



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 1595

Bogotá, D. C., martes, 2 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 192 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y la Ley 1828 de 2017 con relación al trámite de impedimentos y recusaciones y se dictan otras disposiciones.

CFQ-01 22 de julio de 2025

Doctor:

Presidente

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Cámara de Representantes

Ciudad

REF: radicación proyecto

Atento saludo,

Con la presente me permito radicar a esta Presidencia, el proyecto de ley orgánica, *por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y la Ley 1828 de 2017 con relación al trámite de impedimentos y recusaciones y se dictan otras disposiciones*. En cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 92, en original, dos copias y medio magnético, a fin de que se surtan los trámites pertinentes.

Atentamente,

CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE

Representante a la Cámara

Departamento de Cesar

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 192 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y la Ley 1828 de 2017 con relación al trámite de impedimentos y recusaciones y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 5ª de 1992 y la Ley 1828 de 2017 en lo relativo al trámite de las recusaciones, impedimentos, conflictos de interés sobrevinientes, así como establecer disposiciones adicionales para el registro de intereses de los Congresistas con el propósito de fortalecer la transparencia y la integridad en el ejercicio de las funciones congresionales.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 286 a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

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

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

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

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

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

El congresista deberá declararse impedido cuando se sometan a consideración proyectos de ley o de acto legislativo que favorezcan a sectores económicos que hayan sido financiadores directos de su campaña

2. 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;

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

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo, que regula un sector económico del cual recibió financiación privada el partido o movimiento político del cual pertenece;

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

g) Cuando el congresista participe, discuta o vote cambios en el orden del día, o aplazamiento de la discusión de proyectos.

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 287 a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 287. Registro de intereses. En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de declaración de intereses privados que tiene por objeto que cada uno de los congresistas enuncie y consigne la información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos sometidos a su consideración, en los términos del artículo 182 de la Constitución Nacional. El registro será público, de fácil consulta y acceso en el marco de la política de Estado Abierto. Por lo tanto, las secretarías generales de ambas Cámaras facilitarán el acceso de esta información en la respectiva página web oficial.

En este registro se debe incluir la siguiente información:

a) Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera;

b) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección;

c) Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección;

d) Una declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, sin que sea obligatorio especificar a qué pariente corresponde cada interés;

e) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña en la que fue elegido.

Parágrafo 1º. Si al momento de esta declaración del registro de interés el congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes o financiadores deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.

Parágrafo 2º. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera

actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.

Artículo 4º: Modifíquese el artículo 289 a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 289. Publicidad del registro. El Secretario General de cada una de las Cámaras hará público el registro en una parte de su página web, publicando la información organizada de manera clara, con buscador que facilite la consulta que pueda ser filtrada por nombre, partido político/coalición y Comisión de la cual hace parte el congresista.

Parágrafo 1º. El acceso al apartado en la página web de cada una de las Cámaras del presente artículo, deberá tener un link de consulta desde la página de inicio de la entidad.

Parágrafo 2º. La Secretaria General de cada una de las Cámaras cuenta con un término de treinta días calendario para actualizar la información publicada en su página web del registro de intereses privados.

Artículo 5º. Recusaciones. Modifíquese el artículo 294 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 294. Recusación. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado o declarado oportunamente a la Comisión Constitucional o la plenaria de la Corporación donde esté haciendo trámite el proyecto de ley o acto legislativo, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configuran los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley.

La recusación deberá presentarse por escrito a la Comisión Constitucional o la plenaria de la Corporación donde hace trámite el proyecto de ley o acto legislativo y deberá ir motivada explicando las razones de hecho y derecho que la fundamentan sobre el congresista, como mínimo debe contener:

1. Identificación del recusante.
2. La identificación del congresista que se está recusando.
3. Las razones de hecho y derecho que evidencien el beneficio particular, actual y directo.
4. Los elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta, la solicitud de pruebas o siquiera prueba sumaria que desee hacer valer en el proceso.
5. El lugar, la dirección física y/o electrónica que tengan o estén obligados a aportar donde recibirán notificaciones.

La recusación es de carácter personal e individual; por lo tanto, no podrá presentarse de manera colectiva contra un partido político, bancada o contra toda la corporación donde hace trámite el proyecto de ley o acto legislativo.

Artículo 6º. Adiciónese el artículo 294A a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 294 A. Etapas del trámite de la recusación: El procedimiento establecido para el trámite de la recusación, se divide en dos etapas procesales:

1. Etapa de Admisión: Es un examen formal de oficio que se realizará por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Constitucional o la plenaria de la Corporación donde esté haciendo trámite el proyecto de ley o acto legislativo, el cual, se regirá por las disposiciones del artículo 294C de la presente ley.

La Mesa Directiva de la Comisión Constitucional o la plenaria de la Corporación donde esté haciendo trámite el proyecto de ley o acto legislativo, no puede pronunciarse sobre el fondo del asunto sino, exclusivamente verificar el cumplimiento de los requisitos de admisión.

2. Etapa de evaluación y resolución: Es el estudio de fondo de la recusación que se realizará por parte de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la cual dispondrá de tres (3) días para dar a conocer su decisión. La decisión proferida por este cuerpo colegiado deberá ser remitida de manera inmediata, a la Mesa Directiva de la Comisión Constitucional o la plenaria de la Corporación donde esté haciendo trámite el proyecto de ley o acto legislativo, mediante resolución motivada. Esta etapa deberá cumplir con las disposiciones especiales del artículo 64 de la Ley 1828 de 2017 o la norma que lo complementa o sustituye.

Artículo 7º. Adiciónese el artículo 294B a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 294 B: Término para radicar la recusación: La radicación de la recusación solo procede posterior al estudio y decisión sobre los impedimentos que haga la Comisión Constitucional o la plenaria de la Corporación donde está haciendo curso el acto legislativo o proyecto de ley.

Artículo 8º. Adiciónese el artículo 294C a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 294 C. Admisión, inadmisión y rechazo de la recusación: La Mesa Directiva de la Comisión Constitucional o la plenaria de la Corporación en la que se tramite el proyecto de ley o acto legislativo admitirá la recusación que cumpla con los requisitos legales y procederá a su traslado inmediato a la Comisión de Ética.

