



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 633

Bogotá, D. C., viernes, 19 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariosenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto de la presente ley es establecer una restricción a las entidades estatales en el marco de sus procesos de contratación estatal bajo la modalidad "Contrato de Prestación de Servicios", en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así.

#### 3. Contrato de prestación de servicios

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral, ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

El número de contratos de prestación de servicios no podrá superar el 30% del número de empleados que componen la planta de personal de la entidad.

Artículo 3°. Todas las entidades del Estado, con apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública, deberán adelantar estudios completos e integrales de reajuste a sus plantas de personal y de la actual

situación de la contratación pública de prestación de servicios.

Dichos estudios deberán ser terminados en un plazo máximo de dos (2) años para ajustar las plantas de personal a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 4°. Las personas naturales que hayan suscrito contratos de prestación de servicios con entidades estatales en un lapso no inferior a cinco (5) años, desarrollando las mismas actividades y cumpliendo con las mismas funciones, deberán ser incorporadas en la planta de personal siempre y cuando exista la vacancia en dicha planta.

Parágrafo. Para la debida incorporación de dichas personas deberá existir certificación del Departamento Administrativo de la Función Pública que compruebe el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación en el *Diario Oficial*.

Del honorable Congresista,

FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ  
Representante a la Cámara por Santander

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objeto del presente proyecto de ley es establecer un límite a las entidades públicas en el marco de los procesos de contratación estatal que desarrollan, considerando el uso y abuso de la figura orden de prestación de servicios, determinar medidas transitorias para algunos trabajadores y dictar disposiciones que permitan

la formalización de las relaciones laborales mediante planes de reajuste a las plantas de personal.

### INTRODUCCIÓN

En el año 2012, el Ministerio de Trabajo, en ese entonces encabezado por el doctor Rafael Pardo Rueda, presentó un informe sobre el reporte de los contratos de prestación de servicios en entidades del Estado. El resultado refleja la gravedad de la situación. Por cada 100 empleados de planta en las entidades territoriales, hay 107 por orden de prestación de servicios. En el nivel central, por cada 100 trabajadores de planta, hay 132 por orden de prestación de servicios<sup>1</sup>.

Tal y como consta en los archivos electrónicos de dicho Ministerio, las cifras halladas se desprenden de un estudio del Departamento de la Función Pública sobre el reporte de las diferentes entidades del Estado relacionado con los contratos de planta y de prestación de servicios (OPS), atendiendo las directrices del Gobierno sobre la necesidad de combatir el uso abusivo de la figura en el Estado.

Tan abusivo es, que en entidades como el Sena, por ejemplo, mientras los trabajadores de planta son 6.904, hay más de 25.067 contratos de prestación de servicios. Dentro de la Contraloría General de la República se conoció que en el año 2009, se hicieron contratos por 18.000 millones de pesos a 1.003 funcionarios. De acuerdo con la Auditoría General de la Nación, el número de contratos por prestación de servicios en las instituciones del Estado asciende a 122.705. El profesor Jorge Iván González de la Universidad Nacional explica que un 30 por ciento de los empleados del Estado pueden ser de nóminas paralelas. El ex Director del DNP, Hernando José Gómez, reconocía que hay mucho contrato por prestación de servicios y eso no es sano. Lo que es más, el número de empleados oficiales es de 1.012.167 y el de prestación de servicios ni siquiera se termina de contar<sup>2</sup>.

Hasta cierto punto, puede ser compartido el punto de vista de la hoy senadora Paloma Valencia, cuando escribía como columnista hace cinco años en *El Espectador*.

*“En muchas entidades los funcionarios de planta son ineficientes y las entidades ejecutan parte importante de sus funciones mediante la contratación de jóvenes que, vinculados por un contrato temporal, se esfuerzan para cumplir las tareas asignadas y lograr su renovación; sucede en muchos Ministerios. Hay paralelas que hacen parte de la cultura institucional, donde la competencia es incentivo para los trabajadores, como es el caso del DNP. Otras que cumplen funciones temporales, como los encuestadores del DANE que se necesitan cuando hay encuestas, o los profesores del Sena que varían según el número de estudiantes y la dinámica de los pénsuns. Más aún, hay nóminas que*

*surgen ante la imposibilidad de aumentar la planta el tamaño necesario”<sup>3</sup>.*

Sin embargo, ninguna de las circunstancias anteriores justifica la desmedida e irresponsable utilización que las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital están haciendo de la orden de prestación de servicios.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-614 de 2009 se ha pronunciado para dejar claro que las entidades del Estado no pueden desnaturalizar la contratación estatal, malgastando la figura del contrato de prestación de servicios puesto que es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo *excepcional*, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados.

Recurriendo a esta figura contractual, las propias instituciones del Estado están abriendo paso a la posibilidad de vulnerar derechos laborales, a la luz del lamentable fenómeno de las “nóminas paralelas”, poniendo en entredicho la transparencia pública<sup>4</sup>.

El Gobierno nacional expidió la Circular número 008 de 2012 (Ministerio de Trabajo) haciendo un llamado para que Gobernaciones, Alcaldías y sus entidades descentralizadas elaboren un plan para la formalización de las relaciones laborales en un plazo máximo de dos meses y reportar al Ministerio los resultados del mismo. Con esto se esperaba ir conociendo los planes de acción que tuvieran las entidades y organismos de los niveles nacional y territorial para reducir las nóminas paralelas y aumentar la formalización de sus servidores.

No obstante la solicitud de información y el derecho de petición que se elevó a dicha cartera para conocer de primera mano la situación actual, no se conocen ni los planes, ni el seguimiento que el Ministerio le ha dado a este tema. Evidentemente, no hay resultados nuevos ni la debida actualización de la materia que ahora es objeto de estudio.

Así las cosas, surge la necesidad de presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley que posicione nuevamente este asunto en la agenda pública nacional.

Bien es verdad que “la reforma no puede limitarse a las contrataciones, sino a la estructura misma de la función pública”<sup>5</sup>, pero en el intermedio hay que pensar en medidas precisas y efectivas para que el Gobierno nacional active todas sus herramientas de cara a la profesionalización y consolidación del empleo público y la carrera administrativa en Colombia.

Por ese motivo, el objeto del presente proyecto de ley es establecer límites a las entidades públicas en el marco de los procesos de contratación estatal que

<sup>1</sup> MORALES MANCHEGO, Martha. (2 de mayo de 2012). Nóminas paralelas siguen en varias instituciones del Estado. *Portafolio*.

<sup>2</sup> Cifras, datos e información extraída de MORALES MANCHEGO, Martha. (19 de noviembre de 2010). ¿Nóminas paralelas son para ahorrar o para pagar favores políticos? *El Tiempo*.

<sup>3</sup> VALENCIA LASERNA, Paloma. (13 de septiembre de 2011). Las nóminas paralelas ¿innecesarias? *El Espectador*.

<sup>4</sup> TRIANA, Jorge Andrés y SUÁREZ, Roberto León. (2012). Contrato estatal de prestación de servicios y sus efectos como forma de vinculación con el Estado. Universidad Militar Nueva Granada. Pág. 3.

<sup>5</sup> Op.Cit. VALENCIA.

desarrollan, considerando el uso y abuso de la figura orden de prestación de servicios, determinar medidas transitorias para algunos trabajadores y dictar disposiciones que permitan la formalización de las relaciones laborales mediante planes de reajuste a las plantas de personal.

### ANÁLISIS DE CONTEXTO

Cuando se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), el artículo 32 definió que los *contratos estatales son todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.*

El numeral 3 del mismo artículo, destaca el contrato de prestación de servicios como aquellos que celebren las *entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.*

Gracias al estudio normativo-histórico que hacen Triana y Suárez en su trabajo académico, se encuentra que en el proyecto de ley inicial que daría vida a la Ley 80 de 1993<sup>6</sup>, se había hecho un análisis detallado y una exposición más extensa acerca del contrato de prestación de servicios evitando vaguedades y ambigüedades legales, pero el legislador finalmente optó por introducir el concepto como una modalidad dentro del marco de los contratos estatales dando a título enunciativo un significado resumido sobre lo que se debe entender por tal<sup>7</sup>.

En consecuencia, quedaron cuestiones abiertas. ¿La actividad no puede realizarse con personal de planta de la entidad porque estos tienen mucho trabajo o porque no son funciones establecidas a un cargo determinado en la entidad? ¿A qué se hace referencia cuando se habla de conocimientos especializados o específicos? ¿Se refieren estos a la función o al cargo? ¿Qué se entiende por el término “estrictamente indispensable”?<sup>8</sup>

La jurisprudencia de la Corte Constitucional es la que ha dado más luces al respecto cuando explica que el contrato de prestación de servicios es:

*“una modalidad de contrato estatal que se suscribe con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades desarrolladas con la administración o funcionamiento de una entidad pública pero tratándose de personas naturales, sólo puede suscribirse en el evento que tales actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en esa entidad o en caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores. Se trata de un acto reglado, cuya suscripción debe responder a la necesidad de la administración y a la imposibilidad de satisfacer esa*

*necesidad con el personal que labora en la entidad pública respectiva pues si esto es posible o si en tal personal concurre la formación especializada que se requiere para atender tal necesidad, no hay lugar a su suscripción.*

(...)

