



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 683

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

#### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 34 DE 2019 SENADO

*por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto regular las coaliciones de partidos y movimientos políticos para corporaciones públicas, como mecanismo para promover el pluralismo político, garantizar la participación de los partidos y movimientos políticos y su adquisición progresiva de derechos.

**Artículo 2°.** Adiciónese el artículo 29A de la Ley 1475 de 2011 el cual quedará así:

**Artículo 29A. Candidatos de coalición a corporaciones públicas.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en la última elección una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar una lista de candidatos en coalición para la misma corporación pública. Esas listas tendrán el mismo tratamiento que las presentadas por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos en cuanto a umbrales y cifra repartidora.

No podrán presentar listas propias en las circunscripciones donde hayan inscrito una lista de coalición, como tampoco podrán participar en más de una coalición en la misma circunscripción durante una misma elección. En ningún caso un partido o movimiento político puede representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.

En el formulario de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas se indicarán los partidos y movimientos que la integran y el partido o movimiento de la coalición al que pertenece cada uno de los candidatos. La conformación y orden de la lista será definida mediante el acuerdo que realicen los partidos y movimientos políticos que hacen parte de la coalición, siguiendo mecanismos de democracia interna para lo cual tendrán en cuenta los estatutos de cada uno de ellos.

**Parágrafo 1°.** Antes de la inscripción de la lista, la coalición debe realizar un acuerdo de coalición, que como mínimo debe contener: los principios y reglas que regirán sus actuaciones, la agenda programática, el régimen de responsabilidad conforme a lo establecido en la normatividad vigente, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña, las reglas de distribución en materia

de reposición de gastos y anticipos, los espacios de publicidad, los gerentes de campaña y los procesos de auditoría interna.

Además, los partidos y movimientos políticos coaligados, deben presentar un informe único de gastos por coalición, con la información desagregada por candidato, independiente del partido al que pertenezca. Para todo lo contenido en el acuerdo, la coalición responderá en su conjunto.

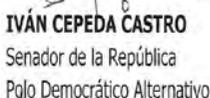
**Parágrafo 2°.** La suscripción del acuerdo de coalición para corporaciones públicas tiene carácter vinculante entre quienes lo suscriben y, por tanto, los partidos y movimientos políticos como sus directivos y demás miembros y/o afiliados no podrán inscribir, ni apoyar listas distintas a la que fue inscrita por la coalición.

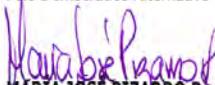
**Parágrafo 3°.** Los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición actuarán en bancadas durante todo el periodo para el que son elegidos.

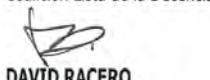
**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

  
**GUSTAVO BOLIVAR MORENO**  
Senador de la República  
Coalición Lista de la Decencia

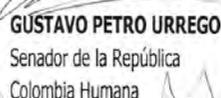
  
**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

  
**MARÍA JOSÉ PIZARRO R.**  
Representante a la Cámara  
Coalición Lista de la Decencia

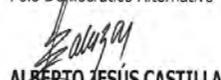
  
**DAVID RACERO**  
Representante a la Cámara  
Polo Democrático Alternativo

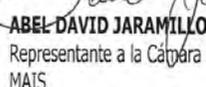
**FELICIANO VALENCIA**  
Senador de la República  
MAIS

  
**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
Senador de la República  
Coalición Lista de la Decencia

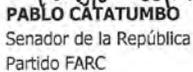
  
**GUSTAVO PETRO URREGO**  
Senador de la República  
Colombia Humana

  
**ALEXANDER LOPEZ MAYA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

  
**ALBERTO JESÚS CASTILLA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

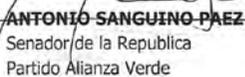
  
**ABEL DAVID JARAMILLO**  
Representante a la Cámara  
MAIS

  
**JULIÁN GALLO**  
 Senador de la República  
 Partido FARC

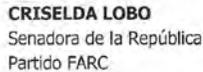
  
**PABLO CATATUMBO**  
 Senador de la República  
 Partido FARC

**VICTORIA SANDINO**  
 Senadora de la República  
 Partido FARC

**CARLOS CARREÑO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido FARC

  
**ANTONIO SANGUINO PAEZ**  
 Senador de la República  
 Partido Alianza Verde

**JAIRO CALA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido FARC

  
**CRISELDA LOBO**  
 Senadora de la República  
 Partido FARC

**LUIS ALBERTO ALBAN**  
 Representante a la Cámara  
 Partido FARC

**OMAR DE JESÚS RESTREPO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido FARC

  
**OMAR DE JESÚS RESTREPO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido FARC

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO

Este Proyecto de Ley Estatutaria tiene como objetivo reglamentar el Acto Legislativo 02 de 2015, “*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*” en materia de coaliciones, avanzando en el desarrollo de una regulación enfocada en la conformación y el ejercicio político de las coaliciones de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para elecciones a corporaciones públicas, de manera que se brinden garantías efectivas al pluralismo en el sistema político a través de la construcción de herramientas para la participación de las organizaciones políticas en un marco institucional que posibilite su adquisición progresiva de derechos.

### II. ANTECEDENTES

Los artículos 107 y 108 constitucionales consagran de manera expresa el derecho a “fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse” como desarrollo del derecho a elegir y ser elegido, de manera que el Consejo Nacional Electoral concede personería jurídica a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

En este sentido el Acto Legislativo 02 de 2015 modifica el Artículo 262 de la Constitución Política agregando que:

“(…) *La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas*”.

En este mismo sentido, la Ley 1475 del 2011 en su Artículo 29 consagra la figura de la coalición como una de las vías para asumir iniciativas ciudadanas en corporaciones públicas a través de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica:

“**Artículo 29. Candidatos de coalición.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente, será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que, aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

**Parágrafo 1°.** Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente, deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

**Parágrafo 2°.** La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y, por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

**Parágrafo 3°.** En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.

Teniendo en cuenta estos avances en materia de desarrollo legislativo alrededor de las coaliciones, el Polo Democrático Alternativo y el Partido Alianza Verde a través de sus representantes legales interpusieron una tutela solicitando a la Registraduría Nacional del Estado Civil expedir el formulario E6 para inscripción de candidaturas en coalición, dado que la entidad se había negado a expedirlo previamente, a lo cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca respondió positivamente en fallo proferido a través del Magistrado Israel Soler Pedroza en Expediente A.T. No. 2500023420002017-05487-00 ordenando expedir el formulario en cuestión.

Con base en el fallo mencionado anteriormente los partidos Alianza Social Independiente (ASI), Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) y Unión Patriótica (UP) inscribieron listas en coalición para las elecciones a Senado, alcanzando la votación suficiente para obtener 4 curules, y en Cámara de Representantes en las circunscripciones de Bogotá, D. C., Cundinamarca, Risaralda, Bolívar, Tolima y Sucre en los comicios del 2018, obteniendo la suficiente votación para ocupar 2 curules.

El contexto actual de construcción de paz, participación política y ampliación de la democracia, requiere con urgencia la reglamentación de las coaliciones para que se garanticen de forma adecuada los derechos de los partidos. Asimismo, cabe destacar que el Consejo de Estado ha reiterado en dos fallos en el caso de la Coalición a que el acto legislativo 002 de 2015 impone al legislador el deber de regular los aspectos propios del funcionamiento de las coaliciones, específicamente señaló:

“(…) *La modificación introducida por el acto legislativo 002 de 2015, constitucionalizó dos puntos específicos en materia de coaliciones, así: i) Impone al legislador el deber de regular aspectos propios del funcionamiento de las coaliciones y ii) De manera autónoma e independiente consagra y regula el derecho de presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas bajo condiciones específicas.*

*En efecto, frente al primero de los aspectos tratados por la norma superior, se evidencia que se asignó al legislador el deber de regular la financiación preponderantemente estatal de las*

campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas.

*Así las cosas, como primer aspecto, el inciso 5 del artículo 262 Superior citado, vuelve a insistir sobre la constitucionalización de la materia, ordenando la regulación de algunos aspectos relacionados con el funcionamiento de las coaliciones por parte del Legislador; pero sin que pueda predicarse que esta norma sea la génesis de la figura misma o la existencia de las coaliciones, pues como ya se vio, las coaliciones son propias y naturales del ejercicio democrático de tiempo atrás a la reforma Constitucional del 2015”<sup>1</sup>.*

Por ello, este proyecto debe ser tramitado de forma prioritaria para que todos los partidos tengan las reglas claras al momento de constituir las coaliciones.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley estatutaria consta de tres artículos:

En el artículo primero se establece el objeto de la ley en concordancia con la necesidad de desarrollar un marco normativo que regule las coaliciones establecidas en el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015. El artículo segundo consta de siete incisos que establecen el desarrollo y funcionamiento de las coaliciones y 3 párrafos que establecen las reglas de juego para el funcionamiento de las coaliciones a través del acuerdo y los alcances del mismo y la vigencia.

Los principales aspectos del proyecto de ley estatutaria son:

1. Se establece como requisito que las fuerzas dispuestas a conformar una coalición sumen el 15% de la votación válida en la respectiva circunscripción, esto con el objetivo de que las coaliciones sirvan como una herramienta de las fuerzas políticas minoritarias que redunde en mayor representatividad en las corporaciones públicas.
2. Se equipara en términos de umbrales y cifra repartidora entre las coaliciones y los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.
3. Se prohíbe presentar listas propias en circunscripciones donde ya estén participando de una lista de coalición y para participar en más de una coalición en la misma circunscripción durante una misma elección.

4. Se limita que un partido o movimiento político parte de la coalición pueda representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.
5. Se establece que en el formulario de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas deben indicarse los partidos y movimientos que la integran y el partido o movimiento de la coalición al que pertenece cada uno de los candidatos.
6. Se ordena que la conformación y el orden sea definido a través de un acuerdo que realicen los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hacen parte de la coalición, siguiendo mecanismos de democracia interna y las reglas de juego propias de sus estatutos.
7. Se establece la obligatoriedad de construir un acuerdo de coalición de gastos.
8. Se define que el acuerdo tiene carácter vinculante para los partidos y movimientos políticos y para los candidatos.
9. Finalmente, señala que las organizaciones políticas que suscriban el acuerdo deberán actuar en bancada durante todo el período para el que son elegidos, con el objetivo de generar claridades alrededor del comportamiento de la coalición en la corporación pública donde serán elegidos los representantes.

Este proyecto fue radicado en la Secretaría del Senado de la República la legislatura pasada por la bancada alternativa y de oposición en cabeza del Senador Gustavo Bolívar y fue enviado a la Comisión Primera donde se designó a la Senadora Angélica Lozano como ponente, quien realizó importantes cambios y aportes en la ponencia para primer debate, que hoy se recogen en este proyecto de ley estatutaria para robustecer y brinda las herramientas necesarias para la democracia.

Los principales aportes realizados por la Senadora Angélica Lozano en la ponencia para primer debate fueron<sup>2</sup>:

**IV. EXPERIENCIAS COMPARADAS**

A continuación se presenta el panorama de algunos países en cuanto a la existencia y funcionamiento de las coaliciones.

Países con coaliciones	Texto del articulado de los países
<p><b>México:</b> En los artículos 88 de la Ley General de Partidos Políticos de México se contempla que</p>	<p>Artículo 88 “1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.                      2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.                      3. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno.                      4. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.                      5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.                      6. Se entiende como coalición flexible aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral”.</p>
<p><b>Chile:</b> En la Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios de Chile se habilita la existencia de pactos electorales en los siguientes términos:</p>	<p>Artículo 3° bis. En las elecciones de Parlamentarios dos o más partidos políticos podrán acordar un pacto electoral.                      En las elecciones de diputados y senadores, al interior de cada pacto electoral, los partidos políticos integrantes de dicho pacto podrán, cada uno, asociarse con candidatos independientes.</p>

<sup>1</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Radicación número 11001-03-28-000-2018-00019-00  
<sup>2</sup> Ponencia para primer debate, realizada por la Senadora Angélica Lozano en la Comisión Primera de Senado y publicada en la *Gaceta* 648 de 2018: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>.

Países con coaliciones	Texto del articulado de los países
	<p>El pacto electoral regirá en todas las regiones del país en que uno o más de los partidos políticos integrantes del mismo se encuentren legalmente constituidos.</p> <p>Las declaraciones de candidaturas que presente el pacto electoral, solo podrán incluir candidatos de los partidos políticos que se encuentren legalmente constituidos en la respectiva región.</p> <p>El pacto electoral deberá formalizarse ante el Servicio Electoral, en forma previa al vencimiento del plazo y a las declaraciones de candidaturas, mediante la presentación de una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos integrantes del pacto, que deberá indicar la decisión de concurrir en lista conjunta en una elección de Parlamentarios y que existe afinidad entre sus declaraciones programáticas.</p> <p>El pacto electoral se entenderá constituido a contar de la fecha de su formalización. Los partidos políticos que hubieren constituido un pacto o una asociación con candidaturas independientes no podrán acordar otro a menos que aquel fuere dejado sin efecto. Se podrá dejar sin efecto un pacto electoral o una asociación con candidaturas independientes cuando los partidos que lo integren hayan dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 29, inciso primero, de la Ley número 18.603, y exista acuerdo unánime entre ellos. Este acuerdo deberá ser comunicado al Servicio Electoral, mediante una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos de que se trate, antes del vencimiento del plazo para presentar candidaturas.</p>
<p><b>Argentina:</b> La Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Argentina contempla la existencia de alianzas políticas.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> Los partidos políticos de distrito y nacionales pueden constituir alianzas de distrito o nacionales respectivamente de dos (2) o más partidos, de acuerdo a lo que establezcan sus respectivas cartas orgánicas, con el propósito de presentar candidatos para cargos públicos electivos.</p> <p>Asimismo, los partidos de distrito que no formen parte de un partido nacional pueden integrar una alianza con al menos un (1) partido político nacional.</p> <p>Los partidos políticos que integren la alianza deben requerir su reconocimiento, ante el juez federal con competencia electoral del distrito respectivo o de la Capital Federal, en el caso de las alianzas nacionales, hasta sesenta (60) días antes de la fecha de la elección primaria, abierta, simultánea y obligatoria, debiendo acompañar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El acuerdo constitutivo de la alianza, que incluya el acuerdo financiero correspondiente;</li> <li>b) Reglamento electoral;</li> <li>c) Aprobación por los órganos de dirección de cada partido, de la formación de la alianza transitoria de acuerdo a sus cartas orgánicas;</li> <li>d) Domicilio central y actas de designación de los apoderados;</li> <li>e) Constitución de la junta electoral de la alianza;</li> <li>f) Acuerdo del que surja la forma en que se distribuirán los aportes correspondientes al fondo partidario permanente.</li> </ul> <p>Para continuar funcionando, luego de la elección general, en forma conjunta los partidos que integran la alianza, deberán conformar una confederación.</p>
<p><b>Perú:</b> La Ley de Partidos Políticos se refiere a la alianza entre partidos bajo los siguientes términos:</p>	<p><b>Artículo 15.</b> Los partidos pueden hacer alianzas con otros partidos o movimientos políticos debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común. La alianza deberá inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines.</p> <p>A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto.</p> <p>En el acuerdo debe constar el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo y la designación de los personeros legal y técnico de la alianza.</p> <p>La alianza debe inscribirse entre los ciento ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y los treinta (30) días antes del plazo para la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos que integren una alianza no pueden presentar, en un proceso electoral, una lista de candidatos distinta de la patrocinada por esta en la misma jurisdicción.</p>

**V. AUDIENCIA PÚBLICA**

En cumplimiento del artículo 51 de la Ley 130 de 1994, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional mediante Resolución número 01 del 23 de agosto de 2018 convocó Audiencia Pública para discutir los siguientes proyectos de ley:

**Proyecto de ley número 10 de 2018 Senado,** “por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”.

**Proyecto de ley número 26 de 2018 Senado,** “por medio de la cual se dictan normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres”.

**Proyecto de ley número 72 de 2018 Senado,** “por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones”.

En lo que respecta al Proyecto de ley número 10 de 2018, el interviniente Camilo Vargas, en representación de la Misión de Observación Electoral (MOE), presentó algunos comentarios valiosos sobre el texto del articulado. La MOE celebra que dentro del Congreso se discuta la reglamentación de las coaliciones políticas.

Dentro de los comentarios que se presentaron en la Audiencia Pública, estimó importante la necesidad de aclarar los asuntos relacionados con la responsabilidad política de los partidos coaligados.

En ese orden de ideas, se propone realizar una modificación al parágrafo 1° del texto del artículo 29A de la Ley 1475 de 2011, con la intención de asegurar que las organizaciones políticas que componen las coaliciones deberán responder en su conjunto por todo lo que esté contenido en el acuerdo de coalición. En este sentido, responderán políticamente y financieramente por las actuaciones de los candidatos que pertenezcan a la lista.

Adicionalmente, la MOE consideró la necesidad de definir reglas mínimas para el seguimiento y control de la financiación. En este sentido, se adicionó la obligación de presentar un informe único de gastos de coalición en el mismo parágrafo.

Así las cosas, se acogen los cambios propuestos en la ponencia presentada en la legislatura anterior porque recogen el sentido del proyecto y fortalece el estado social de derecho.