La Mesa Directiva de la Comisión Constitucional o la plenaria de la Corporación donde esté haciendo trámite el proyecto de ley o acto legislativo, rechazará la recusación cuando esta sea presentada antes del inicio del debate del proyecto de ley.

Mediante resolución motivada, la Mesa Directiva de la Comisión Constitucional o la plenaria de la Corporación en la que se tramite el proyecto de ley o acto legislativo podrá declarar inadmisibles la recusación en dos circunstancias:

1. Cuando se evidencie que la recusación no cumple con los requisitos del artículo 294 de la presente ley, o

2. Cuando el motivo que fundamenta la recusación ya haya sido declarado mediante impedimento por parte del congresista y resuelto por parte de la corporación.

En estos casos, la Mesa Directiva señalará con precisión los defectos de la recusación, para que el recusante los subsane en un plazo de tres (3) días, so pena de rechazo. Vencido dicho plazo, la Mesa Directiva decidirá si la admite o la rechaza.

Parágrafo 1º. La Mesa Directiva de la Comisión Constitucional o la plenaria de la Corporación contará con un (1) día para expedir y notificar al recusante la resolución mediante la cual declara inadmisibles las recusaciones.

Parágrafo 2º. El incumplimiento de los términos por parte de las Mesas Directivas, deberá ser puesta en conocimiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congreso de acuerdo con la Ley 1828 de 2017, para que identifique y valore la conducta.

Artículo 9º. Adiciónese el artículo 294 D a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 294 D Efectos en caso de temeridad: Cuando la recusación presentada por el ciudadano no cumpla con los requisitos del artículo 294 y sea rechazada de plano, el ciudadano no podrá presentar recusaciones con los mismos argumentos fácticos sobre el mismo proyecto a otros congresistas en el trámite del proyecto de ley o acto legislativo sujeto a estudio. Salvo que surjan nuevos hechos sobrevinientes.

De igual forma, el ciudadano al cual se le rechaza la recusación deberá asistir a las acciones de formación y capacitación ciudadana que realice el Centro de centro de investigaciones y altos estudios legislativos CAEL. El Centro de centro de investigaciones y altos estudios legislativos CAEL, en cumplimiento del numeral 16 del artículo 4º de la Ley 2366 de 2024, deberá semestralmente realizar acciones de formación y capacitación sobre los requisitos y el trámite de las recusaciones.

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones judiciales que puedan derivar de la declaratoria de falsedad o temeridad determinada por la Comisión de Ética y estatuto del congresista, declaración que se comunicara a la mesa directiva de la corporación donde está haciendo trámite el proyecto para que adopte las medidas a las que hubiere lugar.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 295 a la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 295: Efecto de la presentación de la recusación: La recusación presentada por un ciudadano no puede tener como consecuencia la suspensión del trámite de un proyecto de ley o acto legislativo, y menos aún la limitación en el ejercicio de la función congresional.

La sola invocación por parte de un tercero sobre la presunta existencia de conflicto de interés para actuar de un congresista, no lo excluye automáticamente del estudio y trámite de un proyecto de ley o acto legislativo. Cuando la recusación haya sido

estudiada, aceptada y notificada por la Comisión de Ética y Estatuto del Congreso, a partir de este momento, el congresista estará impedido de participar en el debate y votación durante el trámite legislativo respectivo. Hasta que lo anterior no ocurra, no será afectada la investidura.

Parágrafo: Las actuaciones del congresista en el trámite legislativo de un proyecto de ley o acto legislativo para el cual fue recusado tendrán presunción de legalidad mientras no se profiera decisión por parte de la Comisión de Ética y Estatuto del Congreso.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 1828 de 2017, el cual, quedará así:

Artículo 24. Impedimentos y recusaciones en trámite ético disciplinario. El Congreso miembro de la Comisión de Ética y Estatuto del Congreso que advierta la existencia de alguna causal de recusación que le afecte, deberá por escrito declararse impedido expresando los hechos y pruebas en que se fundamenta. Si el impedimento fuere aceptado por la Comisión, se ordenará nuevo reparto. De ser negado, continuará conociendo de la instrucción y ponencia asignada.

Si el investigado considera que uno de los miembros de la Comisión está incurso en causal de impedimento, podrá recusarlo por escrito ante la misma, presentando las pruebas pertinentes. Si la Comisión acepta la recusación se surtirá el trámite indicado en el inciso anterior.

Parágrafo. Cuando se presentare número plural de impedimentos o recusaciones que afecten el quórum decisorio de la Comisión de Ética y Estatuto del Congreso, la Mesa Directiva de esta, suspenderá la discusión y trámite del asunto puesto en consideración, procediendo en forma inmediata a solicitar a la Mesa Directiva de la Cámara respectiva, la designación de Congresistas *ad hoc*, con quienes se adoptará la decisión. Los designados harán parte de las Bancadas a las que pertenezcan los Congresistas o en su defecto por otro integrante de la cámara respectiva que han de ser sustituidos para tal fin.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 63 de la Ley 1828 de 2017, el cual quedará así:

Artículo 63. La Comisión de Ética y Estatuto del Congreso para el conocimiento de las violaciones al régimen de conflicto de intereses de los Congresistas, aplicará los principios y disposiciones generales previstos en este Código para los procesos ético-disciplinarios, sin perjuicio de la competencia atribuida a los organismos jurisdiccionales y administrativos. Siempre que no desnaturalice la celeridad y eficacia del trámite de la recusación.

Parágrafo. En el caso que la Comisión de Ética y Estatuto del Congreso de la respectiva cámara no ha emitido pronunciamiento legal sobre la recusación en los términos establecidos, la respectiva Mesa Directiva de la Comisión Constitucional o plenaria en donde hace trámite el proyecto de acto legislativo o de ley, será quien la resuelva en el mismo término.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 64 de la Ley 1828 de 2017, el cual quedará así:

Artículo 64. Recusaciones en el trámite Legislativo: Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras de conformidad con el artículo 294A de la Ley 5ª de 1992 o norma que lo modifique o sustituya, posterior a su admisión deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva;

Recibida la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento en forma inmediata y correrá traslado al recusado el cual deberá rendir informe el día siguiente. Además de las pruebas que soportan la recusación, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista podrá ordenar las pruebas que considere pertinentes dentro de los términos del presente artículo. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro de un término perentorio máximo de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión; este término podrá prorrogarse por una sola vez por el mismo término, cuando exista pluralidad de congresistas recusados para un mismo proyecto.