*Es un contrato estatal que tiene como objeto una obligación de hacer, que se caracteriza por la autonomía e independencia del contratista, que tiene una vigencia temporal y que no genera prestaciones sociales por tratarse de un contrato estatal y no de una relación laboral<sup>9</sup>”.*

Empero, “debido a que el contrato de prestación de servicios se suscribe con el objeto de que sean atendidas actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de las entidades públicas, **en muchas ocasiones la administración ha hecho uso de esa figura para encubrir verdaderas relaciones de trabajo y reducir los costos que representa la vinculación permanente de personal. A esta figura se le conoce popularmente como “nóminas paralelas” y representan un alto costo para las finanzas del Estado,** pues por medio de ella, recursos que deben ser destinados a la satisfacción de los cometidos estatales, se utilizan para la ampliación de la planta de personal y el incremento de los gastos de funcionamiento”<sup>10</sup>.

Pérez Quintero va mucho más allá, y en su estudio pretende mostrar que pese a existir una “legislación amplia en materia de función pública, que permite regular el tema del servicio civil en Colombia, se institucionalizó una práctica gubernamental en contravía del orden constitucional y legal, que utiliza el contrato de prestación de servicios, basado en el sistema de patronazgo y clientelismo político, como mecanismo para mostrar agradecimiento a los partidos y apoyo a los políticos”<sup>11</sup>.

Desde el año 2012, la Auditoría General de la República ha venido denunciando el traslado de la función pública a particulares contratistas, toda vez que mediante el contrato de prestación de servicios con personal externo a la entidad buscando cumplir funciones, cuyos responsables son aquellos vinculados a través de un contrato laboral, denominados planta de personal, se está generando una nómina paralela<sup>12</sup>.

*Las “nóminas paralelas” han adquirido una alta preponderancia en las entidades del Estado, en detrimento no solo de una normatividad, sino del proceso de consolidación de un aparato estatal fuerte, eficaz, y coherente con los cometidos nacionales. El desplazamiento de la función pública a terceros, significa poner el interés público, en manos de personas que van y vienen de la administración, quienes por el corto tiempo o la inestabilidad implícita a la que está sujeta este tipo de contrato, no logran generar un vínculo que los*

<sup>9</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-094 de 2003. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Actor: Néstor Iván Osuna Patiño.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 5.

<sup>12</sup> Op. Cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 14.

<sup>6</sup> Se hace referencia al Proyecto de ley número 09 del 5 de mayo de 1992.

<sup>7</sup> Op. Cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 12.

<sup>8</sup> Op. Cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 13.

comprometa con lo que representa prestar un servicio a la sociedad, y a su vez, no les permite insertarse en la comprensión de los valores, principios, y la línea de conducta que debe orientar las acciones hacia la consecución del interés general<sup>13</sup>.

Para Triana y Suárez, resulta inexplicable seguir utilizando de la manera más inapropiada los contratos de prestación de servicios en perjuicio de los fines del Estado. Las órdenes de servicios son una modalidad excepcional, pero en este país se ha convertido casi en la regla general.

A través de la Ley 734 de 2002, “por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, el legislador, debido a la proliferación de nóminas paralelas, ha decidido calificar la suscripción de contratos de prestación de servicios que desvirtúan su naturaleza para ocultar verdaderas relaciones laborales como una **falta gravísima** y ello constituye una herramienta efectiva para combatir esa clase de prácticas y prevenir la violación de los derechos de las personas que puedan ser afectadas con esa clase de contratos.

No obstante, en la actualidad, se ha implantado como práctica usual en las entidades del Estado, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de “nóminas paralelas” o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos períodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados outsourcing<sup>14</sup>.

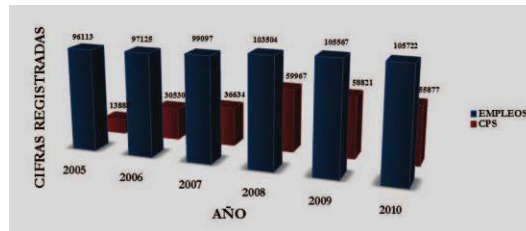
A causa de esto, la Corte Constitucional vía Sentencia C-614 de 2009 ha defendido la idea de que las entidades públicas no puedan celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos, toda vez que esa prohibición legal constituye una medida de protección a la relación laboral, pues no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal.

*Constituye un claro desarrollo de las normas constitucionales que protegen los derechos laborales de los servidores públicos porque: i) impone la relación laboral, y sus plenas garantías, para el ejercicio de las funciones permanentes en la administración, ii) consagra al empleo público como la forma general y natural de ejercer funciones públicas, y iii) prohíbe la desviación de poder en la contratación pública<sup>15</sup>.*

En ese sentido, la Corte ha exhortado a distintas entidades a que adelanten estudios completos e integrales de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas.

### SITUACIÓN ACTUAL

Relación general de empleos de planta VS. Contratos de prestación de servicios



Fuente: PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 19.

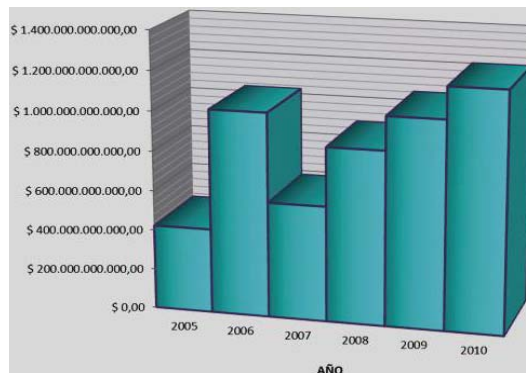
De acuerdo con los resultados de Pérez Quintero, los contratos de prestación de servicios registran una tendencia al aumento en todos los años (2002-2010), indicando un número de 13.888 en el 2005 y 55.877 en el año 2010, que equivalen a un crecimiento de 4 veces en 6 años, comparado con el crecimiento del número de empleos de planta que fue de solo una vez en 6 años. Es claro evidenciar que aun cuando el número de empleos de planta es sustancialmente mayor en todos los años que el número de contratos de prestación de servicios, existe un notable crecimiento de esta última figura contractual<sup>16</sup>.

Esta tendencia indica la posible existencia de nóminas paralelas, ya que estas relaciones contractuales al prolongarse en el tiempo, dan indicio de la institucionalización de vinculación de personal con contratos temporales de prestación de servicios en la Administración Pública<sup>17</sup>.

Ahora bien, en el próximo gráfico, también elaborado por Pérez Quintero, es posible comprender la dimensión del crecimiento presupuestal en orden a la prevalencia de los contratos de prestación de servicios.

La carga fiscal creció de un poco más de 423 mil millones en el año 2005 a un 1 billón 100 mil pesos en el año 2010, registrando un crecimiento de este rubro de 3 veces en 6 años, así:

Evolución del monto presupuestal para el rubro de prestación de servicios



Fuente: PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 21.

<sup>13</sup> Op. Cit. PÉREZ QUINTERO. Pág. 16.

<sup>14</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-614 de 2009. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Actora: María Fernanda Orozco Tous.

<sup>15</sup> Ibíd.

<sup>16</sup> Op. Cit. PÉREZ QUINTERO. Pág. 20.

<sup>17</sup> Op. Cit. PÉREZ QUINTERO. Pág. 20.



En la Sentencia C-614 de 2009, la Corte Constitucional ha reiterado su llamado a las autoridades administrativas para que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante deba ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no sólo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

Pero ni la prohibición de vincular, mediante contratos de prestación de servicios a personas que desempeñan funciones permanentes en la administración pública (artículo 17 de la Ley 790 de 2002), ni la calificación de falta gravísima al hecho de suscribir contratos de prestación de servicios que desvirtúen su naturaleza para ocultar verdaderas relaciones laborales (numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002), han podido erradicar la práctica por parte de las entidades estatales de instaurar auténticas nóminas paralelas.

Ahora bien, ¿cuál es el problema? La lectura de Triana y Suárez resulta esclarecedora para entender la situación actual y con ella se empieza a justificar la presente iniciativa legislativa.

*El contrato de prestación de servicios, como forma de vinculación con el Estado, produce un efecto de alto impacto para la administración que se traduce en fenómenos singulares como las llamadas nóminas paralelas, la violación de principios constitucionales lo que a la postre desencadena una flagrante vulneración de los derechos de los trabajadores, desvirtuando las figuras creadas por la ley en desarrollo de la Constitución<sup>18</sup>.*

Entonces, si las normas existentes en Colombia en materia de prohibición y calificación de falta gravísima referidas anteriormente no están funcionando, ¿qué es lo que hay que hacer?