De los honorables Congresistas,

  
**GUSTAVO BOLÍVAR**  
 Senador de la República  
 Coalición Lista de la Decencia

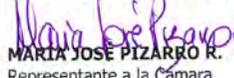
  
**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
 Senador de la República

  
**GUSTAVO BOLÍVAR**  
 Senador de la República  
 Coalición Lista de la Decencia

  
**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
 Senador de la República  
 Coalición Lista de la Decencia

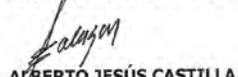
  
**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
 Senador de la República  
 Polo Democrático Alternativo

  
**GUSTAVO PETRO URREGO**  
 Senador de la República  
 Colombia Humana

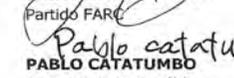
  
**MARÍA JOSÉ PIZARRO R.**  
 Representante a la Cámara  
 Coalición Lista de la Decencia

  
**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
 Senador de la República  
 Polo Democrático Alternativo

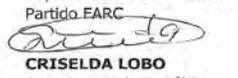
  
**DAVID RACERO**  
 Representante a la Cámara  
 Polo Democrático Alternativo

  
**ALBERTO JESÚS CASTILLA**  
 Senador de la República  
 Polo Democrático Alternativo

  
**JULIÁN GALLO**  
 Senador de la República  
 Partido FARC

  
**PABLO CATATUMBO**  
 Senador de la República  
 Partido FARC

  
**JAIRO CALA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido FARC

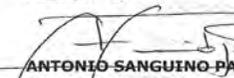
  
**CRISELDA LOBO**  
 Senadora de la República  
 Partido FARC

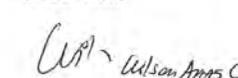
**VICTORIA SANDINO**  
 Senadora de la República  
 Partido FARC

**LUIS ALBERTO ALBAN**  
 Representante a la Cámara  
 Partido FARC

**CARLOS CARREÑO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido FARC

**OMAR DE JESÚS RESTREPO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido FARC

  
**ANTONIO SANGUINO PAEZ**  
 Senador de la República  
 Partido Alianza Verde

  
**WILSON ARIAS C.**

SECCIÓN DE LEYES  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 34 de 2019 Senado**, por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Gustavo Bolívar Moreno, Aída Yolanda Avella Esquivel, Iván Cepeda Castro, Gustavo Francisco Petro Urrego, Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Julián Gallo Cubillos, Criselda Lobo Silva, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Wilson Néber Arias Castillo, Pablo Catatumbo Torres Victoria; honorables Representantes María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mayorca, Abel David Jaramillo Largo. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 24 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envié copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTOS DE LEY**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019  
 SENADO**

*por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley, conforme a los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, tiene por objeto garantizar los derechos fundamentales a la doble instancia, doble conformidad y a la favorabilidad en el ámbito penal en concordancia con lo dispuesto en los artículos 29 y 31 de la Constitución Política y con los tratados internacionales de Derechos Humanos vigentes en Colombia, de todas las personas que hayan sido o sean sujetos de una sentencia penal condenatoria de única instancia, incluidos los aforados juzgados por la Corte Suprema de Justicia.

**Parágrafo primero:** El recurso de doble instancia y doble conformidad se interpretará como una garantía, conforme a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos, suscritos,

ratificados y vigentes en Colombia y en todo caso atendiendo al principio de favorabilidad del condenado.

**Artículo 2°.** Adiciónese un parágrafo al Artículo 15 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Parágrafo 3°.** La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Descongestión que funcionará de forma transitoria por un periodo de (2) dos años prorrogables por (2) dos años más, que en todo caso no podrán superar los (4) cuatro años contados a partir de la fecha de posesión del pleno de los magistrados que conformen esta sala.

**Artículo 3°.** Adiciónese un parágrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Parágrafo 2°.** La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Descongestión integrada por tres (3) magistrados.

Los requisitos para su elección serán los mismos que prevé la Constitución y la Ley para elegir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, ejercerán de manera transitoria, no integrarán la Sala Plena, ni tramitarán tutelas, ni recursos de revisión, ni conocerán de conflictos de competencia, ni tendrán

funciones administrativas, tendrán como único fin tramitar y decidir los recursos de apelación de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia acerca de la doble conformidad y la doble instancia de las sentencias proferidas en única instancia por la Corte Suprema de Justicia.

**Artículo 4°.** Las personas que estén legitimadas y consideren la necesidad de impugnar las sentencias a que se refiere el artículo anterior, tendrán plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de posesión de los magistrados que conforman la Sala de Descongestión para allegar el escrito que solicite el recurso. Una vez vencido este término se entenderá que quien no haya impugnado la sentencia condenatoria en su contra, renuncia a este derecho, la sentencia hará tránsito a cosa juzgada y la condena quedará en firme.

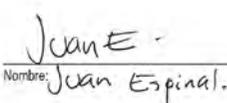
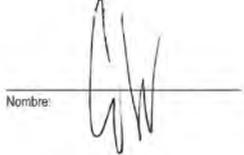
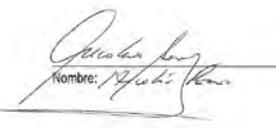
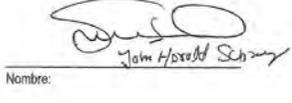
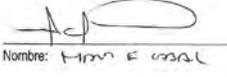
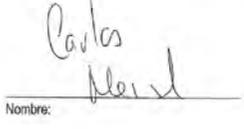
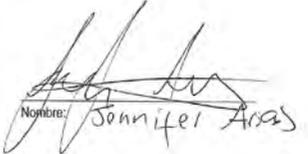
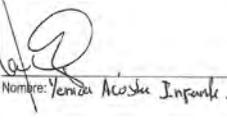
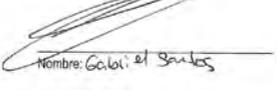
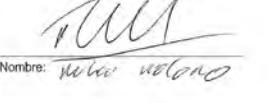
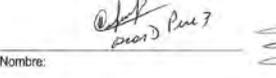
**Parágrafo primero:** Toda persona que haya sido sujeto de una sentencia penal condenatoria en única instancia proferida a partir del 23 de marzo de 1976, fecha de entrada en vigencia en Colombia del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y hasta la entrada en vigencia de la presente ley, tendrá derecho a impugnarla bajo las mismas reglas de apelación de las sentencias de primera instancia señaladas en la Ley 906 de 2004 o en las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.

**Artículo 5°.** La impugnación de las sentencias condenatorias proferidas en única instancia con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, se someterá al procedimiento establecido en el Acto Legislativo No. 01 de 2018.

**Parágrafo primero:** En el caso de la Corte Suprema de Justicia para conocer de la doble conformidad judicial, se designarán conjueces de la lista de esta corporación, según las reglas de reparto establecidas.

**Artículo 6°.** Autorícese al Gobierno Nacional y al Consejo Superior de la Judicatura a realizar las apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 7°.** Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 Nombre: Juan Espinal.	 Nombre:
 Nombre: Rafael Pérez	 Nombre: John Harold Schrey
 Nombre: Juan Espinal	 Nombre: Carlos Meisel
 Nombre:	 Nombre: Jennifer Arce
 Nombre: Yemba Acosta Infante.	 Nombre: Gabi el Santos
 Nombre: Néstor Velasco	 Nombre: John Jaime Perdomo
 Nombre: [Illegible]	 Nombre: Rep Arceca

### TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019

por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.

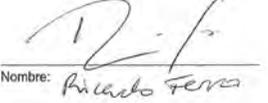
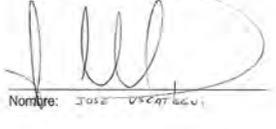
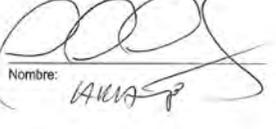
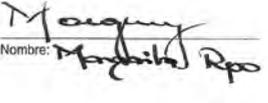
#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho de impugnación y la garantía de doble instancia constituyen imperativos esenciales dentro de nuestro sistema jurídico y Estado Social de Derecho. Es por esto que esta iniciativa legislativa está orientada a que se reconozca el derecho a la impugnación de sentencias condenatorias, sin ninguna excepción y de manera retroactiva.

A nivel constitucional, el artículo 29° de la Carta Política consagra el derecho a impugnar la sentencia condenatoria y en materia penal reconoce el principio de favorabilidad, estos dos preceptos no pueden ser desconocidos. Así mismo, el artículo 31 establece que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

En cuanto a las obligaciones internacionales, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, establece en su artículo 8°, numeral 2°, literal H, que toda persona inculpada de un delito tendrá "derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior", ratificándose el deber suprallegal de conceder a los condenados la posibilidad de que una primera decisión desfavorable siempre sea revisada por un órgano distinto. Obligación que también se encuentra contenida en el artículo 14, numeral 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1976, en el cual prescribe que "Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior".

Tanto la Convención como el Pacto son instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia, por lo que se debe entender que sus disposiciones están incorporadas en la Constitución Política y siempre habrá que adoptar una decisión que garantice el cumplimiento del derecho, aun cuando ello implique aplicar directamente la Carta Política.

 JUAN DAVID VÉLEZ Representante a la Cámara	 PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República
 JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN Representante a la Cámara	 Nombre: Ricardo Ferrer
 Nombre: CARLOS Felipe Utría	 Nombre: Juan Pablo Celis
 Nombre: JOSÉ VELEZ	 Nombre: EDUARDO RODRÍGUEZ
 Nombre: MARÍA	 Nombre: Margarita Rpo
 Nombre: RUBY CÁRDENAS	 Nombre: Juan Subero

Sin embargo, a pesar de lo anterior, nuestro país contaba con una omisión legislativa respecto al derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria y la garantía de la doble instancia, por lo que en la realidad dichos derechos no se materializaban; razón por la cual, la Corte Constitucional mediante una sentencia hito, la C-792 de 2014 decidió a exhortar “(...) al Congreso de la República para que, en el término de un año (...), regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior jerárquico o funcional de quien impuso la condena”.

Por lo tanto, el legislador atendiendo el precepto de la Corte Constitucional y dentro del marco de sus competencias modificó los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política e implementó el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria mediante el Acto Legislativo No. 01 de enero de 2018.

Esta modificación tiene intrínseco el principio universal de retroactividad penal por favorabilidad y en este sentido, la Carta Política en su artículo 29°, como se había mencionado anteriormente, consagra que: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. (...)”.

Es decir que, existe la obligación de aplicar y respetar el principio de favorabilidad, siendo uno de aquellos derechos que integran la personalidad inviolable de todo ciudadano, que no puede ser desconocido por ninguna norma, cualquiera sea la naturaleza de esta, por lo que una interpretación contraria al mismo, resultaría inconstitucional.

Dicho principio ha sido uno de los postulados generales de los sistemas penales en el mundo, constituyendo un elemento fundamental del debido proceso y como tal, el mismo no puede ser desconocido en ningún escenario legal donde su aplicación sea necesaria para garantizar el debido proceso y asegurar la vigencia de un orden justo.1

El mencionado principio no puede desconocerse en ninguna circunstancia y ello no solo por ser un mandato constitucional, sino por ser a su vez un mandato de carácter internacional; esto es, por ser un principio también reconocido en tratados internacionales adoptados por Colombia, los cuales integran el bloque de constitucionalidad, son de obligatorio cumplimiento y deben ser empleados como criterios orientadores y de interpretación, como lo mencionamos anteriormente.

Igualmente, el principio de favorabilidad, como garantía del proceso y de las actuaciones judiciales y administrativas, tiene desarrollo legal en los artículos 44° de la Ley 153 de 1887, en el artículo 6° del Código Penal (Ley 599 del 2000) y artículo 6° del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 del 2004), apareciendo en estos últimos como norma rectora, postulado que no establece salvedad ni excepción alguna.

De acuerdo con lo anterior, nuestra Carta y las leyes penales consagran de manera expresa el principio de favorabilidad, resaltando el carácter imperativo de dicho postulado; razón por la cual, en presencia de tránsito de leyes o coexistencia de las mismas que regulan el mismo supuesto fáctico de diferente forma, se debe optar por la que favorezca al procesado, es decir la ley penal favorable es retroactiva y no hay retroactividad de la ley desfavorable al sindicado.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y en cumplimiento de la orden emitida por el máximo órgano de interpretación de la Carta Política, la Corte Constitucional, en observancia de la línea jurisprudencial iniciada en la sentencia C-792 del 2014 y ratificada en la reciente Sentencia SU-217 del 2019, manifestó la necesidad de definir la forma que garantice el derecho de impugnación de la sentencia condenatoria de primera instancia.

En este sentido, el fallo de la Corte Constitucional SU-217 del 2019, del que solo se conoce el comunicado de prensa, señaló que no correspondía a esa colegiatura definir los límites y alcances de la regulación del derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria, y que era labor del Congreso hacerlo en desarrollo de la libertad de configuración que emana de la misma Constitución.

Dijo así la Corte: “La Corte no se refirió a los destinatarios de dicha regulación, ni a los aspectos relacionados con la prescripción de la acción penal, ni la cosa juzgada de las sentencias que no hayan sido objeto de impugnación, en tanto se trata de elementos de la regulación que corresponde adoptar al Congreso de la República dentro del marco de la Constitución”.

Por lo tanto, no se puede dar un trato diferenciado a los condenados penales, ya que en materia criminal prevalece el principio general de la favorabilidad, así provenga de una ley posterior; razón por la cual, es indispensable que las garantías que aquí se conciben se retrotraigan hasta el 04 de julio de 1991, momento en el que empezó a regir la actual Constitución y se generó el vacío reprochado por la Corte Constitucional, sin embargo es importante tener como punto de partida el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que entró en vigencia en 1976 en Colombia y establece el derecho a la revisión de las sentencias por otro operador judicial.

Finalmente, es importante traer a colación que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en decisión del 13 de noviembre de 2018, dictaminó que Colombia estaba violando las garantías consagradas en el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a los “aforados”, por no señalar dentro de su ordenamiento jurídico un recurso disponible para que los condenados en única instancia pudieran solicitar que el fallo adverso fuera revisado por otra sede judicial.

Agregando que: “si bien la legislación de un Estado parte puede disponer en ciertas ocasiones que una persona en razón de su cargo sea juzgada por un tribunal de mayor jerarquía que el que naturalmente correspondería, esta circunstancia no puede por sí sola menoscabar el derecho del acusado a la revisión de su sentencia y condena por un tribunal”, de suerte, que mantener la inobjetablez de la primera condena penal proferida en sede de apelación, casación o en procesos de única instancia haría mantener la infracción de las obligaciones internacionales por parte del Estado.

Por todo lo anterior, la finalidad de este proyecto es salvaguardar el núcleo esencial del derecho a la doble conformidad judicial, al garantizarle a cualquier persona que tiene posibilidad de que otro operador judicial pueda revisar la sentencia condenatoria y restablecer los posibles errores que se pudieron cometer en un primer juicio.

JUAN DAVID VÉLEZ  
Representante a la Cámara

JUAN MANUEL DAZA IGUARAN  
Representante a la Cámara

PALOMA VALENCIA LASERNA  
Senadora de la República

Nombre: Enrique Fabrales B.

Nombre: Ricardo Ferrer

Nombre: Carlos Jairo Uricó

Nombre: Juan P. Celis U.

Nombre: JOSE VASQUEZ

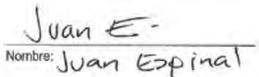
Nombre: EDUARDO RODRIGUEZ

Nombre: ANA

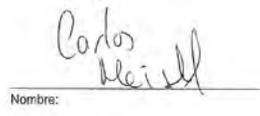
Nombre: Margarita Ríos

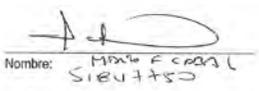
Nombre: RUBÉN MANUEL SPARTIT

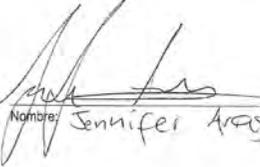
Nombre: Juan J. Beltrán

  
 Nombre: Juan Espinal

  
 Nombre: Carlos Meisel

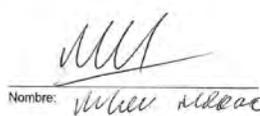
  
 Nombre: Jennifer Arango

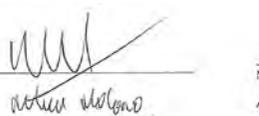
  
 Nombre: Yenis Acosta Infante

  
 Nombre: Gabriel Santos

  
 Nombre: Wilier Alcega

  
 Nombre: Nelson Alzate

  
 Nombre: Jhon Jairo Bermudez

  
 Nombre: Aída Avella

  
 Nombre: Carlos Felipe Mejía

Vásquez, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Manuel Meisel Vergara, Jhon Harold Suárez Vargas; Honorables Representantes Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, Enrique Cabrales Baquero, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, José Jaime Uscátegui Pastrana, Édwar David Rodríguez Rodríguez, Margarita María Restrepo Arango, Jhon Jairo Berrío López, Jénifer Arias Falla. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 24 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2019  
SENADO

por el cual se prohíbe el uso del Glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, julio 20 de 2019

Señor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

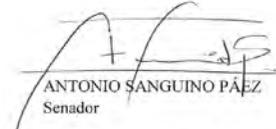
Asunto: Radicación **Proyecto de ley número 47 de 2019**, por el cual se prohíbe el uso del Glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor:

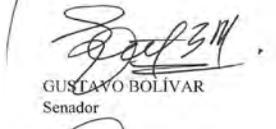
En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante el Senado de la República el presente Proyecto de Ley cuyo objeto es preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al glifosato y sus diferentes derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas-.

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Por tal motivo, adjunto original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

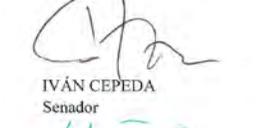
De los Congresistas,

  
 ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
 Senador

  
 GUILLERMO GARCÍA REALPE  
 Senador

  
 GUSTAVO BOLÍVAR  
 Senador

  
 ROY BARRERAS  
 Senador

  
 IVÁN CEPEDA  
 Senador

  
 AIDA AVELLA ESQUIVEL  
 Senadora

  
 JOSÉ LONDOÑO

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 24 del mes Julio del año 2019, se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 32, Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Juan David Vélez, Juan Manuel Daza, Ricardo Ferro, Enrique Cabrales, Juan Pablo Celis, José Uscátegui, Edward Rodríguez, María Patricia Restrepo, Jhon Berrío, H.S. Dely del Espíritu, Paloma Valencia

SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 24 del mes Julio del año 2019, se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 032, Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Paloma Valencia Laserna, Carlos Felipe Mejía, Rubén Chagui, H.F. Juan David Vélez y otras firmas.