La decisión se remitirá de manera inmediata a la plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.

Parágrafo 1º. La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiere estar incurso o en caso de que le haya sido aceptado impedimento por otro motivo diferente.

Parágrafo 2º. En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá notificar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ético-disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas.

Artículo 14. Acumulación de recusaciones: Adiciónese el artículo 64A a la Ley 1828 de 2017, el cual, quedará, así:

Artículo 64A. Acumulación de recusaciones: Las recusaciones que presenten uniformidad en la identidad de causa y estén fundamentadas en los mismos hechos o presupuestos fácticos desde una perspectiva amplia, es decir, la razones que se invocan para sustentar la solicitud de recusación, podrán ser acumulados hasta antes de dictar resolución motivada.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir del 20 de julio de 2028 y deroga todas las normas que le sean contrarias.



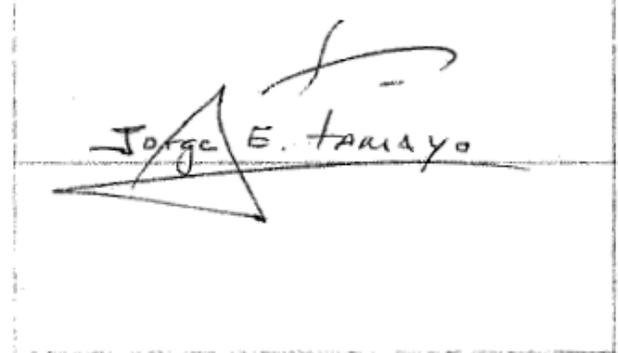
CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE

Representante a la Cámara

Departamento de Cesar



Alvaro Rueda



Jorge E. Tarayó

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los gobiernos son velas; el pueblo, el viento; el Estado, la nave, y el tiempo, el mar.

Ludwig Borne

I. OBJETO

El proyecto de ley tiene como objeto principal modificar la Ley 5ª de 1992 y la Ley 1828 de 2017 en lo referente al trámite de impedimentos y recusaciones de los congresistas, así como la gestión de conflictos de interés y el registro de intereses. La iniciativa busca fortalecer la transparencia y la ética en el ejercicio legislativo.

El proyecto plantea re-definir y clarificar los conceptos de conflicto de interés, se pretende que las normas sean más comprensibles y aplicables, reduciendo la ambigüedad que actualmente podría llevar a interpretaciones erróneas o a su aplicación ineficaz.

Uno de los elementos fundamentales del proyecto es la introducción de un procedimiento claro y eficiente para la presentación y resolución de recusaciones. Esto incluye plazos definidos y requisitos específicos, lo que busca evitar dilaciones innecesarias y asegurar que las recusaciones se traten de manera justa y oportuna. Además, se propone sancionar a quienes presenten recusaciones sin fundamento, con el objetivo de prevenir el abuso de este mecanismo y garantizar que se utilice únicamente en situaciones justificadas.

El proyecto también plantea la actualización obligatoria del registro de intereses detallado y accesible al público. Este registro permitirá a los

ciudadanos, medios de comunicación y entidades de control conocer las actividades económicas, afiliaciones y otros intereses de los congresistas y sus familiares cercanos.

En conjunto, estos cambios buscan fortalecer la transparencia y la ética en el Congreso de la República, contribuyendo a una mayor confianza pública en el proceso legislativo y en las instituciones democráticas del país.

I. ASPECTOS GENERALES

IMPORTANCIA DE LA REGLAMENTACIÓN

La reglamentación propuesta en el proyecto de ley, que modifica y adiciona disposiciones de la Ley 5ª de 1992 y la Ley 1828 de 2017, es fundamental para fortalecer la transparencia, la ética y la eficiencia en el Congreso de Colombia. A continuación, se expone la importancia de esta reglamentación en detalle:

1. Clarificación y ampliación de los conflictos de interés

Teniendo en cuenta la evolución jurisprudencial es fundamental que quede incluido en los criterios de conflicto de interés aquellos de los sectores económicos que financian campañas, puesto que la ausencia de esta claridad provoca interpretaciones ambiguas, lo cual, atenta contra el desarrollo libre y democrático de los Congresistas.

En este elemento el proyecto, clarifica dos situaciones, con relación a la financiación de campañas y cuando estas decantan en conflictos de interés para el trámite de un proyecto de ley: en primera medida la necesidad de declaratoria de intereses cuando el proyecto de ley en estudio genera beneficios directos a los financiadores directos de la campaña; En segundo lugar y de manera contraria, aclarar cómo no puede establecerse relación que genere beneficio directo ni puede establecerse un vínculo que afecte la capacidad de influir en la actividad de los legisladores, cuando una empresa realiza donaciones al partido político que avaló al congresista.

1.1 Con relación al primer criterio que es la situación en la cual se debe declarar el interés, no es un tema novedoso o que no haya tenido algún proceso de análisis por parte del Congreso de la república o de la Honorable Corte Constitucional, en la anterior reforma al conflicto de intereses la Ley 2003 de 2019, el articulado señalaba que

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

[...]

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

Situación que describe a la perfección el fondo del asunto y el motivo de la reforma en relación con el cambio propuesto en el presente proyecto de ley y es el impacto de los financiadores de campaña en el desarrollo legislativo del Congresista. El financiamiento de campaña es una herramienta poderosa en el ámbito político. Los candidatos dependen en gran medida de los recursos financieros para llevar a cabo sus campañas, y quienes proporcionan estos recursos pueden esperar recibir algo a cambio. Esta expectativa puede influir en la toma de decisiones del legislador una vez en el cargo. Si la legislación permite que los congresistas participen en debates y votaciones sobre proyectos de ley que beneficien a sus financiadores sin reconocer esto como un conflicto de interés, se abre la puerta a la toma de decisiones sesgadas.