Definitivamente, pensar en nuevas medidas legislativas que pongan en cintura a las entidades del Estado con el ánimo de incentivar una mejor ordenación del gasto y frenar el aumento desmesurado de los contratos de prestación de servicios que, en algunos casos, con una duración menor a seis meses, están en contravía del principio constitucional del mérito.

#### JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que ahora se pone en consideración en el Congreso de la República no obedece a una preocupación reciente. Desde hace años el fenómeno de las nóminas paralelas se encuentra en la agenda pública, pero poco a poco ha venido perdiendo vigencia.

La Directiva Presidencial número 10 de 2002, en cuanto al *Manejo Gerencial de los Recursos Humanos*, había señalado que,

*Por ningún motivo, y bajo ninguna circunstancia, el nombramiento de funcionarios públicos puede responder a transacciones, presiones o favores de tipo político o económico.*

*Un objetivo primordial de la actual administración es el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado colombiano. La regla general de este deberá ser la meritocracia, la capacitación y el entrenamiento de sus servidores de nómina. En consecuencia, se eliminarán*

*las nóminas paralelas en la administración. Solo por excepción, para fines específicos y con una particular exigencia en cuanto a sus resultados, se recurrirá a contratos externos para prestar servicios de apoyo a la administración pública. Los contratos que estén vigentes a la fecha de la presente directiva, y que no cumplan con las anteriores condiciones, no se podrán renovar<sup>19</sup>.*

Sin embargo, no hemos acertado con el diseño institucional correcto, efectivo y preciso para lograr la **eliminación de las nóminas paralelas en la administración**.

En este orden de ideas, surge la necesidad imperiosa de presentar este proyecto de ley que le apunte directamente a dicha eliminación. Es urgente incentivar en todas las instituciones centrales y territoriales, la gestión del recurso humano de manera eficiente, basada en el mérito, la experiencia certificada y la necesidad verdadera que de acuerdo son su propia naturaleza, tengan las entidades.

En virtud de lo anterior, la prohibición que se propone tiene el propósito de erradicar aquella práctica institucionalizada en las entidades públicas, en detrimento de la eficiencia y la estabilidad presupuestaria de la administración pública.

A través del **artículo 1°** se introduce el máximo fin de la ley cual es el de establecer una restricción a las entidades estatales en el marco de sus procesos de contratación estatal bajo la modalidad “Contrato de Prestación de Servicios”, en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública.

Hoy existen normas, jurisprudencia y funciones de advertencia por parte de la Contraloría General de la República hacia diversas entidades que llaman la atención sobre el uso y el abuso de la figura de la orden de prestación de servicios, sin que ello sea determinante para frenar la contratación excesiva e injustificada.

Sistemáticamente, año tras año, la mayor parte de instituciones del Estado en el nivel central, territorial y descentralizado, desconocen tanto el régimen constitucional y legal de la función pública -que prevé unos procedimientos de ingreso al servicio-, como la observancia de la finalidad del contrato de prestación de servicios<sup>20</sup>.

Por ese motivo, la apuesta se centra en una prohibición expresa y categórica que será señalada en el artículo 3° del proyecto.

El núcleo esencial de esta nueva iniciativa legislativa se encuentra en el **artículo 2°** con el que se pretende modificar el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así.

#### 3. Contrato de prestación de servicios

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcio-

<sup>19</sup> Directiva Presidencial N° 10 de 2002. Programa de renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario. Firmado por Álvaro Uribe Vélez.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Radicación número: 11001-03-06-000-2005-01693-00(1693) de 2005. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Actor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>18</sup> Op. Cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 36.

namiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

**El número de contratos de prestación de servicios no podrá superar el 30% del número de empleados que componen la planta de personal de la entidad.**

El texto subrayado y en negrita representa la aportación de este nuevo producto normativo. Como se ha dicho antes, la reforma no puede limitarse al establecimiento de una mera restricción al régimen de las contrataciones, sino a la estructura misma de la función pública si de verdad se quiere la profesionalización y la consolidación del empleo público y la carrera administrativa en Colombia.

Sin embargo, “algo hay que hacer”. Si lo que en el ordenamiento jurídico colombiano existe hoy, no es suficiente para acabar con las nóminas paralelas en las entidades del Estado, esta nueva prohibición sí debe frenar un fenómeno que en lugar de ahorrar, causa enormes pérdidas al tesoro nacional.

Se ha pensado en el 30% como una cifra que razonablemente puedan cumplir las instituciones estatales. Si bien no corresponde a un criterio técnico completamente acabado, la invitación que se hace al Congreso con el trámite de este proyecto es enriquecer el debate, sin perder de vista la imperiosa necesidad de suprimir de las prácticas institucionales y políticas, la contratación amañada.

Dado que el Ministerio de Trabajo expidió la Circular número 008 en febrero de 2012 y el alcance y resultados de tal normativa no se perciben, hemos decidido plasmar en la ley la necesidad de que todas las entidades del Estado deben adelantar estudios completos e integrales de reajuste a sus plantas de personal y de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas. Esto por vía del **artículo 3°** en donde también se precisa que habrá apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública.

La consecución de estos estudios y lo que es más, el cumplimiento de planes de acción certeros para ajustar las plantas de personal y racionalizar la contratación pública de prestación de servicios debe darse en un plazo máximo de dos (2) años.

Desde el año 2002 una Directiva Presidencial prometía la terminación de las nóminas paralelas y la renovación de la administración pública. Es inconcebible que el país lleve más de 14 años dando vueltas sobre el mismo tema, en una sin salida, replicando la problemática en cada vigencia fiscal.

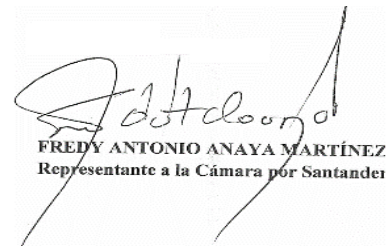
El **artículo 4°** concibe disposiciones necesarias para proteger a trabajadores que históricamente han estado sometidos a una administración que ha pretendido evitar el pago de prestaciones sociales encubriendo la existencia de una verdadera relación laboral, por cuanto como la subordinación y la dependencia se en-

cuentran inherentes en la labor que desarrollan, bajo la figura de la orden de prestación de servicios. Lo que se propone con este artículo es dar garantías para que las personas naturales que durante cinco (5) años hayan suscrito contratos de prestación de servicios con entidades estatales, desarrollando las mismas actividades y cumpliendo con las mismas funciones, puedan ser incorporadas en la planta de personal.

Por último, el **artículo 5°** declara la vigencia de la ley, que regirá a partir de la fecha de su promulgación en el *Diario Oficial*.

Finalmente, es válido recordar que con esta iniciativa no se pretende de ninguna manera, ni despedir personal ni afectar el buen funcionamiento de las entidades del Estado, sabiendo todas las complejidades que a diario deben enfrentar conforme las muy diferentes misiones institucionales. Pero lo que sí busca el proyecto es impulsar el mejoramiento en la ordenación del gasto, evaluar si los contratistas son necesidades permanentes en la Administración e incentivar que rápidamente la función pública sea enteramente profesionalizada y consolidada.

Del honorable Congresista,



FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ  
Representante a la Cámara por Santander

#### BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de Estado. Radicación numero: 11001-03-06-000-2005-01693-00(1693) de 2005. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Actor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-094 de 2003. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Actor: Néstor Iván Osuna Patiño.
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-614 de 2009. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Actora: María Fernanda Orozco Tous.
- Directiva Presidencial número 10 de 2002. Programa de renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario. Firmado por Álvaro Uribe Vélez.
- MORALES MANCHEGO, Martha. (19 de noviembre de 2010). ¿Nóminas paralelas son para ahorrar o para pagar favores políticos? *El Tiempo*.
- MORALES MANCHEGO, Martha. (2 de mayo de 2012). Nóminas paralelas siguen en varias instituciones del Estado. *Portafolio*.
- PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública Colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 5.
- TRIANA, Jorge Andrés y SUÁREZ, Roberto León. (2012). Contrato estatal de prestación de servi-

cios y sus efectos como forma de vinculación con el Estado. Universidad Militar Nueva Granada. Pág. 3.

• VALENCIA LASERNA, Paloma. (13 de septiembre de 2011). Las nóminas paralelas ¿innecesarias? *El Espectador*.

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 112, con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante *Fredy Antonio Anaya Martínez*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto, la realización por parte del Gobierno nacional de una caracterización integral de la totalidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

**Parágrafo 1º.** Dicha caracterización será llevada a cabo por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en un plazo no mayor a un (1) año de entrada en vigencia la presente ley o de tal forma que coincida con el censo nacional de población.

