulta pertinente mencionar un asunto relacionado con el procedimiento legislativo, que reviste relevancia en el presente proyecto de ley, es la iniciativa exclusiva del ejecutivo, a que se refiere el artículo 154 constitucional. A su tenor, las normas aludidas en el numeral 7 del artículo 150 del mismo Estatuto Fundamental, “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. A su vez, el mencionado numeral 7° del artículo 150 superior, se encuentra atribuida la competencia legislativa sobre las normas para “reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía”. En consecuencia, el Gobierno nacional es el órgano que tiene la iniciativa legislativa exclusiva para proponer al Congreso modificaciones en el funcionamiento de las **CAR**, lo cual ocurre en esta iniciativa sin contar con la anuencia gubernamental requerida.

En efecto, en lo que tiene que ver con la gerencia de la cuenca del río Bogotá, el proyecto compromete el funcionamiento de la Corporación autónoma de Cundinamarca (**CAR Cundinamarca**).

Lo anterior, exigía que en su momento; es decir, de manera previa a la radicación del proyecto de ley, el Gobierno hubiera cumplido con su responsabilidad acompañando los estudios técnicos y fiscales que deben soportar el ajuste en la institucionalidad provisional creada por el Consejo de Estado, mediante su sentencia de 2014. Tampoco obra aval gubernamental de parte del ejecutivo y, aunque dicho aval pudiera ser allegado en un momento posterior del trámite, lo responsable es que en la primera instancia técnica especializada para debatirlo; es decir, la Comisión Quinta de la Cámara, es haber contado con el respaldo de certeza que subyace a la exigencia del artículo 154 C.P, para cierto tipo de cambios normativos. Así las cosas, la ausencia de iniciativa gubernamental en esta materia afecta la validez formal del proyecto de ley, al no haberse respetado la reserva de iniciativa que la Constitución confiere al Ejecutivo para regular el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales.

5. Conflictos de interés

Sobre el conflicto de interés, instituto jurídico reglado en la Ley 2003 de 2019³, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples oportunidades ha establecido:

“(…) el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo⁴ en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento”⁵.

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

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza,

³ Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

⁴ Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia C- 1055 de 2005, M.P Clara Inés Vargas Hernández.

⁵ Consejo de Estado. Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón.

esto es, económico o moral, sin distinción alguna. Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, *so pena* de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinvestidura”.⁶

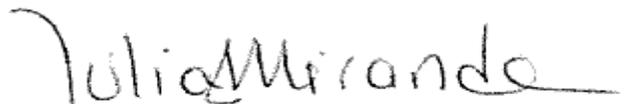
Teniendo en cuenta lo anterior, no se advierten hipótesis donde se pueda configurar conflicto de interés para los congresistas que participen en la discusión y votación de la presente iniciativa. Ello sin perjuicio de las valoraciones que, en cada caso, los legisladores puedan realizar individualmente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

6. Proposición

En virtud de las consideraciones expuestas, solicito de manera respetuosa a los honorables Representantes de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes archivar el **Proyecto de Ley número 463 de 2024 Cámara**, por medio del cual se declara al río Bogotá, su cuenca y sus afluentes como sujeto de derechos, se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (GECH), el Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), y se dictan otras disposiciones para su recuperación, descontaminación, uso pedagógico y aprovechamiento sostenible.

⁶ Consejo de Estado. Expediente número 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017.

Cordialmente,



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Ponente
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo

CONTENIDO

Gaceta número 1067 - Miércoles, 18 de junio de 2025
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia positiva y texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley número 543 de 2025 Cámara, por medio del cual se establecen medidas para la protección de los suelos y la reducción del impacto ambiental del sector palmero colombiano	1
Informe de ponencia positiva y texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley número 634 de 2025 Cámara, por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven, a través del establecimiento de criterios de política pública para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.	14
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 463 de 2024 Cámara, por medio del cual se declara al Río Bogotá, su cuenca y sus afluentes como sujeto de derechos, se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (GECH), el Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), y se dictan otras disposiciones para su recuperación, descontaminación, uso pedagógico y aprovechamiento sostenible.	25