La Corte Constitucional, al evaluar la norma impugnada, argumentó que permitir que los congresistas participen en la discusión y votación de proyectos de ley que benefician a sus financiadores sin considerar esto un conflicto de interés es inconstitucional. La Corte subrayó que esta práctica compromete la imparcialidad y la transparencia del proceso legislativo. Además, señaló que es fundamental garantizar que las decisiones legislativas se tomen en el mejor interés del público y no estén influenciadas por intereses privados.

De esta forma la Corte Constitucional destacó la importancia de abordar la influencia de los financiadores de campaña en la toma de decisiones legislativas. Al considerar esta influencia como un conflicto de interés, la Corte subrayó la necesidad de una normativa clara y comprensiva para garantizar la imparcialidad y la transparencia en el proceso legislativo. Este enfoque es crucial para mantener la confianza pública en el proceso democrático y asegurar que las decisiones legislativas se tomen en el mejor interés del público en general.

De igual forma, la Corte Constitucional determinó que la excepción establecida en la norma —que los congresistas debían informar por escrito si el proyecto beneficiaba a sus financiadores, sin requerir discusión ni votación— era insuficiente para evitar la inconstitucionalidad de la medida. Esta mera declaración, sin consecuencias jurídicas, no era un mecanismo adecuado para prevenir conflictos de interés. En un sistema donde los conflictos de interés pueden tener un impacto significativo en la toma de decisiones legislativas, es esencial que haya mecanismos efectivos para gestionar y prevenir estos conflictos. La mera declaración sin consecuencias jurídicas no proporciona un incentivo suficiente para que los congresistas actúen de manera imparcial y transparente. Sin medidas correctivas o sanciones, la declaración escrita se convierte en un mero trámite burocrático sin efecto real en la prevención de conflictos de interés.

Para cumplir ese objetivo el presente proyecto de ley, tomando la esencia de la Ley 2003 de 2019, genera un marco de obligación de declarar los potenciales beneficios que puede tener un financiador de campaña

en el estudio de una iniciativa legislativa, pero, tomando en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional y la necesidad de claridad y establecimiento en el sistema de conflicto de intereses, no lo limita a una simple declaración sin efecto jurídico, sino lo encuadra en las razones previamente establecidas en el criterio de beneficio directo, provocando consigo un efecto jurídico y un procedimiento claro.

1.2 Ahora bien, la otra modificación planteada en el presente proyecto de ley es dejar expresamente que la financiación a partidos políticos no genera un conflicto de intereses respecto a los Congresistas, puesto que no clarificar, atenta directamente contra la investidura democrática directamente del elegido popularmente, puesto que, contrario sensu al numeral anterior, cuando los recursos son financiados directamente a un partido político, estos fondos se distribuyen entre varios candidatos y actividades del partido. Esto diluye la influencia directa que un solo financiador puede tener sobre un congresista individual. En otras palabras, el financiamiento al partido se convierte en una contribución colectiva que beneficia a todos los candidatos del partido, en lugar de crear una relación de dependencia directa entre un financiador y un congresista específico.

Lo anterior se soporta, en que el financiamiento a través del partido político introduce una capa de desvinculación entre el congresista y los financiadores. Al ser el partido el receptor de los fondos, y no el congresista individualmente, se reduce la posibilidad de que un congresista específico se sienta comprometido a actuar en beneficio de un financiador particular. Esta desvinculación es esencial para mantener la independencia del legislador, permitiéndole actuar de acuerdo con los principios de justicia y equidad.

De igual forma, los partidos políticos operan sobre la base de una plataforma y agenda colectiva que representa los intereses y valores del partido en su conjunto. El financiamiento al partido político está destinado a apoyar esta agenda colectiva y no los intereses individuales de un congresista específico. Esto significa que las decisiones legislativas están más alineadas con los principios y políticas del partido, en lugar de estar influenciadas por intereses particulares de financiadores individuales.

2. Fortalecimiento de la transparencia y la confianza pública

El segundo gran cambio del proyecto de ley es modificar el registro público de intereses para los congresistas. Lo anterior buscando una mayor publicidad, seguimiento y constante actualización, para ello, se propone:

a. Actualización del registro de intereses de forma bianual para mantener la información relevante y actualizada. Esto asegura que cualquier cambio en los intereses económicos o afiliaciones de los congresistas sea registrado oportunamente, lo que es vital para la transparencia y la prevención de conflictos de interés. No limitarlo a conflictos de intereses sobrevinientes, sino permitir que sea de dominio público dicha obligación.

b. El proyecto de ley propone que este registro incluye información detallada sobre los financiadores, dentro del registro de intereses, lo anterior en consonancia con la claridad dada para el conflicto de intereses, va a permitir de manera unificada poder consultar por parte de la ciudadanía los motivos por los cuales debe declararse impedido un congresista.

c. El proyecto busca se generen nuevos espacios de publicidad a dicho registro, actualizando a los nuevos sistemas de tecnologías, pasando de la gaceta publica a un apartado en la página web que facilite al ciudadano su acceso y conocimiento.

3. Reforma procesos de recusación

El proyecto de ley introduce modificaciones significativas en los procedimientos de recusación, detallando eventos específicos y procedimientos claros para la presentación y resolución de recusaciones. Esto no solo proporciona una guía más clara para los congresistas y ciudadanos sobre cuándo y cómo se puede presentar una recusación, sino que también establece un marco más riguroso para asegurar que las recusaciones se manejen de manera justa y eficiente. La posibilidad de apelar decisiones de recusación y las sanciones para recusaciones temerarias también contribuyen a un proceso más equilibrado y justo.

Lo anterior fundamentado en 3 criterios:

a. **Certeza para el congresista:** Uno de los escenarios que conflictúa y se torna en la suspensión indirecta tanto del ejercicio de la función congresional como del trámite legislativo, es la falta de claridad en la ley de los efectos que provoca la presentación de este. Para ello el presente proyecto, clarifica y trae a consideración lo estipulado en la Sentencia C 294 de 2021 donde la Corte ha enfatizado que la función legislativa debe ser continua y eficiente, y no puede ser interrumpida arbitrariamente. Puesto que suspender la función legislativa cada vez que se presenta una recusación podría llevar a retrasos significativos en la aprobación de leyes y decisiones críticas para el país.