**Parágrafo 2º.** Esta caracterización se realizará cada diez (10) años y puede ser coincidente con el censo nacional de población.

**Artículo 2º. Componentes de la caracterización.** La caracterización con enfoque diferencial de que trata la presente ley comprenderá de manera detallada las dimensiones sociales, económicas y culturales de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, en aspectos tales como: salud, vivienda, educación, empleo, participación política, medio ambiente, entre otros, que den cuenta de su condición socioeconómica.

**Parágrafo.** Para el diseño de los protocolos y de los indicadores sociales, económicos, ambientales y culturales, se hará convocatoria amplia, publicitada y abierta a las diferentes organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la comunidad negra, afrocolombiana, palenquera y raizal para que participen en la construcción de los mismos.

**Artículo 3º.** El resultado de dicha caracterización, objetiva y con criterio científico, será el insumo fundamental y obligatorio para el diseño e implementación de políticas públicas para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en el orden nacional, departamental y municipal.

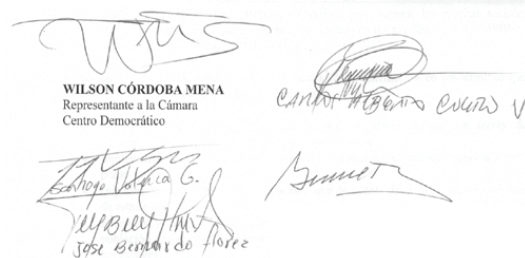
**Parágrafo.** El Gobierno nacional en concurso con las organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, establecerá el Plan Decenal de Po-

lítica Pública para la población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal.

En este Plan Decenal se incluirán estrategias puntuales de carácter educativo para combatir y enfrentar toda forma de discriminación racial o discriminación por pertenecer a determinada región del territorio nacional.

**Artículo 4º.** Como resultado de la caracterización ordenada en la presente ley, el Gobierno nacional y el Congreso de la República, establecerán en un plazo no mayor a un (1) año, los mecanismos legislativos y ejecutivos que garanticen y promuevan el acceso de la comunidad negra, afrocolombiana, palenquera y raizal a los espacios de elección popular y al empleo público en justa proporcionalidad, como estrategia de resarcimiento a la exclusión histórica a la que ha sido sometida esta población.

**Artículo 5º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



WILSON CÓRDOBA MENA  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático

Camilo Rodríguez Cuervo V

Salvador Valencia G.

Jose Benjamín de Florez

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*“La discriminación de que son objeto los afrodescendientes es perniciosa. A menudo, están atrapados en la pobreza en gran medida a causa de la intolerancia, y encima se utiliza la pobreza de pretexto para excluirlos todavía más”.*

*Ban Ki-moon,*

Secretario General de la ONU.

## INTRODUCCIÓN

El presente año, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha proclamado el decenio (2015–2024) como **“El Decenio Internacional de los Afrodescendientes: Reconocimiento, Justicia y Desarrollo”**, mediante Resolución 68/237.

Este hecho trascendental, es un reconocimiento a una población que ha padecido históricamente toda clase de discriminación respecto a las oportunidades de integrarse eficazmente en el desarrollo social, económico y político de las naciones democráticas, *“La comunidad internacional reconoce que los afrodescendientes representan un grupo específico cuyos derechos humanos deben promoverse y protegerse”*, señala de manera clara en su proclama.

Esta declaración de la Naciones Unidas es una invitación a los Estados para que tomen medidas en pro del restablecimiento de derechos y la dignidad de los afrodescendientes. A nuestro juicio y a pesar de que existe ya legislación en nuestro país encaminada a combatir la discriminación racial, esta se sigue manifestando a través de la desigualdad y las desventajas en el acceso al desarrollo económico, social y político.



Estimados colegas, mucho se ha hablado de la importante contribución histórica de la población negra al desarrollo del país, a la construcción misma de nuestra identidad, desde lo cultural y lo deportivo, sin embargo, debemos avanzar firmemente más allá de las felicitaciones y palmaditas en la espalda, los reconocimientos deben verse traducidos en inclusión real de nuestra población, al bienestar social y democrático en condiciones de igualdad.

Es necesario visibilizar las necesidades y preocupaciones de la población negra, solo de esta forma podremos contribuir desde los diferentes espacios del poder político, con propuestas y soluciones que rediman de fondo su precaria situación.

Sea esta la oportunidad de invitar al debate y a la profunda reflexión, sobre como aportar al desarrollo e inclusión de la población afrocolombiana en todas sus dimensiones, ponernos a tono con la dinámica internacional, en especial, a la que nos convoca las Naciones Unidas.

El Partido Centro Democrático comprometido con la búsqueda de soluciones eficaces que contribuyan a la igualdad social y al fortalecimiento de la democracia propone el presente proyecto de ley, bajo la convicción de que su correcta aplicación contribuirá a avanzar en el camino correcto para el cierre de brechas en materia de desigualdad social en que se encuentra actualmente la población afrocolombiana, palenquera y raizal.

### JUSTIFICACIÓN

Por medio del presente proyecto de ley, proponemos la realización de una *Caracterización Integral* de la población afrocolombiana, palenquera y raizal, como insumo primario y fundamental para avanzar con fundamentos técnicos y cifras reales, en el diseño de planes, programas y proyectos encaminados a enfrentar las desigualdades que padece este importante grupo poblacional.

La Real Academia Española de la Lengua define **caracterizar** como: “*Determinar los atributos peculiares de alguien o de algo, de modo que claramente se distinga de los demás*”, esta particularidad en todas sus dimensiones sociales de la población afro, es la que pretendemos identificar con esta iniciativa.

Esta caracterización integral tendría como objetivo, conocer realmente el número de afrocolombianos que habitamos en el país, dar cuenta de las condiciones actuales en que vivimos en materia de empleo, vivienda, salud, educación, seguridad social o cualquier otro indicador importante que dé cuenta de su condición socioeconómica.

Para el logro de tal objetivo, es necesario construir en consenso con las diferentes organizaciones sociales que representan los intereses de la población afro y la comunidad académica, los protocolos y los indicadores pertinentes que hagan de dicha caracterización un producto exitoso y que realmente contribuya a generar insumos para los gerentes públicos en la toma de decisiones.

Si un Estado no conoce las cifras reales sobre las condiciones en que vive su población, nunca podrá diseñar políticas públicas eficaces para su pleno desarrollo y ahí es donde consideramos nosotros que se en-

cuentra la mayor dificultad en la actualidad en el contexto colombiano.

Consideramos que el subregistro con que se establecen las políticas de atención a la población negra, es la regla y no la excepción. Los cálculos se hacen fundamentalmente sustentados en información secundaria.

La Ley 70 de 1993, constituye un gran avance en la reivindicación de las comunidades afro, se enfocó en el tema de adjudicación de tierras, en el enfoque diferencial de la educación y la identidad cultural, pero no brindó ninguna herramienta para avanzar hacia una caracterización como base para el diseño de políticas públicas específicas, para el fomento de su desarrollo económico y social, tal como lo contempló en su momento el artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional.

Encontramos que en el Conpes 3169 de 2002 “*Política para la Población Afrocolombiana*” y Conpes 3310 de 2004 “*Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afrocolombiana*”, se hizo un esfuerzo para avanzar en materia de diseño e implementación de políticas públicas en favor de la población negra, sin embargo da cuenta también de las dificultades con las que nos encontramos a la hora de materializar dichas iniciativas: “*uno de los principales problemas para focalizar, cuantificar y diagnosticar la población afrocolombiana es la carencia de estudios y de información precisa que permitan estimar y conocer las condiciones de vida y, en general, sus características sociodemográficas, socioeconómicas y culturales, su peso demográfico, o su dinámica migratoria, debido a que no se dispone de una línea de base poblacional y de indicadores desagregados por grupos de población*”.

La aplicación de los lineamientos contemplados en el presente proyecto de ley podría constituirse sin lugar a dudas en un hito histórico para la población afrocolombiana y marcaría un nuevo comienzo en el proceso de inclusión y reconocimiento de sus derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales.

El Plan Nacional de Desarrollo Ley 1753 de 2015 establece en su artículo 112, “*Decenio Internacional de los Afrodescendientes: El Ministerio del Interior elaborará el plan intersectorial de acción del Decenio Internacional de los Afrodescendientes en el marco de la Resolución 68/237, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas. En la elaboración del plan se consultarán instancias de carácter técnico, tales como instituciones académicas, gremiales y sociales. El plan se orientará a garantizar el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de las poblaciones afrocolombiana y contendrá medidas tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades de dicha población. Para el desarrollo de los programas, proyectos y acciones en beneficio de la población afrodescendiente el Gobierno nacional establecerá indicadores diferenciales y metas que permitan medir la inclusión social en diversos sectores relacionados con políticas sociales*”.