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 32 de 2019 Senado**, por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Paloma Valencia Laserna, Carlos Felipe Mejía Mejía, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Ruby Helena Chagüí Spath, Nicolás Pérez

GUSTAVO PETRO URREGO  
Senador

ALEXANDER LÓPEZ  
Senador

FELICIANO VALENCIA  
Senador

IVÁN MARULANDA  
Senador

JULIÁN GALLO  
Senador

Victoria Sandoval Simanca

Guillermo García Realpe

Como Dent tipo

TEMÍSTOCLES ORTEGA  
Senador

ARMANDO BENEDETTI  
Senador

LUIS FERNANDO VELASCO  
Senador

WILSON ARIAS  
Senador

Pablo Catatumbo T.  
PABLO CATATUMBO  
Senador

Nairo Pérez Leguano

Juan Castro

Armando Benediti

IVÁN CEPEDA  
Senador

GUSTAVO PETRO URREGO  
Senador

ALEXANDER LÓPEZ  
Senador

FELICIANO VALENCIA  
Senador

IVÁN MARULANDA  
Senador

JULIÁN GALLO  
Senador

Victoria Sandoval Simanca

Juan Castro

Armando Benediti

LUIS FERNANDO VELASCO  
Senador

WILSON ARIAS  
Senador

Pablo Catatumbo T.  
PABLO CATATUMBO  
Senador

Nairo Pérez Leguano

Guillermo García Realpe

ACQUIVIVA LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7 #8-62. Teléfonos: 3823000

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2019  
SENADO**

por el cual se prohíbe el uso del Glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al glifosato y sus diferentes derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas-.

**Artículo 2°. Prohibición.** En atención al principio de precaución, se prohíbe el uso del glifosato o cualquiera de sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas-.

**Artículo 3°. La Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas- priorizará estrategias de erradicación y sustitución voluntarias de cultivos de uso ilícito, que contarán con medidas de acceso a tierras y activos productivos.**

**Parágrafo.** La Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) garantizarán que las estrategias de erradicación y sustitución voluntarias, incorpore proyectos productivos agrícolas, pecuarios, acuícolas, pesqueros o forestales o de reconversión de los usos del suelo con el fin de atender el acceso integral a tierras para las mujeres rurales.

**Artículo 4°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Congresistas,

ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
Senador

GUSTAVO BOLÍVAR  
Senador

José Londoño

GUILLERMO GARCÍA REALPE  
Senador

ROY BARRERAS  
Senador

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

por el cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones.

**I. Objeto del proyecto.**

Los estudios científicos y la evidencia sobre los efectos del glifosato, revelan los elevados riesgos que representa la exposición, contacto y consumo de esta sustancia y sus diferentes derivados para la salud pública, colectiva e individual en cualquiera de sus modalidades y presentaciones. El presente proyecto de ley tiene como objeto preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al glifosato y sus diferentes derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas-.

Para dar cumplimiento al objeto de la iniciativa, a partir de la sanción de la ley se prohíbe el uso del glifosato o cualquiera de sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas-.

**II. Justificación.**

La propuesta se presenta alrededor del trabajo que está desarrollando la Alianza Parlamentaria para la Modificación de la Política de Drogas, donde se resalta el apoyo de organizaciones sociales y centros de pensamiento como OCCDI, IndePaz, el Centro de Pensamiento Latinoamericano Raizal, Mamacoca, ente otras. Esperamos que los elementos brindados nos acerquen en primer lugar a la prohibición inmediata del glifosato y sus diferentes derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas-. Posteriormente, esperamos ampliar la discusión y acercarnos a las ciudades y países que a la fecha ya dieron el paso para prohibir su uso en la agroindustria.

Mediante el presente capítulo se presenta una compilación de los elementos más relevantes para que el Estado colombiano tenga presente en la actual discusión acerca del uso del glifosato en la política de drogas del país. Dentro de los elementos más importantes a discutir acerca del uso del glifosato se encuentran

los impactos socioambientales, los altos costos para su uso y a su ineficiencia.

### 1. El glifosato en la sociedad.

#### a. Qué es el glifosato

Como señala Monroy, C., & Cortés, A., & Sicard, D., & Groot de Restrepo, H. (2005)<sup>1</sup>, el glifosato, un ácido orgánico débil cuya molécula está formada por una fracción de glicina y otra de fosfometil (N- fosfometilglicina), C<sub>3</sub>H<sub>8</sub>NO<sub>5</sub>, es un herbicida de amplio espectro, no selectivo, utilizado para eliminar malezas indeseables en ambientes agrícolas y forestales, especialmente en cultivos de maíz, soya y arroz. La aplicación de este herbicida produce la inhibición de aminoácidos aromáticos en la planta por inactivación de la enzima 5-enolpiruvilchiquimato3-fosfato sintasa.

#### b. Historia.

La Vanguardia<sup>2</sup> manifiesta que la capacidad del glifosato para matar las hierbas perjudiciales para los cultivos fue descubierta en 1970 por John E. Franz, de la multinacional Monsanto. Esta empresa lo ha explotado durante más de 20 años y lo comercializa con el nombre de RoundUp (ahora pertenece a la alemana Bayer). En 1974 inició su distribución comercial.

#### c. Usos.

Los usos globales del glifosato se pueden conocer mediante una línea de tiempo<sup>3</sup>, en tal sentido algunos de sus usos han sido:

- 1974 - El control de las malezas perennes y anuales en las zonas de cultivos.
- 1976 - El control de malezas perennes en cultivos perennes, antes de plantar o después de la cosecha de los cultivos anuales, con etiqueta de uso en primeros cultivos.
- 1978 - Aplicación dirigida a malezas perennes en cultivos anuales, como el algodón y la soja.
- 1979 - Aplicación selectiva en cultivos anuales con pulverizadores de recirculación o aplicadores de mecha de cuerda para el control de malezas anuales y perennes.
- 1986 - Control de malezas anteriores a la siembra de cultivos anuales en los sistemas reducidos o de siembra directa.
- 1996 - Introducción de la tecnología Roundup Ready, que permite su aplicación directa para el control de malezas en los cultivos tolerantes al glifosato. También se emplea en céspedes y jardines. Su efecto sobre las plantas no es selectivo, lo que significa que mata a la mayoría de ellas cuando se aplica.

#### d. Quién lo produce.

La Revista Dinero<sup>4</sup> indica que Monsanto vendió el glifosato bajo la marca Roundup y hasta 2000 tuvo exclusividad, pues en ese año venció la patente, momento a partir del cual varias empresas empezaron a producirlo. Hoy los chinos son los mayores productores mundiales de glifosato y sus precursores y representan alrededor de 30% de las exportaciones mundiales.

<sup>1</sup> Monroy, C., & Cortés, A., & Sicard, D., & Groot de Restrepo, H. (2005). Citotoxicidad y genotoxicidad en células humanas expuestas in vitro a glifosato. *Biomédica*, 25 (3), 335-345. Tomado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84325309>

<sup>2</sup> Tomado de: <https://www.lavanguardia.com/natural/tu-huella/20181107/452787618210/glifosato-prohibicion-medidas-nuevas-alemania-herbicida-nocivo-cancer.html>

<sup>3</sup> Tomado de <http://www.monsantoglobal.com/global/ar-productos/pages/la-historia-del-glifosato.aspx>

<sup>4</sup> Tomado de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/asi-funciona-el-negocio-del-glifosato-en-colombia/263953>

Los principales productores de este mercado son, Anhui Huaxing Chemical Industry Company, BASF, Bayer (hoy dueño de Monsanto), Dow AgroSciences, DuPont y Syngenta, entre otros.

#### e. Impactos socioambientales.

El trabajo realizado por Eduardo Martin Rossi<sup>5</sup> reúne una extensa recopilación bibliográfica de impactos generales del herbicida glifosato, activo y formulado, así como también de su metabolito final de degradación, el ácido aminometilfosfónico. Son en total 665 recopilaciones de bibliografías internacionales ordenadas por enfermedades vinculantes, sistemas orgánicos afectados, mecanismos fisiopatológicos más frecuentes y tipo de muestras a analizar actualizadas hasta el 28 de febrero de 2017.

La denominada **Antología Toxicológica del Glifosato**, compila estudios con los siguientes campos de análisis:

- Linfoma no Hodgkin (cáncer del tejido linfático).
- Carcinogenicidad.
- Parkinsonismo.
- Teratogénesis (malformaciones).
- Mecanismos de fisiopatología celular.
- Estrés oxidativo.
- Mutagenicidad.
- Genotoxicidad.
- Trastornos en el sistema endocrino (disrupción hormonal).
- Hepatotoxicidad.
- Trastornos en el sistema reproductivo.
- Trastornos en el sistema inmunitario.
- Trastornos en el sistema digestivo.
- Trastornos en el sistema nervioso.
- Trastornos en el sistema renal.
- Trastornos en el sistema cardiovascular.
- Trastornos en fluidos orgánicos.

Con respecto a la carcinogenicidad, es importante mencionar que la publicación científica *International Journal of Clinical Medicine* le dio lugar a un relevamiento socioambiental realizado en Argentina, en Monte Maíz, una localidad de Córdoba que es ejemplo de la fuerte asociación entre cáncer y exposición ambiental por contaminación con glifosato. El informe concluye que:

*“detecta elevada contaminación con glifosato en asociación con frecuencias incrementadas de cáncer en un típico pueblo agrícola argentino, por su diseño nos es imposible hacer afirmaciones sobre causalidad. Otros diseños de estudios son requeridos, pero si nosotros corroboramos la concurrencia de alta exposición a glifosato y cáncer”*<sup>6</sup>.

Aunando en los estudios que se han publicado, en la siguiente tabla se presenta un resumen de 7 de ellos que dan cuenta de los efectos que el glifosato tiene sobre los seres humanos, plantas y animales:

<sup>5</sup> Técnico en Inmuno-Hemoterapia, Técnico en Epidemiología y Estudiante de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional del Rosario en Argentina. Tomado de: <https://drive.google.com/file/d/0B-pyNXYB-rHjLXgxdU-9yaEp1TDg/view>

<sup>6</sup> *International Journal of Clinical Medicine*, 2017, 8, 73-85. Asociación entre cáncer y exposición ambiental a glifosato. Tomado de: <http://reduas.com.ar/wp-content/uploads/downloads/2017/02/txt-ca-y-glifospa%C3%B1ol.pdf>

AUTOR	RESULTADOS
<p>Monroy, C. M., Cortés, A. C., Sicard, D. M., &amp; de Restrepo, H. G. (2005). Citotoxicidad y genotoxicidad en células humanas expuestas in vitro a glifosato. <i>Biomédica</i>, 25(3), 335-45. <a href="https://doi.org/10.7705/biomedica.v25i3.1358">https://doi.org/10.7705/biomedica.v25i3.1358</a></p>	<p>En la citotoxicidad crónica las células GM38 y las HT1080 presentaron un efecto dependiente de la dosis después del tratamiento con glifosato en concentraciones de 5,2 a 8,5 mM y 0,9 a 3,0 mM, respectivamente. En la citotoxicidad aguda, las células GM38 y las HT1080 expuestas a un rango de concentraciones de 4,0 a 7,0 mM, 4,5 a 5,75 mM y 4,0 a 7,0 mM, respectivamente, presentaron una viabilidad mayor al 80%. Se evidenció daño en el ADN después del tratamiento con glifosato en concentraciones de 4,0 a 6,5 mM para las células GM38 y de 4,75 a 5,75 mM para las células HT1080.</p> <p>Conclusiones. Se sugiere que el mecanismo de acción del glifosato no se limita únicamente a las plantas sino que puede alterar la estructura del ADN en otros tipos de células como son las de los mamíferos.</p>
<p>Martínez A, Reyes I, Reyes N. (2007). Citotoxicidad del glifosato en células mononucleares de sangre periférica humana. <i>Biomédica</i> 2007;27:594-604 <a href="https://www.revistabiomedica.org/index.php/biomedica/article/view/176/167">https://www.revistabiomedica.org/index.php/biomedica/article/view/176/167</a></p>	<p>Ambas presentaciones del glifosato (grado técnico y Roundup®) fueron tóxicas para las células mononucleares de sangre periférica humana. Roundup® fue más citotóxico que el glifosato grado técnico, ya que se encontró que la concentración letal 50 (LC50) analizada con el método de exclusión con azul de tripano a las 24 horas fue de 56,4 µg/ml de glifosato en la forma de Roundup® y de 1.640 mg/ml (1,64 µg/ml) para glifosato grado técnico.</p> <p>Conclusiones. Los resultados de este estudio in vitro confirman el efecto tóxico para las células humanas observado para el glifosato y sus preparaciones comerciales, y que estas últimas son más citotóxicas que el compuesto activo, lo que apoya la idea de que los aditivos presentes en las formulaciones comerciales juegan un papel crucial en la toxicidad atribuida a los herbicidas que contienen glifosato.</p>
<p>Paz-y-Miño, César, Sánchez, María Eugenia, Arévalo, Melissa, Muñoz, María José, Witte, Tania, De-la-Carrera, Gabriela Oleas, &amp; Leone, Paola E. (2007). Evaluation of DNA damage in an Ecuadorian population exposed to glyphosate. <i>Genetics and Molecular Biology</i>, 30(2), 456-460. <a href="https://dx.doi.org/10.1590/S1415-47572007000300026">https://dx.doi.org/10.1590/S1415-47572007000300026</a></p>	<p>Analizamos las consecuencias de la fumigación aérea con glifosato agregado a una solución de surfactante en la parte norte de Ecuador. Se investigaron un total de 24 individuos de control expuestos y 21 no expuestos utilizando el ensayo del cometa. Los resultados mostraron un mayor grado de daño en el ADN en el grupo expuesto (longitud del cometa = 35.5 µm) en comparación con el grupo de control (longitud del cometa = 25.94 µm). Estos resultados sugieren que en la formulación utilizada durante la pulverización aérea, el glifosato tuvo un efecto genotóxico en los individuos expuestos.</p>
<p>Sanín LH, Carrasquilla G, Solomon KR, Cole DC, Marshall EJ. Diferencias regionales en el tiempo hasta el embarazo entre mujeres fértiles de cinco regiones colombianas con diferente uso de glifosato. <i>J Toxicol Environ Health A</i>. 2009; 72 (15–16): 949–960. Doi: 10.1080 / 15287390902929691</p>	<p>El objetivo de este estudio fue evaluar si existía una asociación entre el uso de glifosato cuando se aplicaba mediante pulverización aérea para la erradicación de cultivos ilícitos (cocaína y amapola) y el tiempo hasta el embarazo (TTP) entre mujeres fértiles. Se realizó un estudio de cohorte retrospectivo (con un índice de exposición ecológica) de los primeros embarazos en 2592 mujeres colombianas fértiles de 5 regiones con diferentes usos de glifosato. Las mujeres fueron entrevistadas con respecto a los factores predictivos potenciales de TTP, que se midieron en meses. Las probabilidades de fecundidad (FOR) se calcularon utilizando un análogo de tiempo discreto del modelo de riesgo proporcional de Cox. Hubo diferencias en TTP entre regiones. En el modelo multivariado final, el principal predictor fue la región ajustada por la relación irregular con el compañero, edad materna al primer embarazo y, marginalmente, consumo de café y autopercepción de la contaminación del agua. Boyacá, una región con cultivos tradicionales y. Recientemente, los cultivos ilícitos sin erradicación con glifosato (erradicación manual) mostraron un riesgo mínimo y fueron la región de referencia. Otras regiones, incluyendo Sierra Nevada (área de control, agricultura orgánica), Putumayo y Nariño (cultivos ilícitos y programa de fumigación de erradicación intensiva) y Valle del Cauca, demostraron un mayor riesgo de TTP más largo, con el mayor riesgo para el Valle del Cauca (FOR 0.15, 95% CI 0.12, 0.18), una región de caña de azúcar con un historial de uso de glifosato y otros químicos por más de 30 años. La reducción de la fecundidad en algunas regiones no se asoció con el uso de glifosato para la pulverización de erradicación. Las diferencias ecológicas observadas permanecen sin explicación y pueden producirse por exposiciones variables a factores ambientales, antecedentes de programas anticonceptivos en la región o trastornos psicológicos. Se necesitan estudios futuros que examinen estas u otras posibles causas.</p>

AUTOR	RESULTADOS
<p>Paz-y-Miño, C., Muñoz, M., Maldonado, A., et al. (2011). Determinación de línea de base en áreas sociales, de salud y genéticas en comunidades afectadas por la fumigación aérea con glifosato en la frontera noreste de Ecuador. Número especial sobre la 13ª Conferencia Internacional del Consorcio de la Cuenca del Pacífico para el Medio Ambiente y la Salud: Exposiciones ambientales en la era del cambio climático Editado por Peter D. Sly, David O. Carpenter y Robert G. Arnold. <i>Reviews on Environmental Health</i>, 26 (1), pp. 45-51. Consultado el 18 de julio de 2019, de doi: 10.1515 / veh.2011.007</p>	<p>La frontera noreste de Ecuador ha sido fumigada de forma aérea con una mezcla de herbicidas que contiene surfactantes y adyuvantes, ejecutados por el Gobierno colombiano. El propósito de este estudio fue diagnosticar los aspectos sociales, de salud y genéticos de las personas afectadas por el glifosato. Para lograr este objetivo, se entrevistó a 144 personas y se obtuvieron 521 diagnósticos médicos y 182 muestras de sangre periférica. Genotipado de GSTP1 Ile105Val, GPX-1 Pro198Leu, y XRCC1 Arg399Gln polimorfismos se analizaron, utilizando la técnica de PCR-RFLP. Se realizó la evaluación de las aberraciones cromosómicas, obteniéndose 182 cariotipos. La desnutrición infantil fue del 3%. Del total de la población, el 7,7% tenía hijos con malformaciones y el porcentaje de abortos era del 12,7%. Con respecto a la genotipificación, los individuos con GSTP1 Val / Val obtuvieron una proporción de probabilidades de 4.88 (p &lt;0.001), y los individuos Ile / Val, junto con los individuos Val / Val, tenían una razón de probabilidad de 2.6 (p &lt;0.05). Además, los individuos GPX-1 Leu / Leu presentaron un odds ratio (OR) de 8.5 (p &lt;0.05). En cuanto a los cariotipos, los 182 individuos tenían cariotipos normales. En conclusión, la población de estudio no presentó alteraciones cromosómicas y de ADN significativas. El impacto social más importante fue el miedo. Recomendamos futuros estudios prospectivos para evaluar las comunidades.</p>
<p>Bardakjian T, Schneider A. 2005. Asociación de anoftalmia y atresia esofágica: cuatro nuevos casos identificados por el registro clínico de anoftalmia / microftalmía. <i>Soy J Med Genet A132A</i> (1): 54 - 56.</p>	<p>La microftalmia síndrómica es un síndrome congénito raro asociado con anomalías cerebrales, atresia esofágica y anomalías genitales. Este es el caso de un varón de 4 años con microftalmia bilateral, baja estatura, retraso en el desarrollo neurológico, anomalías genitales y exposición materna al glifosato durante el embarazo. Las pruebas genéticas detectaron una mutación heterocigótica patógena previamente informada en el gen SOX2, lo que confirma un diagnóstico de microftalmia síndrómica - 3. Cuando un paciente presenta microftalmia bilateral, es necesario determinar si está aislada o es síndrómica; después, se deben realizar pruebas genéticas para ofrecer un asesoramiento genético efectivo.</p>
<p>Camacho, A. &amp; Mejía, D. (2017). Consecuencias para la salud de la fumigación aérea de cultivos ilícitos: el caso de Colombia. <i>Revista de economía de la salud</i> Volumen 54, julio de 2017, páginas 147-160. <a href="https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.04.005">https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.04.005</a></p>	<p>Este documento explota las variaciones en la fumigación aérea en el tiempo y el espacio en Colombia y emplea un panel de registros de salud individuales para estudiar los efectos causales de la fumigación aérea de herbicidas (glifosato) en los resultados relacionados con la salud a corto plazo. Nuestros resultados muestran que la exposición al herbicida utilizado en campañas de fumigación aérea aumenta el número de consultas médicas relacionadas con enfermedades dermatológicas y respiratorias, así como el número de abortos involuntarios. Estos hallazgos son robustos a la inclusión de efectos fijos individuales., que comparan la prevalencia de estas condiciones médicas para la misma persona con diferentes niveles de exposición al herbicida utilizado en el programa de fumigación aérea durante un período de 5 años. Además, nuestros resultados son sólidos para controlar la extensión del cultivo ilícito de coca en el municipio de residencia.</p>

**f. Efectos de vulneración psicosocial a causa del uso del glifosato<sup>7</sup>.**

Ya algunos medios de comunicación en el país han logrado recolectar información directamente de las víctimas del uso de este herbicida. El 23 de septiembre de 2018 el equipo digital NTC, Noticias Uno –Sistema informativo del Canal 1–, da a conocer los siguientes testimonios de los efectos negativos en la salud de las personas expuestas al glifosato.