La Corte es clara al decir que *“la recusación presentada por un ciudadano no puede tener como consecuencia la suspensión del trámite de un acto legislativo, y menos aún el retiro automático en el ejercicio de la función congresional de los Senadores. La sola invocación por parte de un tercero sobre la presunta inhabilidad para actuar de un congresista, no lo excluye automáticamente del trámite, pues esto solo sucede, conforme a los artículos 293, 294 y 295 de la Ley 5ª de 1992 y artículo 64 de la Ley 1828 de 2017, cuando el impedimento haya sido estudiado y aceptado por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. Así, solo si la recusación es resuelta favorablemente por este organismo interno el congresista estará impedido de participar en el debate y votación del trámite legislativo respectivo. Hasta que lo anterior no ocurra, no se ve afectada la investidura”*.

Esta claridad en la ley permitirá darle certeza al Congresista y no suspender el trámite legislativo, buscando equilibrar la necesidad de transparencia y la lucha contra los conflictos de interés con la eficiencia del proceso legislativo. La recusación es un

mecanismo importante para asegurar la imparcialidad, pero su implementación no debe comprometer la capacidad del Congreso para funcionar adecuadamente.

b. Prevención del uso abusivo de la recusación:

La constante experiencia en la presentación de las recusaciones ha visto como estas muchas veces no responden a los criterios o requisitos para configurar el conflicto de interés, sino, los mismos están sujetos a intereses personalísimos que buscan romper el quórum o afectar el correcto desarrollo legislativo. Para ello, se desarrolla el artículo 294 adicionando que la recusación es de carácter personal y no de una bancada, puesto que, el concepto de interés la Corte Constitucional ha sido enfático que es de carácter personal; de igual forma, que la recusación deberá ir motivada explicando las razones de hecho y derecho que fundamenta se cumplan los 3 criterios para impedimento.

De igual forma, se ha evidenciado un uso abusivo de la recusación, en el entendido que es presentada la misma, incluso antes que el proyecto en mención inicie su discusión o debate en la corporación. Situación que tiene por objeto exclusivamente torpedear el proceso legislativo, puesto que la recusación a tenor de la norma es procedente cuando el congresista “no haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas” el conflicto de interés; situación que se da posterior al estudio de impedimentos por parte de la corporación que estudió el proyecto de ley, no previamente.

c. Promoción de la ética y la responsabilidad en el ejercicio legislativo: La introducción de sanciones para recusaciones temerarias y la acumulación de recusaciones similares para evitar abusos del sistema son medidas que promueven una conducta ética y responsable entre los congresistas. Estas disposiciones aseguran que los mecanismos de recusación no sean utilizados de manera frívola o malintencionada, lo que fortalece la integridad del proceso legislativo.

De igual forma la posibilidad de rechazar de plano las recusaciones que no argumenten los tres criterios señalados por la ley de manera expresa como situaciones que configuran impedimento para la discusión de un proyecto de ley o acto legislativo, garantizan que los mecanismos sean usados de manera eficiente, pero a su vez, la posibilidad de interponer recurso de apelación con aceptación automática contra el acto que rechaza de plano la recusación evita se comenten extralimitaciones por parte de la mesa directiva de cada corporación.

4. Unidad legislativa y claridad procedimental para los procesos de recusación. Al proporcionar procedimientos claros y plazos definidos para la resolución de recusaciones, el proyecto de ley mejora la eficiencia del proceso legislativo. Esto evita retrasos innecesarios y garantiza que el trabajo legislativo pueda continuar de manera fluida, incluso cuando se presenten recusaciones. La claridad en los procedimientos también reduce el margen de error y las disputas sobre la interpretación de las normas, lo que contribuye a un proceso legislativo más ordenado y eficiente.

Esto se evidencia en la incompatibilidad existente entre la Ley 2003 de 2019 y la Ley 1828 de 2017 para el conocimiento de las violaciones al régimen de conflicto de intereses de los Congresistas; Puesto que mientras el código de ética y disciplinario del congresista, señala en su artículo 64 que el término para resolver una recusación es el señalado para el trámite ordinario de investigaciones disciplinarias (5 días), la Ley 2003 de 2019 sin realizar una derogatoria tácita señala que el término para resolver es de 3 días.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La importancia del procedimiento para tramitar recusaciones y los conflictos de intereses no ha sido ajeno al trámite legislativo, encontramos como antecedentes los Proyectos de Ley número 413 de 2020 Cámara, 353 de 2019 Cámara, 254 de 2019 Cámara.

Lo anterior sin perjuicio de los proyectos de ley que se convirtieron en la Ley 2003 de 2019 y la Ley 1828 de 2017.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

CONSTITUCIONALES

Artículo 181. Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades a partir de su posesión.

Artículo 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

2. Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

LEGALES**LEY 5ª DE 1992**

Artículo 287. Registro de intereses. En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de declaración de intereses privados que tiene por objeto que cada uno de los congresistas enuncie y consigne la información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos sometidos a su consideración, en los términos del artículo 182 de la Constitución Nacional. El registro será digitalizado y de fácil consulta y acceso.

En este registro se debe incluir la siguiente información:

Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.

b) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.

c) Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.

d) Una declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero, de afinidad y primero civil, sin que sea obligatorio especificar a qué pariente corresponde cada interés.

e) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido.

Parágrafo 1º. Si al momento de esta declaración del registro de interés el congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.

Parágrafo 2º. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.

ARTÍCULO 292. Comunicación del impedimento. Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.

ARTÍCULO 293. Efecto del impedimento. Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente se excusó de votar al Congresista.

La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del parágrafo del artículo 183 constitucional, si asistiera a la sesión el Congresista. El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención.

Artículo 294. Recusación. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de

algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusar ante ellas, procediendo únicamente si se configuran los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.

ARTÍCULO 295. Efecto de la recusación. Similar al del impedimento en el artículo 293.

LEY 1828 DE 2017

Artículo 64. Recusaciones. Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva.