Nos preguntamos ¿puede realmente el Gobierno nacional teniendo en cuenta los antecedentes, llevar a cabo el cumplimiento de lo establecido en este artículo sin realizar una caracterización integral de la población afrocolombiana? Consideramos que esto no es posible, ni serio, ni responsable frente a la difícil situación que aqueja a nuestras comunidades.



Adicionalmente proponemos que, como resultado de realizar dicha caracterización integral, y conociendo realmente el número y las condiciones socioeconómicas de la población afrocolombiana, posteriormente el Gobierno nacional y el Congreso de la República, tomen medidas ejecutivas y legislativas necesarias para garantizar proporcionalmente la representación política de este sector de la población, así como su acceso en igualdad de condiciones al empleo público en todos los niveles de la administración.

Consideramos que de esta manera el país avanzará efectivamente en la inclusión efectiva de esta población al desarrollo nacional.

### FUNDAMENTO JURÍDICO

Invocamos la Constitución Nacional como el principal referente jurídico que nos motiva a presentar esta propuesta legislativa, pues va encaminada al cumplimiento efectivo de su mandato.

Preámbulo de la Constitución Política:

#### **EL PUEBLO DE COLOMBIA,**

*En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente*

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

*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 7°.** *El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.*

**Artículo 13.** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

### IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, en la medida en que nuestra propuesta va encaminada a que dicha caracterización la realice el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el marco del próximo censo nacional de población y vivienda, previsto para el año 2016.

El DANE ya cuenta con las herramientas institucionales, la experiencia y el recurso humano para llevar a cabo dicha tarea.

Está en plena capacidad técnica de hacer dicha caracterización, sin recurrir a espacios diferentes al censo, utilizando los protocolos e indicadores que para tal fin sean definidos por el Gobierno nacional, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad académica.

### CONSIDERACIONES FINALES

Promover la identificación socioeconómica plena y la focalización de estas comunidades, nos dará las herramientas necesarias para incrementar el acceso de la población negra o afrocolombiana a los programas sociales del Estado, generando mayores oportunidades, que mejoren las condiciones de vida de estas comunidades a través de la implementación de acciones concretas y afirmativas.

Su adecuada ejecución brindará información valiosa para superar las brechas sociales, especialmente en lo que concierne a la población ubicada en los niveles 1 y 2 del Sisbén, y en la población víctima (Auto 005 de 2009 y Ley 1448 / 2011).

Varias estrategias se pueden derivar de una adecuada caracterización en los términos que proponemos en el presente proyecto de ley, tales como:

- Promover la equidad de la población negra o afrocolombiana, a través de herramientas que definan la ruta de reactivación social.
- Implementar acciones propositivas para la población negra o afrocolombiana a corto plazo.
- Implementar un sistema de información, que dé cuenta del avance socioeconómico de estas comunidades.
- Formular y desarrollar un plan integral que mejore la calidad de vida de la población negra o afrocolombiana en el corto, mediano y el largo plazo o redefinir los existentes.
- Hacer seguimiento a las políticas y estrategias para la población negra o afrocolombiana, enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

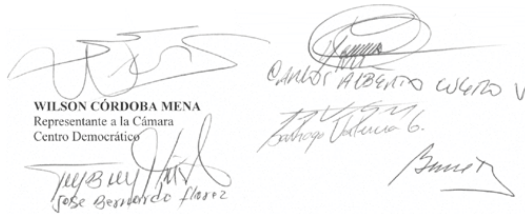
Ponemos en consideración del honorable Congreso de la República esta iniciativa, con el ánimo de promover un papel positivo de la dirigencia política y de los partidos respecto a las acciones afirmativas que debemos llevar a cabo en pro de la población afrocolombiana, palenquera y raizal.

Este es el primer paso en la dirección correcta para saldar la deuda histórica con esta comunidad y definir

con criterios reales y técnicos cómo combatir las desigualdades y exclusiones a la que está sometida.

Las iniciativas legislativas en favor de la población afrocolombiana, históricamente han sido frenadas en el Congreso de la República y esperamos que en esta oportunidad no suceda lo mismo, sino que por el contrario, el debate se enriquezca y la reflexión profunda y seria de nuestros colegas dé como resultado la aprobación de una herramienta legislativa que ayude a resarcir la deuda social y política que tenemos con estas comunidades.

Atentamente,



WILSON CÓRDOBA MENA  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático

Carlos Cuero

José Bernardo Flórez

Santiago Valencia

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de agosto de 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 113, con su correspondiente Exposición de Motivos. Por los honorables Representantes *Wilson Córdoba, Carlos Cuero, José B. Flórez, Santiago Valencia.*

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2016  
CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para el aprovechamiento forestal para fines de producción y comercialización de combustibles vegetales (leña y carbón vegetal), en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

GENERALIDADES

CAPÍTULO I

**Del aprovechamiento forestal para la producción y comercialización de leña y carbón vegetal**

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular las actividades de la administración pública y de los particulares respecto al aprovechamiento forestal con fines de producción y comercialización de combustibles vegetales (leña y carbón vegetal), en el territorio colombiano.

**Artículo 2°.** *Ámbito de aplicación.* La presente ley rige en el territorio colombiano y aplica a las personas naturales, jurídicas y a las sociedades de hecho, independiente de su nacionalidad.

**Artículo 3°.** *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

**Aprovechamiento.** Es el uso, por parte del hombre, de los recursos maderables y no maderables provenientes de la flora silvestre y de las plantaciones forestales.

**Aprovechamiento forestal.** Es la extracción de productos de un bosque y comprende desde la obtención hasta el momento de su transformación.

**Aprovechamiento sostenible.** Es el uso de los recursos maderables y no maderables del bosque que se efectúa manteniendo el rendimiento normal del bosque mediante la aplicación de técnicas silvícolas que permiten la renovación y persistencia del recurso.

**Plan de manejo forestal.** Es la formulación y descripción de los sistemas y labores silviculturales a aplicar en el bosque sujeto a aprovechamiento, con el objeto de asegurar su sostenibilidad, presentando por el interesado en realizar aprovechamientos forestales persistentes.

**Plan de aprovechamiento forestal.** Es la descripción de los sistemas, métodos y equipos a utilizar en la cosecha del bosque y extracción de los productos, presentando por el interesado en realizar aprovechamientos forestales únicos.

**Dendrocombustibles:** Son combustibles vegetales derivados directa o indirectamente de los árboles o arbustivos que crecen en los bosques o áreas no forestales.

**Dendrocombustibles directos:** Son los combustibles derivados de la madera extraída directamente del bosque (ya sea de áreas naturales o de plantaciones forestales).

**Dendrocombustibles indirectos:** Por lo general se incluyen en este grupo los subproductos madereros industriales, derivados de procesos primarios tales como aserrado, tableros de partículas o industrias de la pulpa y el papel o derivados de procesos secundarios. Estos combustibles pueden ser explícitamente quemados o transformados en otros productos, tales como carbón vegetal, gases pirolíticos, pellets, etanol, metanol.

**Dendrocombustibles recuperados:** Se refiere a la combinación de biomasa maderera derivada de todas las actividades económicas y sociales que no se incluyen en el sector forestal, residuos, tales como restos de obras de construcción que pueden ser quemados o transformados en astillas (chips), pellets, briquetas, etc.

**Leña:** Es la madera en bruto o madera con corteza, generalmente en pequeños trozos, también en astillas, pellets, es un derivado del bosque o de árboles aislados, así como también pueden ser madera de los subproductos de las industrias forestales o de productos forestales recuperados.

**Carbón vegetal:** Se refiere a los residuos sólidos derivados de la carbonización, destilación y pirólisis de la madera (del tronco y las ramas de los árboles) y los productos madereros.

**Artículo 4°.** Las clases de aprovechamiento forestal son:

a) **Únicos.** Los que se realizan por una sola vez, en áreas donde con base en estudios técnicos se demuestre mejor aptitud de uso del suelo diferente al forestal o cuando existan razones de utilidad pública e interés social. Los aprovechamientos forestales únicos pueden

contener la obligación de dejar limpio el terreno, al término del aprovechamiento, pero no la de renovar o conservar el bosque;

**b) Persistentes.** Los que se efectúan con criterios de sostenibilidad y con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas, que permitan su renovación. Por rendimiento normal del bosque se entiende su desarrollo o producción sostenible, de manera tal que se garantice la permanencia del bosque;

**c) Domésticos.** Los que se efectúan exclusivamente para satisfacer necesidades vitales domésticas sin que se puedan comercializar sus productos.

**Artículo 5°. Titularidad de la potestad administrativa en materia de aprovechamiento forestal.** Es función de la Autoridad Nacional de Licencias (ANLA), las Corporaciones Autónomas Regionales, y las de Desarrollo Sostenible otorgar concesiones, permisos, autorizaciones requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

**Parágrafo 1°.** En relación a los proyectos obras y/o actividades con Licencia Ambiental que incluyan Aprovechamiento Forestal donde la madera sea entregada a terceros con fines de transformación a carbón vegetal deberán registrarse en lo plasmado en la presente ley.