María Ortiz, asegura que encontró a una mujer “tirada en el suelo con vómito, con dolor de estómago, ella no podía hablar”.

José Ortiz, asegura que él mismo fue víctima “Eso me salían granos en la piel, manchas y fiebre que les daba y ahí la gente enferma todavía”.

Uno de los relatos más críticos es el de Yamile Daza quien tenía cuatro meses de embarazo y por la fumigación perdió su bebé, esta afirmación es respaldada por el informe de Martha Páez, profesora de química de la Universidad del Valle, la cual aseguró que “un feto que apenas se está desarrollando en el vientre de la mamá, esas células están creciendo son muy vulnerables (el equipo digital NTC, Noticias Uno - Sistema informativo del Canal 1.,2018,p.2)

El glifosato no sólo erradica las plantas no deseadas sino que también, genera afectaciones sociales, económicas y ambientales sobre los nichos poblacionales que habitan las zonas que se han venido fumigando. Sánchez (2005) señala en una sistematización documental el efecto de estas fumigaciones, identifica qué escena económica campesina se ve violentada partiendo de los nocivos efectos del glifosato ya mencionados, además se destruyen cultivos legales y proyectos de desarrollo alternativo que gozan de baja asistencia para los campesinos que se acogen a ellos.

Esto se puede argumentar bajo la premisa de una necesidad en el desarrollo rural integral y “una nueva política económica que reasigne los recursos y funciones de una manera más racional y eficiente” las cuales son piezas primordiales para lograr un desarrollo nacional en el agro y así incentivar la “sustitución del ingreso económico ilegal de las familias campesinas por el ingreso legal proveniente de los cultivos alternativos” y legales.

Sánchez (2005) también menciona algunos efectos en el plano social, los cuales no son nada alentadores, puesto que el mismo hecho de que existan zonas habitadas por individuos donde se fumigue, y que esto provoque la intoxicación de sus suelos, sus fuentes de agua, sus animales y sus cultivos de pancoger, es un golpe frontal a los derechos humanos de estas personas.

<sup>7</sup> Aparte elaborado por María Alejandra Huertas Zambano.

Un caso reciente que se dio a conocer en la opinión pública<sup>8</sup> es el de Yaneth Valderrama, quien habría muerto luego de ser asperjada con glifosato hace 20 años, en el municipio de Solita-Caquetá. Al momento de ser rociada con el herbicida tenía 27 años y cuatro meses de embarazo. Dos días después de la fumigación sufrió un aborto espontáneo, seis meses después falleció. Su esposo libró una batalla jurídica que fue admitida en la CIDH.

Todo lo anterior son los cimientos de una afectación psicosocial en las familias colombianas afectadas por el uso del glifosato, no solo en temas en salud pública comunitaria sino en la pérdida de oportunidades económicas para el sustento de sus familias. De igual forma se genera afectación en términos de salud mental, con el desplazamiento de personas forzadas por unas condiciones de vida en las que se violentan algunos de los derechos fundamentales del ser humano. Finalmente, se ve afectado el derecho a la supervivencia y al desarrollo, a la familia porque violentan la construcción de esta, el derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral hechos que dejan secuelas de afecciones con necesidad de reparación no sólo en términos de reubicación, sino de reconstrucción y acompañamiento en el desarrollo de condiciones psicológicas desarrolladas a raíz del postrauma.

## 2. El glifosato en Colombia.

### a. Historia.

Nuestro país no es ajeno al uso del glifosato y sus derivados tanto en cultivos de uso lícito como ilícitos.

En relación a la utilización del glifosato como solución a la erradicación de cultivos de uso ilícito, se han generado diversos conflictos entre el Estado Colombiano y la sociedad, puesto que se ha evidenciado con el tiempo, los peligros y riesgos a los que se exponen las personas y comunidades donde se ha desarrollado la aspersión de este herbicida. Dichos riesgos se presentan principalmente a la vida, la salud y el medio ambiente. El periódico *El Espectador*, en su especial Colombia 2020, realizó un recuento histórico respecto al glifosato en Colombia<sup>9</sup>:

Desde las fumigaciones en 1970 por presencia de marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta, hasta su suspensión por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes en el año 2015, basándose en gran medida, en el principio de Precaución, refleja que en Colombia, se han invertido no solamente esfuerzos financieros sino humanos por erradicar el flagelo de los cultivos de uso ilícito, evidenciando con ello, que no se ha logrado implementar una verdadera política que responda efectivamente a esta problemática.

En el año 1978, según diversos informes, resaltan que en Colombia, en el gobierno del ex Presidente Julio César Turbay, se realizó la primera fumigación con herbicida en la Sierra Nevada; sin embargo, esta fue suspendida por el Congreso de Estados Unidos, al considerar que no se debían utilizar recursos de ese país, para la fumigación en el extranjero.

Hacia el año 1980, se empieza a utilizar en este país el herbicida Roundup, para acabar con los cultivos de marihuana.

Para el año 1981, nuevamente el Gobierno de los Estados Unidos y con el argumento de la lucha contra el narcotráfico, destina recursos para la utilización de herbicidas en cultivos de uso ilícito.

Asimismo, en el período comprendido de 1982, se empiezan a utilizar los helicópteros de la Policía Nacional, para las tareas de fumigación en la Sierra Nevada.

Entre 1984 y 1986, en el gobierno del ex presidente Belisario Betancourt, comenzó el uso pleno del glifosato, con la aspersión de este insumo en la Serranía del Perijá y la Sierra Nevada, en donde la utilización de este herbicida, no solo dejó graves afectaciones a

la salud de los indígenas que habitaban estos territorios, sino los daños ecológicos que se presentaron en estas zonas.

De la fumigación para los cultivos de marihuana, se pasó a las plantaciones de coca y así a las de amapola en el año 1992.

En esta época, el Gobierno reportó las dudas sobre los efectos que ocasionaba el glifosato en la salud. Se experimentaron con otros químicos, pero las aspersiones con glifosato continuaron, puesto que este herbicida mostraba mayor efectividad que las otras sustancias utilizadas.

Para el año 1994, en el gobierno de Ernesto Samper, se presentaron marchas campesinas en el País, lo que obligó a que el Gobierno negociara un plan que impedía fumigar sobre cultivos de menos de tres hectáreas. Dicho plan no fue aceptado por la Fiscalía y la Embajada de los Estados Unidos y, en consecuencia, fracasó.

Aparecen en el año 1996 “las marchas cocaleras” principalmente en los departamentos del Caquetá y Putumayo, reconocida como la movilización campesina de más impacto en la década de los noventa en Colombia. Esto conllevó que el Gobierno creara un plan de desarrollo alternativo en esas zonas del sur del país.

Sin embargo, en el año 1997, tras la presión de los Estados Unidos, el ex presidente Ernesto Samper, reactiva las fumigaciones suspendidas en varios departamentos del país.

En plenas negociaciones de paz con las FARC, el gobierno de Andrés Pastrana crea en el año de 1999 con los Estados Unidos, la estrategia conocida como el Plan Colombia, la cual, es una política de financiación y cooperación para la lucha antidrogas. Se tiene conocimiento que tras la firma del plan y con la creación de un fondo para los afectados por el glifosato, en varios años de aplicación fueron reportados a ese fondo apenas el 1% de los afectados.

En los años 2001-2002 diversos organismos, reactivaron el debate de la utilización del glifosato, por daños al medio ambiente y perjuicios a las comunidades campesinas e indígenas.

Año 2005. Para esta época, las polémicas por la utilización del glifosato eran permanentes, por lo que el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, con el respaldo de Estados Unidos, solicitó un estudio a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos, en el que declaró que el glifosato no revestía peligro alguno.

En el año 2006, se desarrollaron nuevas marchas cocaleras en contra de las aspersiones realizadas en los departamentos de Nariño, Meta y Putumayo, las cuales fueron tildadas por el ex Presidente Álvaro Uribe, como un acto desarrollado por la presión de las FARC.

Igualmente, en el año 2007, el estudio solicitado por el Gobierno colombiano en el 2005, provocó una disputa diplomática con Ecuador, puesto que se negaban a aceptar los resultados por las aspersiones realizadas en la zona fronteriza.

Para el año 2013, ya en el gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos y ante las reclamaciones diplomáticas con Ecuador, el gobierno colombiano, reconoció su responsabilidad en daños ambientales y afectaciones a la salud de la comunidad fronteriza. Asimismo, se comprometió a revisar su política de fumigaciones en la frontera, a indemnizar al Estado ecuatoriano y pactó límites al ejercicio de su soberanía.

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en el año 2014, se pronuncian respecto a los Parques Nacionales, en donde se le solicitaba al Gobierno “dar aplicación del principio de precaución”, en caso de que se detectara un riesgo para la salud de las comunidades campesinas en donde se realizaran las aspersiones con glifosato.

En el año 2015, el Ministerio de Salud elevó una solicitud al Consejo Nacional de Estupefacientes, tras conocer una alerta por parte de la Organización Mundial de la Salud sobre las posibles afectaciones a la salud por el uso de glifosato. Esta solicitud se realizó con el objetivo de suspender las fumigaciones, como lo había pedido la Corte Constitucional en caso de un mínimo riesgo. El Consejo acató la recomendación y suspendió el uso del glifosato, únicamente, sobre los cultivos ilícitos.

Finalmente, en el mes de marzo del 2019, la Corte Constitucional cita a una audiencia pública, en la cual se pretendía hacer seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-236 de 2017,

<sup>8</sup> *El Espectador*, Glifosato: el primer caso por muerte que admite la CIDH. 19 de julio del 2019. <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/glifosato-el-primer-caso-por-muerte-que-admite-la-cidh-video-871721>

<sup>9</sup> Periódico *El Espectador*, 2018. Cronología de una fumigación con glifosato fallida. Tomado de: <https://www.elspectador.com/colombia2020/pais/cronologia-de-una-fumigacion-con-glifosato-fallida-articulo-856847>

que fijó unos requisitos obligatorios para que el Consejo Nacional de Estupefacientes reactivara la fumigación con dicho herbicida. En dicha audiencia, fueron escuchados diversos representantes del Estado colombiano, el ex presidente Juan Manuel Santos y diferentes organizaciones.

Ahora bien, el uso del glifosato en los cultivos agrícolas de nuestro país, se viene realizando desde principios de los años 80. Este herbicida se emplea principalmente para controlar las malezas en los diversos cultivos que se siembran, tales como: los cultivos de maíz, papa, café, arroz, plátano y pastos para ganadería.

Datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) señalan que el uso del herbicida en estos cultivos legales representa el 95% del consumo de este producto en Colombia, frente al 5% para asperjar cultivos ilícitos. De hecho, cifras presentadas por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) indican que en 2016 se hizo aspersión aérea en 37.199 hectáreas de cultivos ilícitos, mientras que el MADR da cuenta de un área destinada a cultivos agrícolas equivalente a más de 6 millones de hectáreas, lo que implicaría un uso mayor del glifosato en estos cultivos que en los de coca, amapola y marihuana. A ello se sumarían las dosis que se utilizan como madurantes de cultivos, especialmente de caña de azúcar en el Valle del Cauca<sup>10</sup>.

**b. El glifosato como elemento de la Política de la Lucha contra las Drogas Ilícitas**

Como se puede evidenciar en el “Informe sombra de la Coalición Acciones por el Cambio - 62º periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND), Viena, marzo 2019”, elaborado por organizaciones de alto reconocimiento a nivel nacional e internacional como DDHH Elementa, Friedrich Ebert Stiftung, DeJustica, CCDI Global, Centro de Pensamiento y Acción para la Transición, Sisma Mujer, Transnational Institute, ATD, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Tem.-Blo-Res y Temeride, en Colombia, entre 1994 y 2015 se asperjaron por vía aérea casi 1,9 millones de hectáreas (véase tabla anexa).

AÑO	ASPERSIONES AÉREAS (ha)
1994	3.871
1995	23.915,00
1996	18.518,77
1997	41.860,60
1998	66.028,91
1999	43.111,20
2000	58.074,01
2001	94.152,56
2002	130.363,90
2003	132.817,42
2004	136.551,05
2005	138.774,97
2006	172.025,17
2007	153.133,66
2008	133.495,68
2009	104.771,52
2010	101.939,64
2011	103.302,47
2012	100.548,85
2013	47.051,72
2014	55.532,43
2015	36.494,04
2016	
2017	
2018	
<b>TOTAL</b>	<b>1.896.334,57</b>

Fuente. Observatorio de Drogas de Colombia.

A la par, según el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, a cargo de la Agencia Nacional de

Defensa Jurídica del Estado (Andje), la cual contiene información sobre el valor total de las causas de demandas a diferentes entidades del país, relaciona que las demandas por afectaciones a la salud por la aspersión aérea suman 1,7 billones<sup>11</sup>.

Desde 1999 hasta 2018 también se erradicaron manualmente 576.439 hectáreas por medio de grupos móviles de erradicación. Si bien no hay una cifra exacta de cuánto ha podido gastar el Estado colombiano a lo largo de todos los años en los que ha utilizado la fumigación aérea y la erradicación manual, algunos cálculos indican que a noviembre de 2012 el Gobierno habría gastado la suma de 104.331.276.056 dólares en glifosato y 458.33.276.056 dólares en operativos antinarcóticos considerando el costo de glifosato, equipos básicos y aviones o helicópteros<sup>12</sup>.

Sin embargo, la estrategia no ha tenido éxito. Restrepo, Mejía y Rozo afirman que para reducir una hectárea de coca cultivada, en promedio por año debían fumigarse 33 adicionales<sup>13</sup>. El promedio de costo directo para Estados Unidos de fumigar una hectárea durante los años 2000 a 2010 fue de 750 dólares. Por tanto, si durante esa década se fumigaron 1.356.099 hectáreas, el costo directo del programa pudo haber sido de 1.017.074.685 dólares.

Según datos del Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), en 2017 el cultivo de coca llegó a 170.000 hectáreas. En Parques Nacionales reportan un incremento de 4% en las cultivadas dentro de los parques naturales: en 2016 habían 7.995 hectáreas y en 2017 se reportaron 8.301 (Simci, 2018, p. 65). El 67% del área sembrada con coca en parques nacionales naturales se ubica en tres zonas: Sierra de la Macarena, Nukak y Paramillo<sup>14</sup>.

La política concentrada en los cultivos además de ser inefectiva ha causado daños en la salud de las personas de este programa, daños investigados por Camacho y Mejía, quienes concluyeron que para el caso de las consultas por daños dermatológicos y problemas respiratorios, las zonas que estaban dentro del perímetro de un kilómetro cercano a un punto de fumigación tenían un aumento de casos de 0,35% y 0,4% respectivamente<sup>15</sup>. Los resultados de estos investigadores muestran también, a partir de un modelo matemático, que la aspersión aérea tiene un efecto estadísticamente significativo en los abortos involuntarios. Aun cuando se afirma que los resultados pueden estar sobrestimados, los autores sostienen que en los municipios, de la muestra, un aumento de una desviación estándar en la fumigación aérea implica un aumento de 2,9% en la tasa de abortos espontáneos. En el caso de los municipios que tienen más altos niveles de fumigación aérea la tasa de abortos sube a 8,7%<sup>16</sup>.

La estrategia de erradicación manual también ha tenido impacto en la vida e integridad personal de los campesinos que la desarrollan. Según datos de la Dirección de Gestión Territorial,

- 11 FIP- Fedesarrollo, Rico, D. y Zapata, J. 2018. Informe del gasto del Gobierno de Colombia en lucha antidrogas 2013-1015, p.28. Bogotá: FIP-Fedesarrollo. Disponible en <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3609>
- 12 Ocdi. 2012. “Sobre Colombia han vertido 15 millones de litros de glifosato”. Recuperado 8 de junio de 2018 de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article9675>
- 13 Mejía, D., Restrepo, P. y Rozo, S. V. 2015. *On the effects of enforcement on illegal markets: Evidence from a quasi-experiment in Colombia*, pp. 1-33. No. WPS7409. The World Bank. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/517811468189273130/On-the-effects-of-enforcement-on-illegal-markets-evidence-from-a-quasi-experiment-in-Colombia>
- 14 Véase informe Simci, septiembre, 2018. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_territorios\\_afectados\\_cultivos\\_ilicitos\\_2017\\_Resumen.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf)
- 15 Camacho, A. y Mejía, D. 2017. The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia. *Journal of Health Economics*. 54: 147-160. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.04.005>
- 16 *Ibidem*.