El recusante deberá aportar elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta. Recibida la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, evoca conocimiento en forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación adoptará la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión. La decisión se remitirá de manera inmediata a la plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento.

Parágrafo 1º. La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiese estar incurso.

Parágrafo 2º. En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ética disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas.

Parágrafo 3º. La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo, se rechazará de plano.

Artículo 65. Efectos de la recusación. La decisión que adopta la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista sobre la recusación, es de obligatorio cumplimiento y contra la misma no procede recurso alguno. Agotado el trámite en la Comisión de Ética de manera inmediata se comunicará a la Comisión o plenaria respectiva.

Parágrafo. Resuelta la recusación interpuesta ante alguna de las Comisiones de la respectiva Cámara, no es procedente con la misma argumentación fáctica y de derecho su presentación nuevamente ante la plenaria, salvo que surjan hechos sobrevinientes y prueba suficiente que la amerite.

Artículo 66. Suspensión de la condición congresional. El trámite de la suspensión de la condición congresional se efectuará conforme lo establece el artículo 277 de la Ley 5ª de 1992.

JURISPRUDENCIALES

CORTE CONSTITUCIONAL

C 1040 de 2005 M. P. MANUEL JOSÉ CEPEDA

Considera la Corte que entre el tema de los conflictos de intereses, impedimentos y recusaciones de los congresistas y el tema de los conflictos de intereses, impedimentos y recusaciones de los jueces existen diferencias significativas a todo nivel, que impiden dar aplicación al régimen de éstos últimos en el caso de los primeros. Entre estas diferencias, se pueden citar tres que son de especial importancia: - Especificidad del régimen de conflictos de intereses de los congresistas. El régimen de conflictos de intereses de los congresistas es un tema específico que forma parte de toda una arquitectura constitucional establecida con la finalidad expresa de garantizar que la actuación de los miembros del poder legislativo propugnaba por el interés general, sin perjuicio de que tomen posiciones de partido, ideológicas o políticas, que es lo propio de la función legislativa, pero es ajeno a la función judicial.- Naturaleza diversa del proceso legislativo y el proceso judicial. La naturaleza de los procedimientos dentro de los cuales se presentan los impedimentos de los congresistas y de los jueces es fundamentalmente distinta. Mientras que los impedimentos de los senadores y representantes se formulan en el marco de procesos políticos, representativos y partidistas, los impedimentos formulados por los jueces tienen lugar dentro de procesos judiciales orientados a agotar las etapas procedimentales necesarias para llegar a una decisión en derecho. - Posicionamiento diferente de los congresistas y los jueces frente a los asuntos sometidos a su consideración. La posición de los congresistas y de los jueces frente al asunto respecto del cual se declaran impedidos es diferente. Por una parte, los congresistas representan un determinado sector social o fuerza política dentro de un proceso de deliberación colectiva en los cuales la adopción de una decisión final -es decir, la ley- no compete a los congresistas individuales sino a la voluntad democrática de las mayorías; por otra, los jueces son funcionarios independientes y autónomos encargados de aplicar la Constitución y la ley a un asunto particular con miras a adoptar, en forma individual o colegiada, una decisión jurídica final sobre ese asunto en particular.

C 1043 DE 2005 M. P. MANUEL JOSÉ CEPEDA

Ni la Constitución, ni la Ley 5ª de 1992, ni la práctica parlamentaria exigen que el trámite de un determinado proyecto de acto legislativo deba suspenderse ante la presentación de una recusación. En otras palabras, la radicación de una recusación

contra un Congresista no surte un efecto suspensivo sobre el trámite del proyecto de acto o de ley, el cual habrá de continuar independientemente de lo que resuelva la Comisión de Ética sobre la existencia de un conflicto de intereses respecto de un congresista. Una interpretación contraria llevaría a que se realizaría la actividad legislativa cada vez que se presente una recusación, lo cual sería contrario al principio democrático puesto que la expresión de la voluntad del Congreso como representante de la nación entera quedaría sujeta a la situación de un congresista.

C 1153 DE 2005 M. P. MARCO GERARDO MONROY CABRA

En el escrito de recusación en el cual se alega conflicto de intereses en contra de ocho Senadores y siete Representantes a la Cámara, miembros de las Comisiones Primeras, se señaló que algunos congresistas no se declararon impedidos como era su obligación legal en el debate y votación del proyecto de ley, a pesar de que para la época en que se tramitó el Proyecto de Acto Legislativo número 2 de 2004 sí lo hicieron y, siendo la ley de garantías un desarrollo legal del precepto constitucional, éstos igualmente se debieron haber declarado impedidos. En el caso concreto, el escrito de recusación resulta extemporáneo porque se presentó el día siguiente al cierre del debate general y a la mitad del día en el cual se dio comienzo a las votaciones. En efecto, el escrito de recusación se presentó el 24 de mayo a las 10 y 40 de la mañana, el debate general se cerró el 23 de mayo y las votaciones se efectuaron el 24 del mismo mes. En conclusión, si bien es cierto que la ley no es clara en determinar cuál es la oportunidad para presentar una recusación, debe entenderse que es posible presentarla antes del cierre de los debates, porque los impedimentos no sólo se deben entender para el momento de la votación, de conformidad con lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, sino que se amplían a las deliberaciones anteriores a la misma.

C 294 DE 2021 M. P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Del mismo modo, se ha advertido que la presentación de un impedimento o una recusación no suspende el proceso legislativo que se esté tramitando. Además, cualquier irregularidad que se presente en la decisión de aquella solicitud no afecta necesariamente la validez del proceso legislativo. En palabras de la Corte: "El hecho de que no se suspenda el proceso de discusión y votación de un proyecto de acto legislativo con la presentación de una recusación implica que las posibles irregularidades que se surtan dentro del trámite de ésta no se habrán de comunicar automáticamente al acto, esto es, no habrán de incidir sobre la validez constitucional del proyecto materia de discusión y votación. Una cosa es el trámite de una recusación y otra es el trámite del proyecto. Las irregularidades en el trámite de una recusación pueden, según su entidad, tener consecuencias respecto de los individuos involucrados.