## CAPÍTULO II

### **Procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones y permisos de aprovechamiento forestal para fines de producción y comercialización de combustibles vegetales (leña y carbón vegetal)**

**Artículo 6°. Solicitud de autorización.** El interesado en la transformación del elemento maderable en carbón vegetal, deberá solicitar ante autoridades establecidas en el artículo 5° de la presente ley, el permiso de aprovechamiento forestal persistente o único con fines comerciales, según el caso, diligenciando un formato de solicitud, el cual contendrá al menos la siguiente información:

1. Nombre o razón social del solicitante y documento de identificación.
2. Certificado de Existencia y Representación Legal si se trata de persona jurídica.
3. Acreditación de la propiedad o tenencia del predio, en el caso de la comunidad indígena, presentar autorización de la autoridad tradicional.
4. Domicilio y nacionalidad.
5. Poder debidamente otorgado cuando se actúe mediante apoderado.
6. Información general del predio (Extensión del área (ha), Área a aprovechar (ha).
7. Información general del aprovechamiento.
8. Especie a que pertenecen los especímenes.
9. Documentación que debe anexar a la solicitud y demás requisitos establecidos en el Decreto 1791 de 1996.

**Parágrafo 1°.** El Plan de Manejo de Aprovechamiento Forestal que se presente, deberá, además de lo relacionado en los términos de referencia, relacionar los canales de mercadeo de los productos, un plan detallado que permita controlar las actividades que se encuadren dentro del proceso de transformación, sitios de depósito de productos a comercializar, cronograma de labores y hacer entrega del permiso de emisiones atmosféricas.

**Parágrafo 2°.** Para expedir los salvoconductos de movilización de los productos y materia prima a los sitios de mercadeo, el interesado deberá presentar el permiso de aprovechamiento forestal que autoriza el beneficio de la madera; el registro de la plantación o la resolución que autoriza talas y podas de árboles aislados, según el sitio y tipo de permiso de donde proviene la madera, documentos que soporten la legalidad de la madera a utilizar.

**Parágrafo 3°.** Las especies maderables a transformar en carbón vegetal no deben estar en peligro o amenaza de extinción según la Resolución 383 del 23 de febrero de 2010 del Ministerio del Medio Ambiente, ni las especies y productos de la flora silvestre vedados a escala nacional y regional, así como tampoco deben estar ubicadas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

**Artículo 7°. Procedimiento.** Para obtener la autorización de aprovechamiento y comercialización de leña, y la transformación de madera en carbón vegetal, deberá atenderse el siguiente procedimiento:

1. El interesado radicará ante las autoridades establecidas en el artículo 5° de la presente ley, el Formulario Único Nacional de Permiso de Aprovechamiento Forestal en bosque natural debidamente diligenciado y suscrito ante la dependencia encargada del archivo y correspondencia, anexando la información requerida en el mismo y el respectivo permiso de emisiones atmosféricas notificado.
2. Una vez recibida la información ante las entidades establecidas en el artículo 5° de la presente ley se evaluará y verificará si la información se encuentra completa para decidir.
3. En caso negativo, se podrá requerir por escrito al o a la solicitante, información adicional por una sola vez. Este requerimiento suspenderá los términos establecidos hasta tanto el interesado entregue la información requerida.
4. Presentada la información adicional o verificado el hecho que la información aportada se encuentra completa, deberá evaluarse la petición para determinar la viabilidad de continuar con el trámite respectivo del permiso por parte de la entidad competente.
5. Con base en los resultados de la evaluación. La entidad competente, expedirá el acto administrativo en donde se autorice el permiso de aprovechamiento forestal, en caso de negarse deberá motivar la decisión y comunicarse por escrito al interesado.
6. En el caso de solicitarse permiso para la transformación de madera en carbón vegetal proveniente de talas o podas autorizadas a terceros, o aprovechamiento de leña, deberá presentar solicitud escrita ante las autoridades establecidas en el artículo 5° de la presente ley, en donde incluya copia de permiso otorgado, cer-



tificación del permisionario, indicando el origen de los productos, señalando especies y volumen del material vegetal a transformar (carbón vegetal o leña), sitio de la actividad (que sea apto para realizar la transformación).

7. Para poder movilizar los productos obtenidos de la carbonización de la madera y de producto forestal como la leña, deberá solicitar los salvoconductos de movilización ante las entidades competentes previo pago de los servicios de evaluación ambiental.

**Parágrafo 1°.** Exceptúase de estos requisitos el uso de leña para uso doméstico dentro del mismo predio.

**Artículo 8°. Compensaciones:** El titular del permiso de Plan de Manejo Forestal o Plan de Aprovechamiento Forestal y autorizado para la producción de carbón vegetal debe realizar las compensaciones, según lo disponga la autoridad ambiental, mediante acto administrativo.

**Artículo 9°. Control y seguimiento.** Las autoridades establecidas en el artículo 5° de la presente ley, deberán verificar la información suministrada en el libro de operaciones y en el informe anual de actividades por parte de las industrias o empresa forestal o establecimientos de similar naturaleza y de igual forma, deberán efectuar control y seguimiento a las actividades de producción y venta adelantadas por estos establecimientos.

**Artículo 10. Deber de participación.** Las personas que realicen las actividades de transformación de madera en carbón vegetal y la producción de leña a que se refiere esta presente ley, deberán exhibir ante las autoridades que lo requieran, la autorización y los salvoconductos que se expidan para la movilización de los mismos, igualmente el comprador de estos productos.

**Parágrafo 1°.** Los propietarios de establecimientos comerciales e industriales entre otros, que compren leña o carbón vegetal para el funcionamiento de su actividad comercial e industrial, deberán exigir al comercializador, la autorización y salvoconductos requeridos por la presente ley.

**Artículo 11. Gestión Ambiental.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y junto con el Ministerio de Minas y Energía realizarán la política dendroenergética para el país, la cual fomentará el uso adecuado y sustentable de la biomasa forestal como fuente de energía, en especial de aquella que proviene de bosques naturales, para el incremento del bienestar económico, social y ambiental asociados a su producción, comercialización y consumo, asegurando de esta manera la conservación y preservación de los recursos naturales, promoviendo una mejor calidad de vida y generando de oportunidades para las futuras generaciones.

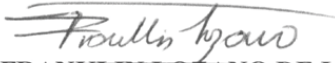
**Artículo 12. Prohibiciones.** No se autorizarán permisos para transformación del material vegetal en carbón vegetal a cielo abierto.

**Artículo 13. Medidas preventivas y sanciones.** El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley dará lugar a la imposición de las medidas y sanciones a que haya lugar, de conformidad con lo estipulado en el Título XII de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1333 de 2009.

**Artículo 14. Validez y vigencia de la autorización.** El permiso para la transformación y comercialización

de carbón vegetal y leña del que trata esta presente ley tendrá una vigencia de (1) año, contado a partir de la fecha de su expedición.

**Artículo 15. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA  
Representante a la Cámara

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como propósito la protección del medio ambiente y la salud humana, razón a esto pretende regular las actividades de la administración pública y de los particulares respecto al aprovechamiento forestal con fines de producción y comercialización de combustibles vegetales (leña y carbón vegetal), en el territorio colombiano.

Con este proyecto de ley se procura contribuir a prevenir, desalentar y garantizar la disminución de la deforestación ilegal con fines de producción y comercialización de combustibles vegetales, también se pretende establecer una política dendroenergética para el país la cual fomentará el uso adecuado y sustentable de la biomasa forestal como fuente de energía, en especial de aquella que proviene de bosques naturales, para el incremento del bienestar económico, social y ambiental asociados a su producción, comercialización y consumo, asegurando de esta manera la conservación y preservación de los recursos naturales, promoviendo una mejor calidad de vida y generando oportunidades para las futuras generaciones.

#### Antecedentes

El artículo 31 numeral 9 de la Ley 99 de 1993, señala como función de las Corporaciones Autónomas Regionales; otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

Sin embargo, dentro del régimen de aprovechamiento forestal, anterior Decreto 1791 de 1996, y ahora el vigente Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, no se relaciona la leña ni el carbón vegetal como residuos y/o como resultado de un proceso de transformación de productos forestales.

Actualmente se viene presentando comercialización sin control de productos como la leña y el carbón vegetal fuera del cumplimiento de los requisitos de permiso de aprovechamiento forestal, que corresponden a productos o subproductos de los aprovechamientos forestales persistentes o únicos, aprovechamiento de árboles aislados, talas ilegales, talas o podas con autorización, labor de comercializaciones realizadas por particulares y por empresas forestales<sup>1</sup>.