<sup>10</sup> Tomado de Universidad Nacional de Colombia: <http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/quien-controla-el-otro-glifosato/>

encargada en la actualidad del programa de erradicación, durante los primeros once años de la estrategia 67 erradicadores civiles han muerto y 442 más han resultado heridos. De esos 509, 452 se vieron afectados por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados (10,3 % del total de civiles víctimas de estas armas desde 1990), mientras que 57 sufrieron algún tipo de hostigamiento<sup>17</sup>.

De acuerdo con un informe de la Contraloría General de la República, **las aspersiones aéreas realizadas por la Policía Nacional en el período 2010 a septiembre de 2015 ascendieron a 457.350 millones de pesos. Si se tiene en cuenta que se asperjaron 444.891 hectáreas de cultivos de coca, el costo promedio de asperjar una hectárea fue de \$1.028.000<sup>18</sup>. Mientras que, para el mismo período, los gastos de las erradicaciones manuales ascendieron a 214.897 millones de pesos y se erradicaron 94.751 hectáreas, por lo que el gasto promedio por hectárea fue de 2,3 millones de pesos.** Es importante señalar que la solución frente a dicho gasto no debe ser la aspersión aérea: se debe apostar por el fortalecimiento de proyectos de desarrollo alternativo y sustitución voluntaria de cultivos que beneficie a las comunidades y garantice los derechos económicos, sociales y culturales de la población cultivadora.

Del total de costos operacionales del Programa de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato (pecig), **de casi medio billón de pesos, de acuerdo con datos de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y Fedesarrollo, en 2013 solo se destinaron 43 millones para la ejecución del Plan de Manejo Ambiental, mientras que en 2014 se destinaron 217 millones<sup>19</sup>.** Justamente ese programa tiene como propósito “prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los eventuales efectos sobre el entorno causados por la aspersión aérea”.

### c. Discusión del agroquímico utilizado en Colombia<sup>20</sup>

Colombia es de los pocos países del mundo en el que el Estado aplica sustancias químicas en su búsqueda por erradicar las plantas de las cuales se extraen sustancias psicoactivas ilícitas.

La medida de fumigaciones en Colombia se implementa por primera vez en 1978 para acomodarse al giro de la política de drogas hacia el diseño de fórmulas para atacarse a la “oferta” concebida como el cultivo [Boletín de 1977 de la ONUDD]. El Gobierno Turbay Ayala inicialmente aplica esta medida con aspersores portátiles (fumigas cacorras) para erradicar unas estimadas 25.000 hectáreas de marihuana.

Entre 1978 y casi hasta el año 2000, los Estados Unidos por obra del Estado colombiano experimentó en Colombia con químicos tan devastadores como el imazapyr; el tebuthiuron; el Paraquat (Gramaxone: un herbicida agudamente tóxico cuya aplicación

aérea se encuentra prohibida en Colombia desde el 2015); con hexazinon (que afecta en particular a pequeños mamíferos y puede generar pérdida de habitat); con Garlon-4 (triflupyr); con 2',4',5',7'-Tetrabromofluorescein (Eosina amarillenta); y con pulverizaciones líquidas del ácido 2,4-diclorofenoxiacético. Este 2,4D es el ingrediente ‘mágico’ del Agente Naranja utilizado en Vietnam sobre el cual, para principios de los años 1980, ya se conocían sus gravísimas secuelas.

Las fumigaciones en Colombia se dan por etapas. En 1984 se oficializa la medida y, aunque se siguen experimentando otros químicos, se adopta oficialmente el uso del glifosato. En 1991, una investigación de la Drug Enforcement Administration (DEA) propone la mariposa *Eloria Noyei* como la mayor amenaza para la coca. En 1992, el problema que se plantea es la amapola, se aprueba la fumigación de unas especuladas 3,000 ha. En 1998, se saca a relucir la propuesta de usar un agente biológico, el hongo *Fusarium oxysporum*.

Uno de los momentos cumbre de las fumigaciones llega con el Plan Colombia o Arremetida al Sur. Entre 1999 y el 2014, se fumigan 1'561,998 hectáreas de sólo coca y no sólo con glifosato sino con una mezcla que potencia el glifosato y a razón de una descarga inaudita, muy por encima de la tasa permitida y/o que debería permitir la Monsanto para su producto RoundUp Ultra®.

Los estudios de Keith Solomon para OEA/CICAD<sup>21</sup> (2001-2007) avalan este uso potenciado. No obstante, en el 2011, ante el cambio de proveedores de la Monsanto a la empresa Talanu Chemical Ltda., Solomon publica un artículo sobre la toxicidad del glifosato chino Cúspide 480SL®. Su artículo asegura que con el glifosato chino “Los ecosistemas acuáticos adyacentes a los campos de coca (blanco de las fumigaciones) pueden verse expuestos, colocando en riesgo los organismos acuáticos”. [Toxicity of Cúspide 480SL® spray mixture formulation of glyphosate to aquatic organisms Solomon 2015<sup>22</sup>].

Los herbicidas se clasifican por categorías en función de su modalidad de acción o la planta sobre la cual actúan. Los herbicidas actúan sobre las malas hierbas al interferir con la forma en que éstas crecen. Como el desarrollo y evaluación de herbicidas ambientalmente seguros específicos a los cultivos declarados ilícitos no es comercialmente viable y como la coca no es una mala hierba sino una planta (arbusto), la política de drogas ha optado por alterar las formulaciones, concentraciones y ajustar las licencias ambientales a usos no autorizados por los mismos fabricantes.

Así las cosas, el Estado colombiano no fumiga sólo con glifosato. Es posible que la formulación que usa el gobierno colombiano de una mezcla en tanque de glifosato con el coadyuvante Cosmo-Flux. Si se trata del glifosato RoundUp 360 SL® de la Monsanto, éste no cuenta con licencia europea pues, como lo advierte su ficha técnica de Europea, es altamente peligroso para los organismos acuáticos.

Otra posibilidad es que la formulación gubernamental se base en el glifosato chino Cúspide 480 SL de la empresa Talanu Chemical también con el coadyuvante CosmoFlux®. El Cúspide 480 SL que fue aprobado por licencia otorgada por la Resolución 1132 del 25 de junio de 2007<sup>23</sup> mientras que la Resolución 0114 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) del 22 de febrero 2012<sup>24</sup> modifica y aprueba en el sentido de adicionar un nuevo uso, el “control de malezas leñosas y semileñosas en potreros”, con una dosis mayor a la inicialmente aprobada del producto formulado.

A pesar de los riesgos innegables, ilegitimidad y falta de resultados (de 16,000 hectáreas de coca en 1984, tras fumigar millones de hectáreas y unos costos financieros y sociales astronómicos durante 35 años, hoy se habla de 200,000 hectáreas

<sup>17</sup> Procurador General de la Nación advierte sobre violación de los derechos de los erradicadores manuales de cultivos ilícitos. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procurador-General\\_de\\_la\\_Nacion\\_advierte\\_sobre\\_violacion\\_de\\_los\\_derechos\\_de\\_los\\_erradicadores\\_manuales\\_de\\_cultivos\\_ilicitos.news](https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procurador-General_de_la_Nacion_advierte_sobre_violacion_de_los_derechos_de_los_erradicadores_manuales_de_cultivos_ilicitos.news) y “La vida trágica de los campesinos que el Gobierno usa como erradicadores de cultivos ilícitos”. Pacifista, 9 de septiembre de 2016. Disponible en <https://pacifista.tv/la-vida-tragica-de-los-campesinos-que-el-gobierno-usa-como-erradicadores-de-cultivos-ilicitos/>

<sup>18</sup> Contraloría General de la República. 2016. *Evaluación de la política antinarcóticos en Colombia, desde la perspectiva de la producción de cocaína*. p. 58. Bogotá: Contraloría General de la República. Disponible en: [https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/defensa-y-seguridad-nacional/-/asset\\_publisher/73b4yNN90r1F/document/id/666922?inheritRedirect=false](https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/defensa-y-seguridad-nacional/-/asset_publisher/73b4yNN90r1F/document/id/666922?inheritRedirect=false)

<sup>19</sup> FIP-Fedesarrollo, Rico, D. y Zapata, J. 2018. *Informe del gasto del gobierno de Colombia en lucha antidrogas 2013-2015*, p. 130. Bogotá: FIP-Fedesarrollo. Disponible en <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3609>

<sup>20</sup> Aparte elaborado por el equipo de [www.mamacoca.org](http://www.mamacoca.org)

<sup>21</sup> [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Fumigas/Estudios\\_CICAD\\_1.html](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Estudios_CICAD_1.html)

<sup>22</sup> [http://www.researchgate.net/publication/272079389-Toxicity\\_of\\_Cspide\\_480SL\\_spray\\_mixture\\_formulation\\_of\\_glyphosate\\_to\\_aquatic\\_organisms](http://www.researchgate.net/publication/272079389-Toxicity_of_Cspide_480SL_spray_mixture_formulation_of_glyphosate_to_aquatic_organisms)

<sup>23</sup> [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/Otros/Autos/2012/auto\\_0374\\_2012.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/Otros/Autos/2012/auto_0374_2012.pdf)

<sup>24</sup> [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Fumigas/AspersionesTerrestres\\_2016/ANLA\\_REs0114\\_22feb2012.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/AspersionesTerrestres_2016/ANLA_REs0114_22feb2012.pdf)

de coca), la dinámica comercial, presiones estadounidenses y politización de las fumigaciones, han condenado a los sucesivos gobiernos a una sin salida.

El Estado colombiano se ha revelado incapaz de diseñar alternativas de erradicación masiva (como podría ser, por ejemplo, la producción de biomasa; de un pesticida con el tropano<sup>25</sup> existente en la hoja de coca; empaques de cartón y otros). Incapaces de reconocer el fracaso, la constante ha sido la búsqueda de sustancias de reemplazo en un experimento sin fin con los colombianos y sus recursos. Los fondos gastados en esta medida que deslegitima al Estado e impacta adversamente a las comunidades (cultivadoras y no cultivadoras de coca), estarían mejor invertidos en la construcción de un país sano y en paz con sí mismo.

El glifosato genera controversias sin fin en todo el mundo pues inmoviliza los nutrientes necesarios para mantener la salud de plantas y la resistencia a las enfermedades. Estos efectos, por exposición directa o el consumo a través de la alimentación, repercuten en toda la cadena alimentaria y algunos de los posibles daños incluyen alteraciones endocrinas, daño en el ADN, toxicidad reproductiva y del desarrollo, neurotoxicidad, cáncer y defectos de nacimiento en animales y humanos<sup>26</sup>.

Actualmente, con los tratados comerciales entre la Unión Europea y el Canadá y Mercosur las principales objeciones surgen ante los menores controles de dichos países frente al uso de productos fitosanitarios. Cuarenta años de fumigaciones químicas en Colombia constituyen uno de los mayores obstáculos a la exportación de los productos del agro colombiano. Un informe del 2012 del Programa Indicativo Plurianual (PIP) de la Unión Europea<sup>27</sup> señala cómo la utilización, en todo su espectro de usos, de ciertos agroquímicos, entre otros el RoundUp 360-SL, puede afectar el acceso al mercado europeo.

De ahí la necesidad de esta ley que prohíba que se siga experimentando con Colombia y se dé cuenta, con informes sobre el estado actual de las aspersiones, de cuáles han sido los

resultados, costos e impactos sanitarios y ambientales de 40 años de experimentación química.

**d. Acuerdo Final con las FARC**

Luego de un enfrentamiento de más de medio siglo de duración, el Gobierno Nacional y las FARC-EP, llegaron a un acuerdo para poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno. Dentro de uno de sus puntos acordados, en el Acuerdo establece a través del punto cuatro “un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico”, promoviendo la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la transformación de los territorios afectados, dando la prioridad que requiere el consumo bajo un enfoque de salud pública.

De igual forma, se acordó la intensificación de la lucha contra las organizaciones criminales que controlan el “negocio”. Se planteó la necesidad de que los cultivadores pasen a una actividad legal, a través de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, la adecuación de tierras, desarrollo de infraestructura vial y comunicaciones, desarrollo social, asistencia técnica, crédito y financiación, mercadeo, compras estatales, entre otros aspectos, como el desarrollo de proyectos productivos.

**3. El glifosato en la agenda mundial.**

**a) Incluido por la IARC como probablemente cancerígeno**

En marzo de 2015, 17 expertos de 11 países se reunieron en la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC; Lyon, Francia) para evaluar la carcinogenicidad de los pesticidas organofosforados tetraclorvinfos, paratión, malatión, diazinón y glifosato, incorporando este último a la lista de sustancias probablemente carcinógenas para humanos (grupo de sustancias 2A de la IARC). Las evaluaciones se publicaron como volumen 112 de las Monografías de la IARC, clasificando entre ellas al Glifosato bajo las siguientes características.

**Tabla de clasificación IARC de algunos pesticidas organofosforados**

	Actividad (estado actual)	Evidencia en humanos (sitios de cáncer)	Evidencia en animales.	Evidencia mecanicista	Clasificación
Glifosato	Herbicida (actualmente en uso; herbicida de mayor volumen de producción global)	Limitado (linfoma no Hodgkin)	Suficiente	Genotoxicidad y estrés oxidativo.	2A

Esta situación lleva a considerar qué implicaciones se pueden presentar sobre los usos actuales de dichos plaguicidas en el mundo, y específicamente el glifosato en el marco del programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante en Colombia.

A continuación, conforme el ejercicio desarrollado por el Instituto Nacional de Salud en el año 2015<sup>28</sup>, se presentan algunos de los estudios que soportaron la decisión de la IARC, presentados en la nota publicada en The Lancet Oncology, para incluir el Glifosato la lista de sustancias probablemente carcinógenas para humanos:

**Artículos de soporte para carcinogenicidad en humanos**

**1. Pesticide exposure a risk factor for non-Hodgkin Lymphoma including histopathological subgroup analysis. Mikael Erikson, Lennart Hardell, Michael Carlberg, Mans Akerman. International Journal of Cancer. 2008<sup>29</sup>**

Es un estudio de casos y controles sobre la exposición a plaguicidas como factor de riesgo para el desarrollo de linfoma No-Hodgkin (LNH). El estudio se realizó en 4 de 7 regiones de Suecia, los datos se recolectaron entre diciembre de 1999 y abril de 2002, los casos fueron pacientes entre los 18 y 74 años con diagnóstico nuevo de LNH. Los controles fueron pareados por edad y género.

De acuerdo con el análisis de los resultados, la exposición a herbicidas mostro un OR de 1.72 (1.1S2.S1) para el desarrollo de LNH. La exposición a herbicidas fenoxiaceticos arrojó un OR de 2.04 (1 .24-3.36). La exposición a otros herbicidas donde el glifosato fue el más utilizado mostro un OR de 2.02 (1.10-3.71). Al realizar el análisis teniendo en cuenta un periodo de latencia menor de 10 años y mayor a 10 años se observó aumento del OR, para el glifosato, latencia 10 años OR de 2.26 (1.16 -4.4). **De acuerdo con 105 tipos de LNH, el linfoma de células pequeñas y la leucemia linfocítica crónica, se relacionaron con la exposición a glifosato. (La negrilla es nuestra).**

**2. Integrative assessment of multiple pesticides as risk factors for non-hodkin's. Lymphoma among men. A J de Roos, SH Zahm, KP Cantor, DD Weisenbureger, FF Holmes, IF Burmeister and A Blair. Occupational enviromental Medicine 2003<sup>30</sup>**

El estudio toma la información de tres estudios realizados en Estado Unidos durante la década de los 80 en Nebraska, Iowa, Minnesota, y Kansas. Concluye que los resultados encontrados en el estudio plantean un **incremento en la incidencia de LNH relacionado con el número de pesticidas utilizados**, sin embargo esto sugiere que son grupos químicos específicos los que están involucrados en la génesis del cáncer, no un grupo de plaguicida

<sup>25</sup> [http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad\\_alimentaria/gestion\\_riesgos/Alcaloides\\_tropano.pdf](http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/gestion_riesgos/Alcaloides_tropano.pdf)

<sup>26</sup> <https://www.yonoquierotransgenicos.cl/2013/05/el-glifosato-amenaza-cultivos-suelos-animales-y-consumidores/>

<sup>27</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/78/los-productos-quimicos-y-los-plaguicidas>

<sup>28</sup> Tomado de INS: “Apreciaciones al informe emitido por la IARC y su potencial impacto en el uso del herbicida glifosato en Colombia”: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/INS/reporte-iarc-herbicida-glifosato.pdf>

<sup>29</sup> Ibid. Página 8.

<sup>30</sup> Ibid. Páginas 7-8.

específico, razón por la cual **estos grupos químicos deben ser revisados detallada e independientemente como factores de riesgo para el desarrollo de LNH.** (La negrilla es nuestra).

3. ***Biomonitoring of genotoxic Risk in agricultural workers from five Colombian regions: Association to occupational exposure to Glyphosate.* C. Bolognesi, G. Carrasquilla, S. Volpi, K. R. Salomon ay J. P. Marshall. *Journal of toxicology and environmental health, Part A.* 2009<sup>31</sup>**

Se realizó un estudio cuyo objetivo fue evaluar la asociación existente entre la aspersión aérea con glifosato y las alteraciones citogenéticas, mediante la evaluación de micro núcleos en leucocitos de sangre periférica, para lo cual se seleccionaron 5 regiones de Colombia con diferentes grados de 7 exposición potencial al herbicida glifosato. Estas regiones fueron Santa Marta, Boyacá, Putumayo, Nariño y Valle del Cauca. **Se observó la asociación entre el incremento de MNs y la exposición a pesticidas en general.** En las otras áreas la frecuencia de MNs se elevó tras la aspersión aérea, sin embargo, este incremento no fue consistente con las tasas de aplicación y uso en las regiones. Por lo tanto concluyen que el daño genotóxico que se puede presentar luego de la aspersión es pequeño y transitorio. Sin embargo **recomiendan la realización de otros estudios para analizar mejor los factores de exposición como la frecuencia de uso, la tasa de aplicación, el tiempo de exposición, el uso o no de elementos de protección personal y los riesgos asociados con el uso del glifosato en la maduración de la caña de azúcar.** (La negrilla es nuestra).