No obstante, éstas consecuencias no se pueden trasladar o proyectar automáticamente al proyecto de acto legislativo o de ley, el cual debe reunir para su

validez requisitos distintos y específicos enunciados en la Constitución, como se anotó en el acápite sobre los referentes del control constitucional de las reformas constitucionales”.

C 302 DE 2021 M. P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Se debe insistir en que la financiación privada de las campañas es una forma legítima de participación y expresión de intereses políticos, mas no un mecanismo antidemocrático para permitir que los sectores económicos puedan inferir sobre las elecciones o dominar los cuerpos colegiados de elección popular (artículo 109 de la C. P.). Desde la perspectiva constitucional, aceptar lo contrario implicaría asumir que las personas que no realizan donaciones a las campañas electorales no tienen representación en el Congreso de la República y que las contribuciones económicas a las mismas obran como una suerte de sustituto del voto y de los pilares de la democracia participativa. Esta es una razón adicional, a aquellas que se expusieron en las consideraciones de esta sentencia, por la cual el fortalecimiento del régimen de los conflictos de intereses, en lo que tiene que ver con la financiación privada de campañas, constituye una forma de conjurar los riesgos de este tipo de financiación para el sistema democrático.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA EXPEDIENTE 11001-03-15-000-2014-03117-00(PI) 2016 C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

“Por su parte, el servidor público no está desprovisto de intereses particulares. No podría vaciarse su naturaleza humana, para el uso exclusivo de lo público. El congresista es a la vez un medio y un fin de lo público, pero ello no niega su individualidad. No es reprochable que el congresista tenga intereses particulares y políticos, como ser humano integral y político que es. Lo que daría lugar a la desinvestidura sería el abuso o el manifiesto enmascaramiento de intereses individuales en el ejercicio de dicha función de control político, lo cual podría generar eventualmente un genuino conflicto o antagonismo, en el cual se sacrifica el interés general en beneficio directo o indirecto de lo particular. Tales circunstancias, excepcionalmente, podrían configurar un eventual conflicto de intereses, conclusión que debe ser cuidadosamente argumentada por el juez de la desinvestidura en cada caso concreto”.

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 6 EXPEDIENTE 11001-03-15-000-2019-02830-00, 2019, C. P. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

En ese orden de ideas, es claro que el Senador Álvaro Uribe Vélez no participó ni votó en ningún debate del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, Senado, por cuanto en la sesión plenaria del 23 de abril de 2019 no se discutió el fondo del asunto, sino simplemente se fijó el orden del día de la sesión plenaria en que dicha discusión tendría lugar y porque el 29 de abril siguiente, el Senado en pleno decidió retrotraer toda la actuación surtida en dicho trámite legislativo hasta

el 7 de noviembre de 2017 y en todo caso, aceptar la solicitud de revocatoria del impedimento por él planteado para participar de aquel.

SALA PLENA EXPEDIENTE 11001-03-15-000-2019-04358-00(PI), 2019, C. P. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

En tal sentido, a la luz de lo dispuesto por los artículos 295 de la Ley 5ª de 1992 y 65 Ley 1828 de 2017, los efectos de la recusación sólo se producen una vez que la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista adopte la respectiva decisión. De lo contrario la figura sería el mecanismo expedito para evitar la intervención de los congresistas en los debates y las votaciones respectivas, teniendo en cuenta que las recusaciones no tienen efecto suspensivo sobre las sesiones en las cuales se presentan.

(v) En este evento, como lo manifestó el Secretario General del Senado de la República en la declaración rendida en este proceso, la sola recusación no tenía la virtualidad de sustraer al congresista acusado de la votación de la reapertura del impedimento. Además, se probó que la misma fue rechazada mediante la Resolución número 21 del 30 de abril de 2019, proferida por la mesa directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República.

(vi) A lo dicho se agrega que esta Sala de decisión tampoco encuentra acreditado el conflicto, pues no observa qué interés directo y actual podría tener el convocado en la decisión de la reapertura de un impedimento de otro senador, o la relación de causalidad con la tutela interpuesta o que en la misma tuviera un interés personal. Nada demuestra que en efecto el acusado pretendió dilatar los trámites de la aprobación de la respectiva ley con la interposición de la tutela o con su votación en la reapertura respectiva.

SALA PLENA, SALA NOVENA ESPECIAL DE DECISIÓN EXPEDIENTE 11001-03-15-000-2020-02881-00, 2021 C. P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ

En cuanto a la alegada configuración de la causal de pérdida de investidura consagrada en el artículo 183-1 de la Constitución Política, de conformidad con los argumentos expuestos como sustento de la solicitud, no encuentra la Sala reunidos los requisitos objetivo y subjetivo que den cuenta de la existencia de una vulneración del régimen de conflicto de intereses, ya que el alegato se contrae a señalar, en concreto, que la causal invocada se configuró en vista de que los congresistas denunciados, al ver no resuelta la recusación, debieron abstenerse de seguir participando de la discusión y votación del proyecto de acto legislativo, requiriendo una respuesta de fondo por parte de la Comisión competente, de manera que, al no hacerlo, vulnera el régimen de conflicto de intereses, al dar por sentado que no se configuraba el impedimento alegado por el recusante, con base en la ausencia de pruebas decretada por el Presidente de la Comisión.

Contrario a lo expresado por el solicitante, la Sala considera que no es posible estructurar un juicio de reproche a los congresistas acusados, cuando la puntual omisión endilgada no se encuentra tipificada ni encuadra en la descripción de la causal de pérdida de investidura invocada -ya mencionada en el acápite relativo a la violación del régimen del conflicto de intereses-, que se encuentra contenida en los artículos 182 constitucional y 268, 286, 291 y 296 de la Ley 5ª de 199251, en consonancia con el alcance que les ha dado la jurisprudencia de esta corporación, por lo que el aspecto objetivo de la causal no se acredita en este caso.

En cuanto al factor subjetivo, es claro que el margen de acción de los acusados no se extendía a la responsabilidad de iniciar o impulsar, mucho menos resolver sobre el trámite correspondiente a una recusación presentada en su contra. Por lo anterior, al ser rechazada la recusación, no puede hacerse ningún reproche respecto de su participación en la discusión y votación realizada frente al proyecto de acto legislativo; por el contrario, en vista de tal rechazo, no existía razón jurídica para que se apartaran del cumplimiento de su función constitucional.