Con el paso de los años, el uso de combustibles forestales, especialmente la leña y el carbón, ha venido incrementando la preocupación de los gobiernos por la tala de los bosques en todo el mundo, esto va ligado al

<sup>1</sup> Resolución 1197 de 2015 - Carsucru.

crecimiento demográfico y la disponibilidad de materia prima (bosques naturales), entre más habitantes, mayor es el requerimiento de biomasa para las actividades domésticas<sup>2</sup>.

Es preocupante la deforestación en nuestro país, especialmente cuando se trata del negocio de la tala ilegal de madera para la producción y comercialización de combustibles vegetales, uno de los grandes retos es combatir los delitos contra el medio ambiente y por eso, con el Pacto Intersectorial por la madera legal, varias organizaciones y el Gobierno se unieron para hacerle frente a esta situación.

Sin embargo, cabe recalcar que no existe una ley que regule las actividades de la administración pública y de los particulares respecto al aprovechamiento forestal con fines de producción y comercialización de combustibles vegetales (leña y carbón vegetal), en el territorio colombiano, por esta razón construimos este proyecto de ley de iniciativa parlamentaria con el fin de contribuir a prevenir, desalentar y eliminar la tala de árboles ilegal destinados a la producción y comercialización de combustibles vegetales.

### Generalidades

La leña es la madera en bruto o madera con corteza, generalmente en pequeños trozos, también en astillas, pellets, es un derivado del bosque o de árboles aislados, así como también pueden ser madera de los subproductos de las industrias forestales o de productos forestales recuperados. Esta se extrae con el fin de utilizarse en hornos, chimeneas, fogatas, asaderos y para calefacción entre otros usos, considerada como producto de transformación primaria.

El carbón vegetal se refiere a los residuos sólidos derivados de la carbonización, destilación y pirólisis de la madera (del tronco y las ramas de los árboles), y los productos madereros. También se define como un producto combustible con alto contenido de carbono, y se obtiene mediante la incineración de la madera, troncos secundarios y otros residuos vegetales en temperaturas entre 300° y 700° centígrados sin llegar al proceso de combustión total, proceso que se hace tapado con tierra para disminuir la presencia de oxígeno y hacer un fuego lento, que por su elaboración se considera como producto forestal transformado<sup>3</sup>.

Según informe de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). *De los combustibles vegetales el de mayor demanda a nivel mundial es la leña, es así como en 1980 casi la mitad de la población mundial dependía para la satisfacción de sus necesidades energéticas de un solo combustible: la madera, la madera es la fuente de energía más utilizada en el mundo. Para los habitantes de los países en desarrollo es mucho más que eso es el recurso energético fundamental de las tres cuartas partes de su población.*

*Un quinto del consumo energético regional de América Latina se satisface con la madera, la sustitución de leña por derivados del petróleo representaría un desembolso anual a US\$8.000 millones. La leña abas-*

*tece gran cantidad de industrias rurales pequeñas y medianas. Abastece también las necesidades energéticas de algunas industrias de gran envergadura, como la siderúrgica. La madera es la fuente fundamental, renovable disponible localmente y prácticamente la única accesible para satisfacer las necesidades de los estratos más pobres de las sociedades latinoamericanas. Alrededor del 60% de todas las poblaciones regionales, o sea, cerca de 250 millones de personas, dependen preferentemente de la leña como fuente de energía para cocinar los alimentos y calentar los hogares.*

### Combustibles vegetales (Dendrocombustibles)

*En este grupo se incluyen todos los tipos de combustibles derivados directa o indirectamente de los árboles o arbustivos que crecen en los bosques o áreas no forestales. De acuerdo a la clasificación original los dendrocombustibles se dividen en tres grupos: dendrocombustibles directos, dendrocombustibles indirectos, y dendrocombustibles recuperados.*

*1. Dendrocombustibles directos: Son los combustibles derivados de la madera extraída directamente del bosque (ya sea de áreas naturales o de plantaciones forestales).*

*2. Dendrocombustibles indirectos: Por lo general se incluyen en este grupo los subproductos madereros industriales, derivados de procesos primarios tales como aserrado, tableros de partículas o industrias de la pulpa y el papel o derivados de procesos secundarios. Estos combustibles pueden ser explícitamente quemados o transformados en otros productos, tales como carbón vegetal, gases pirolíticos, pellets, etanol, metanol.*

*3. Dendrocombustibles recuperados: Se refiere a la combinación de biomasa maderera derivada de todas las actividades económicas y sociales que no se incluyen en el sector forestal, residuos tales como restos de obras de construcción que pueden ser quemados o transformados en astillas(chips), pellets, briquetas, etc.*

*En relación a los combustibles dendroenergéticos considerados se pueden clasificar en 4 tipos de productos principales: Leña, carbón vegetal, licor negro, y otros.*

• **Leña:** *Es la madera en bruto o madera con corteza, generalmente en pequeños trozos, también en astillas, pellets, es un derivado del bosque o de árboles aislados, así como también puede ser madera de los subproductos de las industrias forestales o de productos forestales recuperados.*

• **Carbón vegetal:** *Se refiere a los residuos sólidos derivados de la carbonización, destilación y pirólisis de la madera (del tronco y las ramas de los árboles), y los productos madereros.*

• **Licor negro:** *Se trata del licor alcalino apagado de los digestores en la producción de pulpa al sulfato o pulpa a la soda (sosa), durante los procesos de la elaboración de la pulpa celulósica para el papel, la energía contenida en el mismo proviene principalmente de la lignina removida de la madera en los procesos de pulpado.*

• **Otros dendrocombustibles:** *Se incluye en este grupo el conjunto de los combustibles líquidos y gaseosos derivados de la leña y del carbón vegetal basados*

<sup>2</sup> Portafolio de experiencias del proyecto "PARCELAS LEÑERAS Y ESTUFAS ECOEFICIENTES". CAR. 2013.

<sup>3</sup> <http://www.fao.org/docrep/006/ad392s/ad392s07.htm>

en los procesos enzimáticos y pirolíticos, tales como pirólisis de gases etanol, metanol productos de interés cada vez mayor.

#### *La dendroenergía la formulación del plan de acción forestal para Colombia*

En 1987 el seminario relacionado con el plan de acción forestal para Colombia propone el diagnóstico sobre las características particulares de la oferta y demanda de leña y carbón vegetal que distingue a Colombia de otros países, pues no puede caracterizarse como homogéneamente deficitario ni con exceso de leña en todo el país. Se planteó que existen problemas de abastecimiento de leña y de carbón vegetal en ciertas zonas o para ciertos tipos específicos de usuarios y que las acciones del PAFC en esta materia deberían dirigirse prioritariamente hacia la planificación y aprovechamiento racional de la biomasa leñosa para satisfacer los requerimientos de los sectores críticos como podrían ser:

- Hogares rurales en zonas de escasez (no en todo el país).
- Agroindustrias específicas (especialmente trapiches paneleros).
- Industrias rurales en zonas sin acceso a carbón mineral u otros combustibles alternos más económicos de uso térmico.
- Usuarios comerciales urbanos de leña y carbón vegetal (asaderos, restaurantes, panaderías).
- Industrias usuarias de carbón vegetal.

Los problemas detectados en cada uno de estos ámbitos potenciales de acción tienen que ver especialmente con concentraciones intensas de la demanda dendroenergética o con localizaciones muy específicas (microrregiones) donde la cobertura arbustiva no alcanza a satisfacer las necesidades de los pobladores rurales y urbanos. En estos casos, la precisión sobre biomasa leñosa para la obtención de combustible incide negativamente tanto sobre el equilibrio ambiental como sobre el bienestar social y económico de los usuarios dependientes de estas fuentes.

Si bien la preocupación centra de los participantes de la comisión de la leña y energía (PAFC, 1987) fue la de detectar, prevenir y corregir situaciones de desequilibrio entre oferta y demanda de leña, también sugirió ampliar la cobertura temática para incluir el tema del carbón vegetal y las tecnologías de conversión de la madera a electricidad vía gasificación o generación a vapor, así como la producción de gases combustibles sustitutos de los derivados del petróleo en motores estacionarios, tractores o lanchas, adoptando el término dendroenergía ya introducido en el ámbito energético y forestal latinoamericano<sup>4</sup>.

#### **Patrones de consumo de leña y carbón vegetal en Colombia**

Los impactos que sufrió Colombia a raíz de la crisis petrolera internacional entre los años 1976 y 1981 motivó a realizar un importante número de investigaciones de planeación energética orientadas a establecer un conocimiento más preciso sobre los verdaderos pa-

trones de oferta, consumo y requerimientos energéticos como base para la formulación y fundamentación de políticas y estrategias capaces de revertir el deterioro de la situación energética nacional.