El informe final de monografía producida por la IARC<sup>32</sup> se plantearon como ejercicio evaluativo de toda la información académica y científica los siguientes asuntos:

“Evaluación.

- 6.1 *Cáncer en humanos. Hay pruebas limitadas en humanos para la carcinogenicidad del glifosato. Se ha observado una asociación positiva para el linfoma no Hodgkin.*
- 6.2 *Cáncer en animales experimentales. Hay pruebas suficientes en animales experimentales para la carcinogenicidad del glifosato.*
- 6.3 *Evaluación general. El glifosato es probablemente carcinógeno para los humanos (Grupo 2A).*
- 6.4 *Justificación. Al realizar esta evaluación general, el Grupo de trabajo observó que el mecanismo y otros datos relevantes respaldan la clasificación del glifosato en el Grupo 2A.*

Además de la evidencia limitada de la carcinogenicidad del glifosato en humanos y de la carcinogenicidad del glifosato en animales experimentales, **existe una fuerte evidencia de que el glifosato puede operar a través de dos características clave de carcinógenos humanos conocidos, y que estos pueden ser operativos en humanos. Específicamente:**

- **Hay pruebas sólidas de que la exposición a glifosato o formulaciones basadas en glifosato es genotóxica, basada en estudios en humanos in vitro y en animales experimentales. Un estudio en varias comunidades en individuos expuestos a formulaciones basadas en glifosato también encontró daño cromosómico en las células sanguíneas; en este estudio, los marcadores de daño cromosómico (formación de micronúcleos) fueron significativamente mayores después de la exposición al bronceado antes de la exposición en los mismos individuos.**

- **Hay pruebas sólidas de que el glifosato, las formulaciones a base de glifosato y el ácido aminometilfosfónico pueden actuar para inducir el estrés oxidativo en base a estudios en animales experimentales y en estudios en humanos in vitro. Este mecanismo ha sido desafiado experimentalmente mediante la**

**administración de antioxidantes, que anuló los efectos del glifosato sobre el estrés oxidativo. Los estudios en especies acuáticas proporcionan evidencia adicional para el estrés oxidativo inducido por el glifosato”. Págs. 398-399.** (La negrilla es nuestra).

En consecuencia con la información publicada por la IARC, el Instituto Nacional de Salud<sup>33</sup> le planteó al Ministerio de Salud en su momento “*una suspensión temporal inicial, que puede pasar a ser permanente en el evento que se allegue más evidencia o se ratifique el planteamiento de IARC, lo cual lleva a revisar de qué manera se puede seguir desarrollando una estrategia para el control de la principal materia prima necesaria para la producción de cocaína, y, a su vez, el fortalecimiento de estrategias de atención a requerimientos (de salud y jurídicos) que la población pueda empezar a efectuar”.*

**b. Países que ya han dado el paso hacia la prohibición o tienen una restricción parcial**

Reconocer el acervo técnico y científico que día a día se va produciendo sobre los impactos socioambientales que produce el uso del glifosato es importante para los Estados, por cuanto, son ellos los principales actores en garantizar su salud ambiental y social y una vida en condiciones dignas. En tal sentido, a nivel mundial se ha venido generando una conciencia colectiva alrededor de las implicaciones de usar agroquímicos que pueden desencadenar enfermedades en los seres vivos y contaminar el ambiente, algunos de los países ya han generado legislación de prohibición total para su uso y otros han iniciado con una restricción parcial.

Los países que han dado el salto a la prohibición o restricción del glifosato son:

**EUROPA**

**Austria<sup>34</sup>:** el Parlamento de Austria aprobó el martes 2 de julio del presente año, una prohibición total del glifosato en el territorio nacional, convirtiendo al país en el primero de la UE en frenar por completo al controvertido herbicida en nombre del “principio de precaución”.

**Bélgica:** en octubre de 2018, la prohibición de la venta de herbicidas de amplio espectro (incluido el glifosato) a usuarios no profesionales entró en vigor en toda Bélgica.

**Dinamarca:** en julio de 2018, el gobierno danés implementó nuevas reglas que prohíben el uso de glifosato en todos los cultivos postemergentes para evitar residuos en los alimentos.

**Escocia<sup>35</sup>:** Aberdeen y Edimburgo.

**España<sup>36</sup>:** Barcelona, Madrid y Zaragoza.

**Francia:** en 2017, Francia prohibió el uso de glifosato y todos los demás pesticidas en espacios verdes públicos. En noviembre de 2018, el presidente Macron dijo que tomaría todas las medidas necesarias para garantizar que los herbicidas a base de glifosato estén prohibidos en Francia tan pronto como haya una alternativa disponible y, a más tardar, dentro de tres años. Sin embargo, desde entonces ha declarado que este plazo solo puede cumplirse en un 80%.

**Italia:** en agosto de 2016, el Ministerio de Salud de Italia prohibió el uso de glifosato en áreas públicas y también como un rociado de precosecha.

**Países Bajos:** desde fines de 2015, la venta de herbicidas a base de glifosato se ha prohibido a todas las entidades no comerciales.

**República Checa:** en 2018, la República Checa impuso estrictas restricciones al uso de glifosato y prohibió la fumigación

33 Ibid. Página 20.

34 Tomado de: [https://amp.dw.com/es/austria-se-convier-te-en-primero-pa%C3%ADs-ads-de-la-ue-en-prohibir-el-glifosato/a-49449118?maca=es-Twitter-sharing&\\_\\_twitter\\_impression=true](https://amp.dw.com/es/austria-se-convier-te-en-primero-pa%C3%ADs-ads-de-la-ue-en-prohibir-el-glifosato/a-49449118?maca=es-Twitter-sharing&__twitter_impression=true)

35 Tomado de: <https://sostenibilidad.semana.com/impac-to/articulo/los-paises-que-le-han-dicho-no-al-glifosato/44787>

36 Tomado de: <https://sostenibilidad.semana.com/impac-to/articulo/los-paises-que-le-han-dicho-no-al-glifosato/44787>

31 Ibid. Página 9.

32 Some Organophosphate Insecticides and Herbicides - Volume 112. IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans. Páginas 321-412. <https://monographs.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/07/mono112.pdf>

antes de la cosecha; “Estas sustancias (herbicidas a base de glifosato) solo se emplearán en los casos en que no se pueda utilizar ningún otro método eficiente”, dijo el Ministro de Agricultura, Miroslav Toman.

#### ASIA

**Vietnam:** Vietnam anunció que prohibió la importación de todos los herbicidas a base de glifosato en marzo de 2019 luego de un veredicto de un estudio de cáncer en San Francisco.

**Sri Lanka:** El herbicida fue prohibido en Sri Lanka en junio de 2015 porque se le considera responsable de una nueva enfermedad de los riñones que afecta a los habitantes de las zonas de producción de arroz. Sin embargo la comunidad científica del país subrayó que no existen estudios que asocien directamente el glifosato a esta “enfermedad renal crónica” y la prohibición fue levantada en mayo de 2018, con una autorización de utilización en las plantaciones de té y de árbol del caucho.

#### ÁFRICA

**Malawi:** el Ministerio de Agricultura, Irrigación y Desarrollo de Aguas de Malawi anunció la suspensión de los permisos de importación de glifosato en abril de 2019, lo que se traduce en una restricción parcial.

#### OCEANÍA

**Nueva Zelanda:** Auckland y Christchurch.

#### ESTADOS UNIDOS

La preocupación acerca de la presencia de glifosato en alimentos ha sido un tema candente de debate en los Estados Unidos recientemente, y ha contribuido a la aprobación el año pasado en Vermont, de la primera ley del país sobre etiquetado obligatorio de los alimentos modificados genéticamente.

Además, en el mes de marzo del presente año, un jurado estadounidense consideró que el Roundup contribuyó al linfoma no hodgkiniano (LNH) que sufrió Edwin Hardeman, un jubilado de unos 70 años. Y en agosto pasado un tribunal de San Francisco condenó a Monsanto a pagar 289 millones de dólares a Dwayne Johnson, que tenía el mismo cáncer.

La justicia dictaminó que el Roundup fue la causa de su enfermedad y que Monsanto actuó de manera malintencionada, disimulando los riesgos de sus productos con glifosato. La multa fue luego reducida a 78,5 millones de dólares por una juez pero Bayer apeló la sentencia.

Otras ciudades que ya han prohibido el uso del agroquímico son: urbes de **Key West, Los Ángeles y Miami**.

#### AMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA

En **Brasil**, la justicia pidió en 2015 a la Agencia Nacional de Seguridad Sanitaria (Anvisa) evaluar “urgentemente” su toxicidad de cara a una posible prohibición.

En **El Salvador**, el glifosato formaba parte de una lista de 53 productos agrícolas prohibidos en 2013 pero luego lo retiraron junto a otras diez sustancias. Existe también una comisión para evaluar los riesgos.

En **Argentina** son frecuentes los conflictos entre los habitantes y los agricultores que usan glifosato y lo consideran un producto indispensable en su trabajo. Pero como no existe una legislación nacional, los alcaldes toman decisiones locales para limitar la fumigación que provocan las protestas de los productores, en esa medida ya son 12 ciudades las que han optado por la prohibición localmente.

**Bermudas:** el ministro de medio ambiente de Bermudas, Cole Simons, confirmó la prohibición de los herbicidas a base de glifosato en una reunión pública en enero de 2017.

**San Vicente y las Granadinas:** en agosto de 2018, el Ministro de Agricultura, Saboto César, pidió a todas las partes interesadas que comprendan la nueva suspensión de los herbicidas a base de glifosato “a la luz de la búsqueda de la nación para promover un ambiente de trabajo seguro y buenas prácticas de salud agrícola y seguridad alimentaria”.

Como referencia la Revista *Semana*<sup>37</sup> los países que han hecho una restricción parcial del Glifosato son: **Omán, Arabia Saudita, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Catar**, en el Medio Oriente; **Bermudas y San Vicente y las Granadinas**, en Centro América; **Francia, Bélgica, Italia, República Checa, Dinamarca, Portugal y los Países Bajos** en, en Europa. Por otro lado, varios países y poblaciones de **Australia, Inglaterra, Alemania, Malta, Eslovenia y Suiza** han emitido declaraciones de intención para prohibir o restringir los herbicidas con base en glifosato.

#### c. Principio de precaución en Colombia

En 2015, la ejecución del Programa de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato (Pecig) fue suspendida en aplicación del principio de precaución, luego de que la Organización Mundial de la Salud<sup>38</sup> lo catalogara como posible cancerígeno el 20 de marzo de ese año<sup>39</sup>. A pesar de los daños que causa y la ineficiencia de la medida, el actual gobierno anunció que el país retomará las fumigaciones aéreas con glifosato por medio de drones, empezando a operar en el bajo Cauca en octubre de 2018 con la autorización del gobernador de Antioquia<sup>40</sup> mediante pruebas piloto con Drones y, recientemente, el Ministro de Defensa, Guillermo Botero, anunció que se retomaría definitivamente las aspersiones aéreas.

Como ya se ha expuesto en otras iniciativas legislativas como el Proyecto de Ley 071/18, el principio de precaución se encuentra consagrado en diferentes instrumentos internacionales como la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la cual en el artículo 15 establece que:

*“con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”<sup>41</sup>.*

<sup>37</sup> Tomado de: <https://sostenibilidad.semana.com/impac-to/articulo/los-paises-que-le-han-dicho-no-al-glifosato/44787>

<sup>38</sup> Véase: IARC. Monographs. Volume 112. Evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides. Disponible en <https://www.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/07/MonographVolume112-1.pdf>

<sup>39</sup> Con respecto a la relación entre la exposición al glifosato y el desarrollo de cáncer en humanos, en 2005 un grupo de investigadores sugirieron la existencia de una asociación entre la incidencia de mieloma múltiple y melanoma con el uso de glifosato en granjeros en Iowa y Carolina del Norte (Estados Unidos). Entre quienes alguna vez estuvieron expuestos al glifosato, se incrementó en 80% el riesgo de melanoma, además de un incremento de 30-60% en el riesgo estimado para cáncer de colon, recto, riñón y vejiga. Los autores concluyeron que al comparar la asociación entre las personas alguna vez expuestas y aquellas que nunca lo han estado, en el primer grupo la asociación entre uso de glifosato y mieloma múltiple se incrementa en cuatro veces. También se ha sugerido una relación entre la exposición de glifosato y el cáncer de mama, en el sentido que el compuesto ejerció efectos sobre la hormona humana dependiente de este tipo de cáncer. Es decir, el glifosato puede aumentar el riesgo de proliferación de células anormales solo en el cáncer de seno que es dependiente del estrógeno A56. Para mayor información véase [http://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recursos\\_895.pdf](http://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recursos_895.pdf), p.14.

<sup>40</sup> Véase: *El Tiempo*. “Así es la fumigación con glifosato en el Bajo Cauca a través de drones”. 19 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/mellin/drones-para-fumigacion-con-glifosato-ya-estanden-el-bajo-cauca-282606>

<sup>41</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

Por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático consagra el principio de precaución en el artículo 3, numeral 3:

*“[l]as partes deberán tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas de cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible”<sup>42</sup>.*

Observando la definición contenida en las disposiciones internacionales se puede concluir que el fin de este principio es anticipar y prevenir un peligro que pueda causar un daño irreversible sin que sea necesario que exista certeza científica absoluta sobre su ocurrencia. Esto, con el fin de que se tomen las medidas pertinentes para evitar la ocurrencia de un daño al medio ambiente<sup>43</sup>.

Teniendo en cuenta estos parámetros internacionales y el mandato de orden constitucional del artículo 226 sobre la internacionalización de las relaciones en asuntos ecológicos, el derecho interno se ha encargado de desarrollar este concepto. Así, al expedirse la Ley 99 de 1993 estableció en su artículo 1.1 que el proceso de desarrollo económico y social del país debe orientarse conforme a los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la declaración de Río<sup>44</sup>.

Por su parte, el artículo 5, numeral 25 de la misma ley establece que cuando la autoridad ambiental deba tomar decisiones específicas encaminadas a evitar un peligro de daño grave sin contar con la certeza científica necesaria, lo debe hacer de acuerdo a las políticas ambientales. La Ley 164 de 1994 en su artículo 3, numeral 3, estableció que para adoptar medidas que tengan como fundamento el principio de precaución ambiental se debe constatar que concurren los siguientes elementos (i) que exista peligro de daño, (ii) que este sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado<sup>45</sup>.

La Corte Constitucional en Sentencia C-339 de 2002 estableció que el principio de precaución tenía una relación estrecha con la regla de “in dubio pro ambiente”.<sup>[23]</sup> Esto quiere decir que en caso de que existan dudas sobre los posibles daños que pueda causar una actividad al medio ambiente, se le debe dar prioridad a la protección del mismo. En otra ocasión la Corte Constitucional señaló que “[L]a precaución no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de la vida natural”<sup>46</sup>.

Haciendo un recorrido por la línea jurisprudencial que sobre el tema la Corte Constitucional ha ido elaborando, podemos concluir que el principio de precaución ha sido aplicado en diversos casos y

usado como herramienta de protección al medio ambiente y otros derechos como el derecho a la salud, frente a los riesgos que se derivan de actividades como la aspersión de glifosato en cultivos ilícitos y las actividades de exploración y explotación de recursos naturales.

Este principio ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en donde impone a las autoridades el deber de actuar para “evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente”<sup>47</sup>. Es decir, la jurisprudencia constitucional ha ampliado la aplicación del principio de precaución para proteger la salud<sup>48</sup> y la vida de los ciudadanos. Ejemplo de ello son las sentencias T-1077 de 2012, T-104 de 2012 y T-379 de 2014 en las que la Corte decidió aplicar el principio de precaución para garantizar el derecho a la salud por la exposición a campos electromagnéticos en niños, adolescentes y adultos debido a la instalación de antenas telefónicas cercanas a sus viviendas. Así, aunque no exista aún certeza científica absoluta sobre los efectos en la salud humana por la exposición a estas ondas, la Corte resolvió distanciar estos elementos tecnológicos de la población por el daño a la salud que les puede generar.

De la misma manera, la Corte aplicó el principio de precaución en la Sentencia T-672 de 2014 como consecuencia de la cercanía del transporte ferroviario de carbón a los lugares de vivienda de 139 ciudadanos. Esta cercanía genera contaminación auditiva y contaminación del aire por emisión de partículas de carbono, lo cual tenía efectos nocivos para la salud de los ciudadanos. Al no tener certeza absoluta sobre los efectos en la salud de la actividad ferroviaria, la Corte optó por aplicar el principio de precaución y ordenó la suspensión de actividades de Fenoco S. A.

Así mismo, la Corte por medio de la sentencia T- 622 del 2016, en la cual declara el río Atrato como sujeto de derechos, encontró satisfechos los elementos para aplicar el principio de precaución y proteger la salud de las personas que vivían cerca al río Atrato. En este se utilizaban sustancias tóxicas en actividades de explotación minera. La aplicación jurisprudencial del principio de precaución demuestra que este “no solo está concebido para proteger el derecho al medio ambiente sino también el derecho a la salud”<sup>49</sup> y que debe ser aplicado tanto para sancionar, como para prevenir<sup>50</sup>.

### III. Marco legal de la Iniciativa

La presente iniciativa toma como base los siguientes fundamentos legales y constitucionales:

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

**Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro. Naciones Unidas. 1992.

<sup>42</sup> Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Naciones Unidas. 1992.