IV. IMPACTO FISCAL

Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º 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 1º. 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 fusiona 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 se mantenga la normatividad vigente.

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

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

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

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 Representantes, 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.

Es preciso señalar que **se legisla para los congresistas futuros que se posesionen con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley con el objetivo de no tocar intereses propios.**

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

VI. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Por las razones antes expuestas, dejamos a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el texto de este proyecto de ley orgánica, *por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992, la Ley 1828 de 2017 con relación al trámite de impedimentos y recusaciones y se dictan otras disposiciones.*

CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE

Representante a la Cámara

Departamento de Cesar

PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 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.

CFQ-02 22 julio de 2025

Presidente

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Cámara de Representantes

Ciudad.

REFERENCIA: radicación proyecto

Atento saludo,

Con la presente me permito radicar a esta Presidencia, el proyecto de ley, *por medio del cual se establecen medidas para la protección de los suelos y la reducción del impacto ambiental del sector palmero colombiano*, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 92, en original, dos copias y medio magnético, a fin q se surtan los trámites pertinentes.

Agradeciendo de antemano su colaboración al presente.

De los honorables Representantes,

CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE
Representante a la Cámara
Departamento de Cesar

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 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:

CAPÍTULO I

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 extremada 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 inocuos, 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.

CAPÍTULO 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.

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 2°. 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 5°. *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 1°. Los incentivos estarán orientados prioritariamente a pequeños y medianos productores, así como a asociaciones campesinas y comunidades en situación de vulnerabilidad.

Parágrafo 2°. 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 3°. 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 6°. 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 7°. 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 1°. 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 8°. 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 9° 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. Bancóldex.

Parágrafo 1°. 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 2°. 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.

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

Artículo 11. Fomento a la producción sostenible y libre de deforestación de palma de aceite: Con el propósito de promover la conservación de los ecosistemas forestales y fortalecer el desarrollo sostenible del sector palmicultor, la producción, comercialización y exportación de productos derivados de la palma de aceite deberá seguir los siguientes lineamientos:

a) Libre de deforestación: Se incentivará el establecimiento y operación de cultivos de palma de aceite en terrenos que no hayan sido objeto de deforestación posterior al 31 de diciembre de 2025, priorizando la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos;

b) Prácticas agrícolas sostenibles: Se fomentará el uso de prácticas agrícolas que respeten las condiciones naturales del suelo, favorezcan su regeneración y minimicen el impacto sobre fuentes hídricas y coberturas vegetales cercanas;

c) Trazabilidad y transparencia: Las unidades productivas deberán implementar sistemas de trazabilidad que permitan identificar el origen de la materia prima y asegurar el cumplimiento de criterios de sostenibilidad ambiental y social.

CAPÍTULO 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:

a) Los excedentes deberán estar debidamente registrados y certificados como subproductos aptos para su reutilización en procesos industriales o agrícolas, conforme a las normativas vigentes;

b) 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;

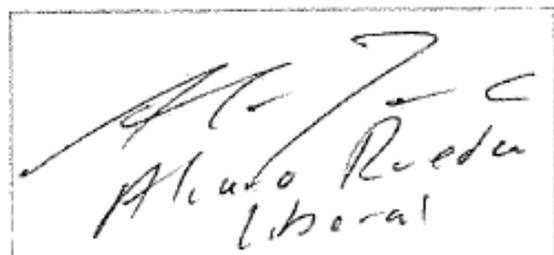
c) El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá los lineamientos técnicos y administrativos para el registro, certificación, trazabilidad y seguimiento de los excedentes comercializados, garantizando que cumplan con los estándares de sostenibilidad definidos por la normativa nacional.

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

De los honorables representantes:



CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE
Representante a la Cámara
Departamento de Cesar



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

podemos desafiar las leyes humanas, pero no podemos resistir a las naturales.

Julio Verne.

I. 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.

II. 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.

1. 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.

2. 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.).

3. 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 (Redagícola, 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.

4. 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.

5. 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.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS 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 1°. 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 2°. 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 P., 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 páramo 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.

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.

IV. 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.

V. 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.

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

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

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

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.

REFERENCIAS

- Alianza para el Aceite de Palma Sostenible de Colombia (APS). (2024). Principios del aceite de palma sostenible de Colombia. Recuperado de <https://apscolombia.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* Ceba CPPIO6O1. Recuperado de <https://www.cenipalma.org/tecnopalma/purpureocillium-lilacinum-cepa-cppio6o1/>.

- 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>.

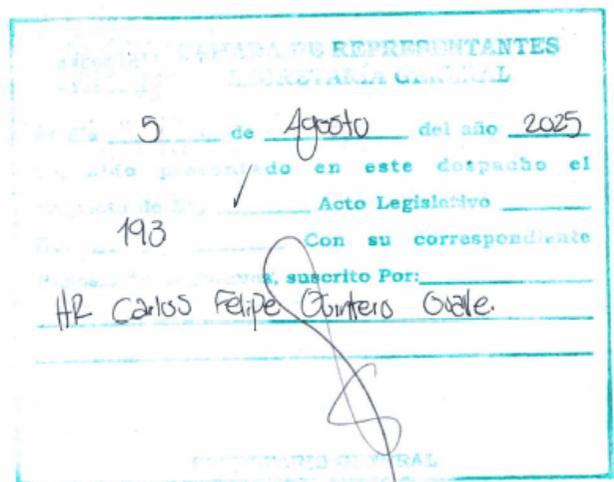
- Redagrícola. (2024). Economía circular como el núcleo del negocio de Palmas del Cesar. Recuperado de <https://redagricola.com/economia-circular-como-el-nucleo-del-negocio-de-palmas-del-cesar/>.

- 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/>.

- 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/>.



CONTENIDO

Gaceta número 1595 - Martes, 2 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

Págs.

Proyecto de Ley Orgánica número 192 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y la Ley 1828 de 2017 con relación al trámite de impedimentos y recusaciones y se dictan otras disposiciones..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 193 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..... 13