Los dos grandes sectores consumidores de leña y carbón vegetal en el país son el residencial y el agroindustrial (trapiches paneleros), seguidos del comercial (negocios alimenticios). Con la información municipal del Censo de 1985, se estableció que en el país un total de 8.030.362 habitantes (15% urbano) depende de la leña como fuente única o principal de cocción. Adicionalmente, 1.791.300 habitantes emplean la leña como combustible secundario o alterno, principalmente a nivel urbano donde las alternativas energéticas y los tipos de actividades económicas han desplazado la leña del papel primordial que tiene en el campo. Esto significa que el 35% de toda la población nacional de 1985 aún dependía en mayor o menor grado de la leña para la preparación de sus alimentos.

Además del consumo residencial de leña, se estimó un consumo de 1.223.000 toneladas en trapiche panelero, casi 80.000 toneladas en panaderías rurales y el orden de 40.000 toneladas en ladrilleras, para un consumo total entre 9.819.452 (Ene, 1985) y 12.697.100 toneladas (BER, 1985) excluyendo la leña para la elaboración de carbón vegetal. En el balance energético nacional figura un consumo estimado en 9.957.000 toneladas para 1985 incrementado levemente a 10.141.000 toneladas para 1986. La serie histórica había comenzado en 1975 con un consumo estimado de 9.115.400 toneladas.

Esta última cifra nos permite ubicar la participación la leña en el contexto energético nacional. Aunque a veces se comenta que la leña participa con un 45% de la energía primaria del país, esta magnitud realmente se refiere a la participación de la leña en el consumo final directo de la energía primaria no transformada (el resto es básicamente carbón mineral, gas natural, bagazo de caña y otros residuos agropecuarios). Sin embargo, si tenemos en cuenta que los diferentes sectores consumidores emplean no solamente recursos primarios sino energía secundaria (derivados del petróleo, electricidad, carbón vegetal, la participación real de la leña en el consumo final de todos los recursos energéticos se sitúa alrededor del 21%.

Esto significa que de cada 100 calorías consumidas en Colombia, unos 21 todavía corresponde a leña sin incluir otras 0,35 de carbón vegetal.

#### **La leña en el contexto institucional**

En las instituciones del sector energético, no se ha detectado mayor interés en ampliar la cobertura temática ni descender a niveles regionales más detallados del contexto dendroenergético en todas sus dimensiones: oferta y disponibilidad, comercialización y mercado, tecnologías involucradas, patrones de sustitución perspectivas de electrificación a partir de la madera y otros posibles ámbitos de acción.

Por su parte en el sector forestal y de manejo de los recursos forestales, tampoco se tiene una percepción integral de los problemas y perspectivas dendroenergéticas en sus áreas de influencia. Como se manifiesta en la mayoría de las encuestas regionales e institucionales realizadas, limitan su intervención a expedir

<sup>4</sup> Ibídem <http://www.fao.org/docrep/006/ad392s/ad392s07.htm>



*algunas licencias de extracción y comercialización de leña y carbón vegetal. La mayoría de las instituciones del sector consideran la leña como un subproducto marginal del bosque o como un remanente del aprovechamiento de bosques y plantaciones forestales o en contadas ocasiones, de la incorporación de áreas con rastrojo a la explotación agropecuaria.*

*Además del débil papel de control y vigilancia sobre los aprovechamientos comerciales de la leña y el carbón vegetal, el sector forestal ha orientado sus acciones más hacia el establecimiento y manejo de plantaciones protectoras y de uso múltiple, donde el abastecimiento de leña para las poblaciones rurales se incorpora marginalmente como un componente social para resolver problemas de la cocina doméstica, pero no configura una política activa o explícita de acción dendroenergética.*

*En el sector agropecuario, la leña se percibe como un problema social donde el campesino debe invertir tiempo y esfuerzos para su recolección, pero sin llegar a concebir o priorizar los problemas dendroenergéticos asociados con los usos de la tierra en una manera más concreta. No se tiene en cuenta que las actividades agropecuarias generan una oferta significativa de leña, como en los casos de manejo y renovación de cafetales o cacaoales ni en las prácticas de rotación de rastrojos o potreros; por otra parte apenas empieza a tomar conciencia de la generación de una demanda concentrada o estacional por leña en actividades agroindustriales como la elaboración de la panela.*

*Finalmente, es notoria la falta de una percepción ambiental de los problemas derivados del suministro y abastecimiento de la leña y el carbón vegetal por parte de los sectores mencionados. Ninguno de los tres sectores (energético, forestal y agropecuario) se dan cuenta del impacto ambiental que implican los desequilibrios entre requerimientos disponibilidades en términos de la sobreexplotación de los recursos forestales y el medio ambiente<sup>5</sup>.*

## MARCO NORMATIVO

### Normas Constitucionales

En materia ambiental, la Constitución Política de Colombia de 1991 elevó a norma constitucional la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, a través de los siguientes principios fundamentales:

El medio ambiente como patrimonio común: En el **artículo 8°** se incorpora dicho principio, al imponerle al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales, así como el deber de las personas y del ciudadano de proteger los recursos naturales y de velar por la conservación del ambiente.

Derecho a un Ambiente Sano: En el **artículo 79**, se consagra que: "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".

Seguidamente en el **artículo 80**, establece como deber del Estado la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. "Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas". Lo anterior implica asegurar que la satisfacción de las necesidades actuales se realice de una manera tal que no comprometa la capacidad y el derecho de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

En el **artículo 95**, les asigna a las personas, el deber de la protección de los recursos culturales y naturales del país, y de velar por la conservación de un ambiente sano.

### Leyes, Decretos y Resoluciones

**Ley 99 de 1993**, crea el Ministerio del Medio Ambiente y Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Reforma el sector Público encargado de la gestión ambiental. Organiza el sistema Nacional Ambiental y exige la Planificación de la gestión ambiental de proyectos. Los principios que se destacan y que están relacionados con las actividades portuarias son: La definición de los fundamentos de la política ambiental, la estructura del SINA en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, los procedimientos de licenciamiento ambiental como requisito para la ejecución de proyectos o actividades que puedan causar daño al ambiente y los mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas de desarrollo de este tipo de proyectos.

**Ley 1333 de 2009**, por la que se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

**Ley 70 de 1993, artículo 19. Uso por comunidades negras.** La utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de vivienda, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de las comunidades negras de que trata dicha ley se consideran usos por ministerio de la ley, por lo que no requieren permiso ni autorización; dichos recursos, así como el resultado de su transformación, no se podrán comercializar.

**Decreto-ley número 2811 de 1974**, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

**Decreto número 1076 de 2015**, por el cual se expidió decreto único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Decreto número 1791 de 1996**, Régimen de aprovechamiento forestal.

**Decreto número 3573 de 2011**, por medio del cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), y en su artículo 14. Se establecen las funciones de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales; de hecho dentro de estos permisos se encuentra el Permiso de Aprovechamiento Forestal que se rige por el Decreto 1791 de 1996 incluido en el Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>5</sup> DE LA TORRE. LUZ STELLA. Depósito de Documentos de la FAO. Estado actual de la información sobre madera para energía. Consultor FAO.

**Resolución número 0624 de 2011 de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira.**

**Resolución número 1197 de 2015**, por medio de la cual se modifica la Resolución número 1133 de 29 de octubre de 2008, y el monto de las tasas por concepto de aprovechamiento forestal en la jurisdicción de Car-sucre y se toman otras determinaciones.

**Política de bosques:** Minambiente, Santafé de Bogotá, enero de 1996.

*Jurisprudencia*

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al tema que nos atañe en el presente proyecto de ley de la siguiente manera:

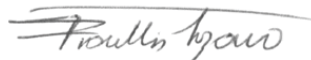
Igualmente, en la Sentencia T-453 de 1998, la Corte expresó:

*“El Estado, de conformidad con el artículo 80 de la Carta, tiene el deber de realizar la planeación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar así su desarrollo sostenible, conservación y restauración, sin descuidar su deber de prevenir el deterioro ambiental que eventualmente se pueda generar”.*

En cuanto al principio de precaución y prevención, la Corte ha manifestado a través de la Sentencia C-703 de 2010, lo siguiente:

*“La Constitución encarga al Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como de imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, labor preventiva que adquiere especial significado tratándose del medio ambiente, para cuya puesta en práctica suele apoyarse en variados principios, dentro de los que se destacan los de prevención y precaución, pues dicha labor tiene que ver tanto con los riesgos o daños cuyo efecto no pueda ser conocido anticipadamente, como con aquellos en*

*los cuales resulta posible conocer el efecto antes de su producción”.*

  
**FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA**  
 Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de agosto de 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 114, con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el honorable Representante *Franklin Lozano de la Ossa*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 633 - Viernes, 19 de agosto de 2016  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 112 de 2016 Cámara, por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones .....	1
Proyecto de ley número 113 de 2016 Cámara, por la cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.....	7
Proyecto de ley número 114 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para el aprovechamiento forestal para fines de producción y comercialización de combustibles vegetales (leña y carbón vegetal), en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones .....	10