<sup>43</sup> Lora Kesie, K. (s. f.) El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana. Actualidad Jurídica. Revista de divulgación de estudiantes, egresados y profesores de la División de Ciencias Jurídicas. Edición 3ª y 4ª. Universidad del Norte. Recuperado de: <https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/4488389/El+principio+de+precaucion+en+la+legislacion+ambiental+colombiana/c7e464c7-f69c-43e3-967d-f9d63ce1ca6f>

<sup>44</sup> Corte Constitucional. (23 de abril de 2002) Sentencia C-293 de 2002. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>45</sup> Corte Constitucional. (23 de abril de 2002) Sentencia C-293 de 2002. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, (27 de julio de 2010) Sentencia C-595 de 2010. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>47</sup> Corte Constitucional. (12 de octubre de 2004) Sentencia C-988 de 2004. M. P. Humberto Sierra Porto.

<sup>48</sup> El artículo 85 de la Ley 99 de 1993 ya mencionaba que “las autoridades ambientales deberán adoptar sanciones y medidas preventivas cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana.” (subrayas por fuera del texto original).

<sup>49</sup> Corte Constitucional. (25 de agosto de 2014) Sentencia T-612 de 2014. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>50</sup> “La precaución no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación.” Corte Constitucional. (27 de julio de 2010) Sentencia C-595 de 2010. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

A su vez, respecto a las funciones del Congreso de la República tenemos:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.

Hasta aquí, es claro que la propuesta traída a consideración del Congreso de la República, guarda una clara consecuencia con lo establecido en la Constitución Política de Colombia.

En la misma línea, el numeral 2 del artículo 6 de la Ley 5ª de 1992, indica puntualmente la función legislativa que tiene el Congreso y que está encaminada para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

#### IV. Conclusiones

El uso masivo del Glifosato a nivel mundial se da específicamente para asuntos relacionados con la agricultura a gran o pequeña escala, sin embargo, en Colombia este producto se viene usando para erradicar los cultivos de droga de uso ilícito. Esta situación plantea varias circunstancias a evaluar:

##### Principio de precaución en salud aplicado al uso de glifosato

El principio de precaución debe ser aplicado por las autoridades para evitar el uso del glifosato mediante aspersión aérea y fumigación manual dentro del programa de erradicación de cultivos de droga ilícita. Este programa puede seguir ocasionando daños graves e irreversibles en la salud y al ambiente como se mencionó anteriormente, por esta razón es necesario que se aplique el principio de precaución para prevenir afectaciones en la salud humana de las personas y de las comunidades.

Del uso del glifosato en la agroindustria se han producido una gran cantidad de estudios que advierten de los riesgos y consecuencias de su uso, sin embargo, al igual que para el uso del glifosato en la erradicación de cultivos de droga ilícita, no hay conocimiento científico disponible que sea suficiente para conocer los alcances de los impactos en la salud. Es decir, aunque se ha encontrado una correlación entre el uso del glifosato y las enfermedades mencionadas, no hay un estudio concluyente por cuanto implicaría poner en riesgo a seres humanos para hacer pruebas específicas. Por ello, debe aplicarse el principio de precaución y para ello es necesario hacer un análisis de los elementos que deben cumplirse según la Sentencia C-239 de 2002:

- Que exista peligro de daño y que este sea grave e irreversible.

Como se mencionó anteriormente, el uso del glifosato en la erradicación de cultivos de droga ilícita puede generar daños directos sobre la salud y la vida de las personas. Hay evidencias científicas de daños graves e irreversibles a la salud humana como el incremento en 80% el riesgo de melanoma, incremento de 30-60% en el riesgo estimado para cáncer de colon, recto, riñón y vejiga, hay aumento del riesgo de proliferación de células anormales solo en el cáncer de seno, entre otros. Estos posibles daños pueden llegar a vulnerar derechos colectivos como la salud pública y el ambiente sano, e inclusive derechos fundamentales como la vida<sup>51</sup>.

- Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta.

Existe falta de certeza científica absoluta sobre el efecto que puede llegar a tener sobre la salud pública el uso del glifosato. Aunque haya riesgos identificados por estudios científicos, estos no pueden ser cuantificados y la probabilidad de su ocurrencia no ha podido ser determinada de manera absoluta. También hay incertidumbre sobre la efectividad de las medidas para mitigar los impactos ambientales y sociales por cuenta del uso del glifosato.

<sup>51</sup> Schroeder, C. (Coord.). (2016). Principio de Precaución: Herramienta jurídica ante los impactos del Fracking. Ciudad de México. AIDA & Heinrich Böll. p 28 - 32.

No obstante, los estudios científicos coinciden en que existe una correlación entre el uso del glifosato y las enfermedades mencionadas.

- Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a proteger la salud y el medio ambiente.

Los efectos de aplicar el principio de precaución en salud sobre el efecto que puede llegar a tener sobre la salud pública el uso del glifosato puede ser la declaratoria de prohibición de esta actividad, inicialmente para el programa de erradicación de drogas de uso ilícito. Finalmente, al aplicar el principio de precaución en salud se puede suspender o prohibir el uso del glifosato en todas sus modalidades en Colombia como viene ocurriendo en otros países del mundo. Como consecuencia de la aplicación de este principio se invierte la carga de la prueba, es decir, el Gobierno nacional quien es el interesado en reactivar la aspersión aérea con glifosato la cual es una actividad riesgosa, deberá probar que no existe ningún riesgo o daño grave e irreversible para la salud de los individuos y/o comunidades. Así mismo, se abren amplios espacios de participación de las comunidades para que ellas tomen decisiones informadas sobre el tema.

##### Forma de uso del herbicida

Como se ha mencionado anteriormente, el Glifosato mediante aspersión aérea no puede controlar lo velocidad y dirección del viento, tipo y orientación de los territorios, tamaño de las gotas, inestabilidad atmosférica, y demás parámetros que garantizarían unos mínimos de seguridad en su aplicación. Como se puede evidenciar en las fotos anexas, las advertencias de uso y aplicación del herbicida<sup>52</sup> indican que la aplicación debe hacerse bajo estrictos parámetros de protección (careta, overol completo, guantes y gafas) que no logran cumplirse para los campesinos y habitantes de las zonas asperjadas, poniendo en riesgo no solo la salud de los mismo, sino de los cultivos lícitos y de los ecosistemas aledaños.



Las siguientes fotografías<sup>53</sup> evidencian que en el país no se cumplen con los protocolos de seguridad para prevenir el contacto con el herbicida asperjado, tal y como se muestra en la foto de la izquierda.



##### El tipo de herbicida utilizado

Se contó en un apartado anterior que en Colombia se puede estar utilizando una de tres opciones del herbicida:

- En primer lugar, glifosato con el coadyuvante Cosmo-Flux
- Si se trata del glifosato RoundUp 360 SL® de la Monsanto, éste no cuenta con licencia europea pues, como lo advierte su ficha técnica de Europea, es altamente peligroso para los organismos acuáticos.
- Otra posibilidad es el glifosato chino Cuspide 480 SL de la empresa Tanalu Chemical también con el codayuvante

<sup>52</sup> Tomado de: <http://www.monsantoglobal.com/global/py/productos/documents/roundup.pdf>

<sup>53</sup> Fotos tomadas de <https://www.youtube.com/watch?v=j-JuiiA4xU8&t=197s> y <https://www.lanacion.com.co/2019/07/21/el-campesino-opita-que-le-gano-una-batalla-al-glifosato/>

CosmoFlux®. El Cuspide 480 SL que fue aprobado por licencia otorgada por la Resolución 1132 del 25 de junio de 2007<sup>54</sup> mientras que la Resolución 0114 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) del 22 de febrero 2012<sup>55</sup> modifica y aprueba en el sentido de adicionar un nuevo uso, el “control de malezas leñosas y semileñosas en potreros”, con una dosis mayor a la inicialmente aprobada del producto formulado.

Los anteriores gobiernos y el presente, no han sido claros en manifestar el tipo de herbicida que se utiliza, las concentraciones o los aditivos que le incluyen, situación que evidencia que tampoco se cuenta con estudios e investigaciones que comprueben que es seguro su uso. Este tema deberá ser aclaro por las autoridades competentes durante el trámite y discusión de la presente iniciativa legislativa.

Como han manifestado un gran número de líderes sociales, académicos y políticos, hasta la fecha, contrario a lo expresado por el Presidente Iván Duque y el Ministro Guillermo Botero, el Gobierno no ha dado muestras de avance en el cumplimiento de las condiciones ordenadas por la Corte en la sentencia T-236 de 2017, situación que debe ser uno de las principales instrumentos para decidir sobre el tema. Los estudios existentes sobre los impactos sociales y ambientales debido al uso del Glifosato indican que se deben buscar otras alternativas para la erradicación de los cultivos de uso ilícito que impliquen menores impactos negativos contra los derechos humanos y que son más eficientes en el mediano y largo plazo.

Es hora que en el cumplimiento del Acuerdo de Paz firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP, se tome en serio el fortalecimiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, no solo para dar una respuesta con enfoque de derechos humanos a la problemática de los cultivos ilícitos, sino para cumplir la palabra pactada con las familias que se acogieron al programa de sustitución. Lo anterior resulta clave para incentivar el diálogo social con las comunidades rurales que cultivan coca, quienes requieren menos represión y mayor desarrollo rural<sup>56</sup>.

**Las cifras de la resiembra**

La información actualmente disponible indica que el porcentaje de resiembra de cultivos ilícitos es menor cuando se hace sustitución voluntaria de los cultivos. Como manifestaron el ex presidente Juan Manuel Santos y el ex Ministro de Salud, Alejandro Gaviria, en la audiencia pública sobre el uso del glifosato llevada a cabo el 7 de marzo de 2019, la sustitución voluntaria está siendo verificada rigurosamente por UNDOC, es decir la ONU. Frente a las cifras de resiembra manifestaron:

*“En la última verificación, que además se hace dos veces para mayor certeza, la resiembra en el caso de las 34.767 hectáreas sustituidas voluntariamente, y de las más de 5 mil que fueron erradicadas por la fuerza pública con los campesinos, fue –óigase bien– de 0,6%. Menos del 1%, frente a más del 35% de resiembra que se presentó con la sustitución forzosa. Ahí está la clave del éxito, señores magistrados, ahí está, señores del Gobierno, ahí está, señores de los Estados Unidos: darles a los campesinos cocareros alternativas legales viables, no meterlos a la cárcel”.*

Estas cifras, acompañadas por las estimaciones presentadas por DeJusticia, indican que “la tasa de resiembra con la aspersión aérea es cercana al 35%”. En tal sentido, como se ha manifestado a lo largo del proyecto, las cifras aunque estimativas, en todos los casos, permiten identificar que es mucho más efectivo desarrollar procesos de sustitución voluntaria que la forzosa y que depende en gran medida de alternativas reales que se ofrezcan a los campesinos para evitar el desplazamiento de los cultivos a nuevas áreas más alejadas (efecto globo).

<sup>54</sup> [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/Otros/Autos/2012/aut\\_0374\\_2012.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/Otros/Autos/2012/aut_0374_2012.pdf)  
<sup>55</sup> [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Fumigas/AspersionesTerrestres\\_2016/ANLA\\_REs0114\\_22feb2012.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/AspersionesTerrestres_2016/ANLA_REs0114_22feb2012.pdf)  
<sup>56</sup> Con base a lo expuesto por DeJusticia: <https://www.dejusticia.org/por-que-el-gobierno-no-deberia-retomar-las-fumigaciones-aereas-con-glifosato/>

La política de reducción de cultivos declarados ilícitos ha sido costosa y poco eficiente en dar una solución sostenible a los problemas de las familias relacionadas con el cultivo de coca. Mediante aspersión aérea se han asperjaron entre 1994 y 2015 casi 1.9 millones de hectáreas con glifosato, generando afectaciones no solo al ambiente sino a la salud de los habitantes de los territorios asperjados con tan cuestionado herbicida.

En los términos presentados hasta aquí, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de ley, por el cual se prohíbe el uso del Glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los Parlamentarios sea discutido y aprobado para el beneficio de los colombianos.

De los Congresistas,

ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
Senador

GUILLERMO GARCÍA REALP  
Senador

JOSE LONDOÑO

GUSTAVO BOLIVAR  
Senador

ROY BARRERAS  
Senador

IVÁN CEPEDA  
Senador

AIDA AVELLA ESQUIVEL  
Senadora

GUSTAVO PETRO URREGO  
Senador

TEMÍSTOCLES ORTEGA  
Senador

ALEXANDER LOPEZ  
Senador

ARMANDO BENEDETTI  
Senador

FELICIANO VALENCIA  
Senador

LUIS FERNANDO VELASCO  
Senadora

IVÁN MARULANDA  
Senador

WILSON ARIAS  
Senador

JULIAN GALLO  
Senador

PABLO CATATUMBO  
Senador

Victoria Sandino Simera  
Criselda Ilobo  
H.R. Carlos Gomez  
Omar Restrepo

Maria Piedad Lopez  
Luis Castro

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)   
El día 24 del mes 07 del año 2019  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 047 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por los señores Antonio Sanguino, Guillermo García, Gustavo Bolívar, Jorge Londoño,  
Ivan Cepeda, Aida Avella, Temístocles Ortega, Alexander Lopez, Feliciano  
Valencia, Luis Fdo. Velasco, Ivan Marulanda, Wilson Arias, Julian Gallo,  
Pablo Catatumbo, Victoria Sandino, Criselda Ilobo; H.R. Carlos Gomez,  
Omar Restrepo.

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 47 de 2019 Senado**, por el cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados en la implementación de la política nacional de drogas y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Antonio Eresmid Sanguino Páez, Guillermo García Realpe, Gustavo Bolívar Moreno, Iván Cepeda Castro, Aída Yolanda Avella Esquivel, Temístocles Ortega Narváez, Alexander López Maya, Feliciano Valencia Medina, Luis Fernando Velasco Chaves, Iván Marulanda Gómez, Wilson Néber Arias Castillo, Julián Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo Torres, Victoria Sandino Simanca*, honorables Representantes *Carlos Alberto Carreño Marín, María José Pizarro Rodríguez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 24 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 66 DE 2019  
SENADO**

*por medio de la cual se prohíbe el uso y la comercialización en el territorio nacional de productos fabricados total o parcialmente con plástico y poliestireno expandido de uso único para el consumo de alimentos o bebidas y se dictan otras disposiciones.*

(Ley para la prohibición de los desechables)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca establecer medidas de reducción del impacto ambiental producido por el uso y la comercialización de plástico y poliestireno expandido de uso único en el territorio nacional.

Artículo 2°. *Prohibición de uso de plástico y poliestireno expandido de uso único para el consumo de alimentos o bebidas.* Prohíbese el uso y la comercialización en el territorio nacional de productos, utensilios, envoltorios o empaques de alimentos o bebidas que estén fabricados total o parcialmente con plástico y/o poliestireno expandido y que no hayan sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de la aplicación de esta ley aquellos productos, utensilios, envoltorios o empaques de alimentos o bebidas que sean biodegradables, o que sean reciclables, o que se demuestre su aprovechamiento a través del reciclaje o la recuperación energética, o que cuenten con un contenido de materia prima 100% reciclada.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un término de un (1) año contado a partir de su entrada en vigencia. La reglamentación a que hace referencia el presente parágrafo deberá contener como mínimo:

- (1) Un Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control, Evaluación y Vigilancia a las medidas contempladas en la presente ley.
- (2) Sanciones en caso de incumplimiento a la prohibición consagrada en la presente ley.
- (3) Incentivos para productores, comercializadores y consumidores de los productos de los que trata el presente artículo que deban hacer la transición hacia productos sustitutos.
- (4) Campañas pedagógicas que impliquen crear conciencia ambiental sobre las consecuencias de la comercialización y uso de plásticos o poliestireno expandido de uso único, y
- (5) Un plazo para la transición en el uso de dichos artículos, el cual no podrá ser superior a dos (2) años.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.



Maritza Martínez Arístizabal  
Senadora de la República

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 66 DE 2019  
SENADO**

*por medio de la cual se prohíbe el uso y la comercialización en el territorio nacional de productos fabricados total o parcialmente con plástico y poliestireno expandido de uso único para el consumo de alimentos o bebidas y se dictan otras disposiciones.*

(Ley para la prohibición de los desechables)

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objeto y finalidad del proyecto de ley**

El proyecto de ley tiene por objeto:

- Establecer una prohibición en la comercialización y uso de productos fabricados total o parcialmente con plástico y poliestireno expandido, que sean utilizados para la venta y el consumo de alimentos o bebidas en el territorio nacional.
- Instaurar los parámetros con base en los cuales el Gobierno nacional reglamentará la prohibición del uso y la comercialización de dichos productos, los cuales deberán considerar, como mínimo: (1) Un Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control, Evaluación y Vigilancia a las medidas contempladas en la presente ley; (2) Sanciones en caso de incumplimiento a la prohibición consagrada en la presente ley; (3) Incentivos para productores, comercializadores y consumidores de los productos de los que trata el presente artículo que deban hacer la transición hacia productos sustitutos; (4) Campañas pedagógicas que impliquen crear conciencia ambiental sobre las consecuencias de la comercialización y uso de plásticos o poliestireno

expandido de uso único; y (5) Un plazo para la transición en el uso de dichos artículos, el cual no podrá ser superior a dos (2) años.

El proyecto de ley consta de tres (3) artículos que establecen lo siguiente:

**Artículo 1°.** Establece el objeto de la ley, el cual es implementar medidas para mitigar el impacto ambiental producido por el uso y la comercialización de plástico y poliestireno expandido de uso único en el territorio nacional.

**Artículo 2°.** Consagra la prohibición del uso y la comercialización en el territorio nacional de productos fabricados total o parcialmente con plástico y poliestireno expandido de uso único para el consumo de alimentos o bebidas. Así mismo, plantea que es el Gobierno nacional quien deberá reglamentar las disposiciones que resulten necesarias para el cumplimiento de los fines de la ley.

**Artículo 3°.** Establece la vigencia y derogatorias.

## 2. Justificación de la iniciativa

### A. Antecedentes

El poliestireno expandido fue inventado en 1941 por el científico estadounidense Otis Ray McIntire. Su fabricación consiste en mezclar al vapor pequeñas cuentas del polímero poliestireno con productos químicos hasta que éstas aumenten su volumen original aproximadamente 50 veces<sup>1</sup>.

Como todos los plásticos, el poliestireno proviene del petróleo. Por su economía y resistencia, este elemento es utilizado en diferentes productos cuyo uso es cotidiano en la vida diaria<sup>2</sup>. Según la Fundación Verde Natura, el 90% del poliestireno expandido que se produce se destina a fines industriales, mientras que el resto es utilizado en su mayoría para la elaboración de vasos, platos, recipientes, envases, entre otros, en el marco del desarrollo de actividades de comercialización de alimentos<sup>3</sup>.

El uso del poliestireno expandido, comúnmente conocido en Colombia como icopor, particularmente en la elaboración de envases para almacenar alimentos, ha sido fuertemente cuestionado en los últimos años debido a los riesgos que representa no sólo para el medio ambiente, sino para la salud humana. Según la organización *Clean Water*, el material contiene un compuesto denominado estireno, el cual ha sido declarado como cancerígeno para animales, por lo cual se considera posible que también lo sea para los humanos<sup>4</sup>.

Aunado a lo anterior, el poliestireno contiene compuestos tóxicos como Bisfenol A, Estireno y Ftalatos, los cuales pueden desprenderse y solubilizarse al contacto con bebidas calientes como el café y aromáticas. Los efectos toxicológicos pueden manifestarse, en el caso del Bisfenol A, en alteraciones del funcionamiento normal de las glándulas corporales y disminución de la fertilidad; para el caso del Estireno, se prevén riesgos de

cambios significativos en el sistema nervioso central y periférico, además del posible daño oxidativo del ADN y un aumento en el riesgo potencial de padecer cáncer<sup>5</sup>.

### B. Riesgos para el medio ambiente

Los ambientalistas han lanzado fuertes críticas en contra del poliestireno expandido a causa de los graves daños que éste genera al ingresar a ecosistemas marinos. Douglas McCauley, profesor de Biología Marina en la Universidad de California, que el poliestireno genera dos clases de problemas en la fauna marina: mecánicos y biológicos. Los primeros se describen en los bloqueos intestinales que genera el material en los animales marinos, los cuales con facilidad pueden llegar a ser letales, y los segundos se relacionan con las propiedades absorbentes del poliestireno:

*“Esencialmente, el poliestireno actúa como una pequeña esponja, recogiendo y concentrando algunos de los contaminantes más dañinos que hay en el océano (...) Luego, la ve una tortuga marina y se la come pensando que es una medusa (...) Es muy preocupante que algunos de estos peces que se alimentan de plásticos acaben en nuestro plato”.*<sup>6</sup>

Por otra parte, la inmensa dificultad de reutilización del poliestireno expandido se erige como otro de los impactos ambientales adversos. Según Joe Biernacki, profesor de ingeniería química en la Universidad de Tennessee, es casi imposible transformar un recipiente elaborado de poliestireno en otro formato, pues sus partículas ya se han expandido<sup>7</sup>.

A lo anterior se suman los inconvenientes generados a partir del amplio volumen que ocupa el poliestireno expandido y los plásticos de uso único en el sistema de basuras, pues el material fácilmente llena los carros recogedores y rellenos sanitarios; además, debido a que ambos materiales son difícilmente reciclables y no son biodegradables, una vez llega a los rellenos sanitarios, tienen la vocación de permanecer en ellos por muy prolongados periodos de tiempo<sup>8</sup>.

Según la Fundación Verde Natura, quienes se dedican al reciclaje evitan recolectar elementos del poliestireno expandido, pues el material les llena muy rápido las carretas y, al final, como no pesa, las plantas de reciclaje les dan muy poco dinero por él. Aproximadamente, en una carreta caben 4 kilogramos de icopor, por los cuales una planta paga en promedio 400 pesos colombianos<sup>9</sup>.

### C. Perspectivas de Derecho Comparado

En 2015, el uso del poliestireno expandido fue prohibido en Nueva York a raíz de los resultados de un estudio del Departamento de Sanidad de esa ciudad, entre los que se concluyó que dicho elemento es un tóxico ambiental declarado como virtualmente imposible de reciclar.<sup>10</sup> Con esa decisión, Nueva York ingresó a la lista de más de 70 ciudades norteamericanas, entre ellas

<sup>1</sup> BBC Mundo, ¿Por qué cada vez ciudades prohíben el poliestireno? Tomado de: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150701\\_poliestireno\\_prohibicion\\_lp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150701_poliestireno_prohibicion_lp)

<sup>2</sup> Universidad de Manizales, *Reciclaje termomecánico del poliestireno expandido (icopor), como una estrategia de mitigación de su impacto ambiental en rellenos sanitarios*. Tomado de: <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/bitstream/6789/762/1/TESIS%20CARLOS%20QUINTERO.pdf>

<sup>3</sup> Enter.co, “*Icopor, el útil material que está lleno de problemas*”. Tomado de: <http://www.enter.co/cultura-digital/ciencia/icopor-el-util-material-que-esta-lleno-de-problemas/>

<sup>4</sup> Clean Water Action California, *Facts about Styrofoam Litter* tomado de [http://www.cleanwater.org/files/publications/ca/cwa\\_fact\\_sheet\\_polystyrene\\_litter\\_2011\\_03.pdf](http://www.cleanwater.org/files/publications/ca/cwa_fact_sheet_polystyrene_litter_2011_03.pdf)

<sup>5</sup> Juan Carlos Valderrama Villegas, Ph.D en Toxicología Ambiental. Tomado de: <https://www.las2orillas.co/vasito-tinto-veneno-te-puede-matar-cualquier-momento/>

<sup>6</sup> BBC Mundo, ¿Por qué cada vez más ciudades prohíben el poliestireno? Tomado de: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07\\_1150701\\_poliestireno\\_prohibicion\\_lp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07_1150701_poliestireno_prohibicion_lp)

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Enter.co, *Icopor, el útil material que está lleno de problemas*. Tomado de: <http://www.enter.co/cultura-digital/ciencia/icopor-el-util-material-que-esta-lleno-de-problemas/>

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> El País. *Poliestireno: prohibido en Nueva York, permitido en España*. Tomado de: [https://elpais.com/elpais/2015/01/14/buenavida/1421229918\\_845981.html](https://elpais.com/elpais/2015/01/14/buenavida/1421229918_845981.html)

Washington D. C., San Francisco, Minneapolis, Portland y Seattle, que han prohibido su utilización<sup>11</sup>.

Si bien en septiembre de 2015 una juez de la Corte Suprema de Nueva York revocó la prohibición del poliestireno en la ciudad de Nueva York, en mayo de este año el Departamento de Sanidad de esa ciudad anunció que para el mes de noviembre de 2017, nuevamente implementará la prohibición del poliestireno expandido para el almacenamiento de alimentos, y concederá un período de transición de seis meses que finalizará el 14 de mayo de 2018, fecha en la cual dicha medida surtirá efectos plenamente<sup>12</sup>. La decisión se funda en un nuevo reporte del Departamento de Sanidad de NYC que ratifica que el poliestireno expandido es imposible de ser reciclado de manera económica y efectiva<sup>13</sup>.

En abril de 2015, Oxford se convirtió en la primera ciudad del Reino Unido en prohibir el uso de empaques plásticos de alimento no reciclables y, en su lugar, exigir el uso envases fabricados con materiales biodegradables. Para tal efecto, se concedió un periodo de transición para los comercializadores de alimentos que finalizaría el 1º de agosto de ese año<sup>14</sup>.

En Costa Rica, el diputado Edgardo Vinicio Araya promovió junto con su bancada legislativa un proyecto de ley cuyo objeto es reformar la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, con el fin de prohibir la entrega de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido en establecimientos comerciales; en su lugar, la iniciativa plantea que se pongan a disposición del público envases, recipientes o empaques de otros materiales que garanticen su aprovechamiento sustentable. Para cumplir las disposiciones del proyecto, se contempla un período de transición de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la ley<sup>15</sup>.

En abril de 2017, el senador mexicano David Monreal promovió un proyecto de Decreto para reformar el artículo 7º de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos, incorporando entre las facultades de la Federación establecer y difundir un programa nacional de sustitución de envases, empaques, utensilios y embalajes desechables elaborados de poliestireno expandido, por productos elaborados con materiales biodegradables<sup>16</sup>.

**3. Importancia de la iniciativa**

Recientemente el Congreso de la República aprobó la Ley 1973 de 2019, en la cual se consagran disposiciones tendientes a regular y prohibir el ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas menores que lo componen, todo

<sup>11</sup> BBC Mundo. ¿Por qué cada vez más ciudades prohíben el poliestireno? Tomado de: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150701\\_poliestireno\\_prohibicion\\_lp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150701_poliestireno_prohibicion_lp)

<sup>12</sup> Resource, *New York reinstates ban on polystyrene food packaging*. Tomado de: <http://resource.co/article/new-york-reinstates-ban-polystyrene-food-packaging-11850>.

<sup>13</sup> WNYC. *New York City Reinstates Styrofoam Ban*. Tomado de: <http://www.wnyc.org/story/new-york-city-reinstates-styrofoam-ban/>

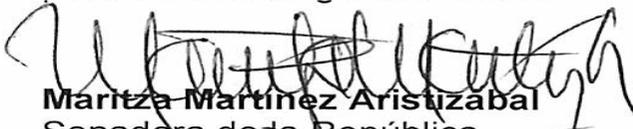
<sup>14</sup> Independent. *Oxford becomes first UK city to ban non-recyclable plastic food containers*. Tomado de: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/oxford-becomes-first-uk-city-to-ban-non-recyclable-plastic-food-containers-10174601.html>.

<sup>15</sup> Proyecto de ley, *Adición de un artículo 42 Bis y un nuevo transitorio XIII A LA Ley para la Gestión Integral de Residuos - Ley para la prohibición del poliestireno expandido*. Tomado de: <https://barradeprensacom.files.wordpress.com/2016/03/proyecto-19833.pdf>

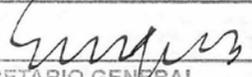
<sup>16</sup> *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 7º de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*. Tomado de: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/medio\\_ambiente/docs/iniciativas/INIC122-EXP3279.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/medio_ambiente/docs/iniciativas/INIC122-EXP3279.pdf)

lo anterior con el propósito de proteger los frágiles e importantes ecosistemas de esta región del país. No obstante, se considera que es urgente contar con disposiciones estrictas que permitan mitigar los enormes impactos que los plásticos de uso único y el poliestireno expandido tienen sobre otros ecosistemas del territorio nacional.

En ese sentido, con el propósito de aportar a un medio ambiente más sano y recogiendo las inquietudes y observaciones efectuadas por distintos Ministerios, los Gremios y la sociedad civil en general en el trámite del Proyecto de ley número 05 de 2017 de nuestra autoría, nos permitimos presentar el presente proyecto de ley, conscientes de la importancia de generar condiciones que nos permitan mejorar el Medio Ambiente y proteger nuestros recursos naturales para las futuras generaciones.

  
**Maritza Martínez Aristizábal**  
 Senadora de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
 Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
 El día 30 del mes Julio del año 2019  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N° 65 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: M.S. Maritza Martínez Aristizábal

  
 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN LEYES  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL  
 Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 66 de 2019 Senado, por medio de la cual se prohíbe el uso y la comercialización en el territorio nacional de productos fabricados total o parcialmente con plástico y poliestireno expandido de uso único para el consumo de alimentos o bebidas y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Maritza Martínez Aristizábal*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 30 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 282 DE 2019 SENADO, 095 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se rinde homenaje a la Diócesis de Valledupar en sus cincuenta años, se declara bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Doctor

JOSÉ LUIS PEREZ HOYUELA

Presidente Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate en el Senado del Proyecto de ley número 282 de 2019 Senado, 095 de 2018 Cámara**

Señor Presidente:

De conformidad con lo consagrado por la Ley 5ª de 1992 y la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República el 12 de junio de 2019 y que me fue notificado el 13 de junio de 2019, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en el Senado al Proyecto de ley número 282 de 2019 Senado, 095 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se rinde homenaje a la Diócesis de Valledupar en sus cincuenta años, se declara bien de interés cultural de la nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, y se dictan otras disposiciones.*

#### **Antecedentes**

El Proyecto de ley número 282 de 2019 Senado, 095 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se rinde homenaje a la Diócesis de Valledupar en sus cincuenta años, se declara bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, y se dictan otras disposiciones*, es de iniciativa parlamentaria, fue radicado por el honorable Representante Alfredo Ape Cuello Baute el 16 de agosto de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 672 de 2018; la ponencia para el primer debate en la Cámara se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 1023 de 2018, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión del día 27 de noviembre de 2018, Acta número 12; el anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 21 de noviembre de 2018, Acta número 11. En sesión plenaria del día 21 de mayo de 2019, fue aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes el texto definitivo sin modificaciones, según consta en acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 056 de mayo 21 de 2019, previo su anuncio en la sesión del día 14 de mayo de 2019 correspondiente al Acta número 055. Mediante Oficio SG2-0863/2019 del 5 de junio de 2019 de la Secretaría General de la Cámara de Representantes recibido el 6 de junio de 2019 en la Presidencia del Senado, se remitió el expediente legislativo del proyecto. La Comisión Segunda del Senado mediante Oficio CSG-CS-0220-2019 del 12 de junio de 2019 que me fuera notificado el 13 de junio de 2019 me informa que se me ha designado como ponente para primer debate en el Senado de este proyecto de ley.

#### **I. Contenido y alcance del proyecto de ley**

El presente proyecto de ley consta de cinco (5) artículos, entre ellos el de la vigencia, "*Por medio de la cual se rinde*

*homenaje a la Diócesis de Valledupar en sus cincuenta años, se declara bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, y se dictan otras disposiciones*".

#### **II. Marco Constitucional y Legal**

La presente iniciativa tiene fundamento constitucional en el artículo 150, numeral 15 que faculta para exaltar a personas o instituciones que prestan servicios a la patria; el artículo 154 sobre la iniciativa legislativa, el artículo 288 sobre los principios en materia de distribución de competencias, coordinación, concurrencia y subsidiariedad; el artículo 345 que consagra el principio de legalidad en el gasto público.

Adicionalmente, se adecúa a lo establecido en diversas leyes, como la del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas por el Decreto Presidencial número 111 de 1996); la Ley 715 de 2001 en su artículo 102; su identidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Ley 1150 de 2011 en cuanto a inversiones que contribuyan al logro de mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones.

#### **III. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY PROYECTO DE LEY NÚMERO 282 DE 2019 SENADO, 095 DE 2018 CÁMARA**

*Por la cual se rinde homenaje a la Diócesis de Valledupar en sus cincuenta años, se declara bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º.** La Nación y el Congreso de la República rinden homenaje y se vincula a la celebración de sus cincuenta años de haberse erigido en Diócesis el vicariato apostólico de Valledupar.

**Artículo 2º.** Declárese bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario ubicada en el municipio de Valledupar, departamento del Cesar.

**Artículo 3º.** El Ministerio de Cultura y las entidades públicas del orden nacional encargadas de proteger el patrimonio cultural, concurrirán para la organización, protección y conservación del bien de interés cultural que se declara en el artículo 2º de la presente ley. Igualmente, de manera especial, prestará apoyo administrativo y asesoría técnica en las áreas de planeación, administración y financiación del bien de interés cultural que se crea mediante la presente ley.

**Artículo 4º.** A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, Decreto número 111 de 1996 y la Ley 819 de 2002, autorízase al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación e impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias con el propósito de posibilitar el desarrollo y la ejecución de las obras indispensables para los propósitos de la presente ley.

Parágrafo. El Gobierno nacional, el departamento del Cesar y el municipio de Valledupar contribuirán al fomento, promoción, protección, conservación, restauración, divulgación, desarrollo y financiación que demande la declaratoria de bien de interés cultural de la Nación del inmueble de que trata el artículo 2º de la presente ley.

**Artículo 5º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

### III. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, sus comentarios en torno al impacto fiscal de este proyecto de ley en los siguientes términos:

*“El proyecto de ley tiene por objeto declarar la Catedral de Nuestra Señora del Rosario en el municipio de Valledupar, del departamento del Cesar, como bien de interés cultural de la Nación.*

*Frente a esta iniciativa, es pertinente señalar que la cofinanciación de la Nación frente al proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal.*

*Lo anterior en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que al respecto establece:*

*“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.*

*Las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en sentencia C-101 de 1996 manifestó:*

*“...El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar, el gasto significa que, a partir del programa de gastos aprobado-limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...).”*

*De igual modo, es necesario que el articulado del proyecto de ley relacionado con la participación de la Nación se conserve en términos de “autorícese”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014. Se indicó lo siguiente:*

*“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Subraya fuera de texto).*

### IV. Consideraciones para Primer Debate en Senado

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto, esta iniciativa persigue resaltar los 50 años de vida apostólica de la Diócesis de Valledupar y su influencia en la región.

Se señala igualmente *“que la ciudad de Valledupar es sede de la Diócesis de Valledupar erigida como tal hace 50 años, se identifica desde su fundación por su gran solemnidad en sus celebraciones religiosas, pero también por su gran impulso a la mezcla entre lo religioso y lo folclórico. Así se deja concebido en el siguiente aparte de la leyenda vallenata:*

*El Cacique Coropomaymo, en 1576 luego de atacar y meterle fuego a Valledupar quiso hacer lo mismo con la iglesia de Santo Domingo donde los españoles veneraban a la Virgen del Rosario, a fin de derrumbarla pues servía al mismo tiempo como fortaleza en tiempo de guerra. Cuando las llamas avivaron tremendamente apareció una delicada y hermosa mujer que apartaba con sus manos las flechas que los indígenas le lanzaban a la vez que sofocaba las llamas.*

*Dice la tradición que los tupes huyeron aterrados y se adentraron en las selvas de Sicarare en donde el cacique no se dio por vencido, sino que tramó el modo de aniquilar al español Suárez de Flores que ya los tenía entre ojos. El cacique mandó echar barbasco en las aguas de la laguna del Sicarare donde necesariamente beberían los españoles y sus caballos.*

*Efectivamente, después de beber cayeron en agonía, pero volvió a aparecer la bella mujer que con una varita de oro devolvió la vida a los guerreros españoles. Desde aquel día se llamó “La Sabana del Milagro” a aquella sabana y se escogió el 29 de abril como Día de la Fiesta Anual del Rosario.*

*Por tradición la fiesta se celebra como conclusión del famoso Festival de la Leyenda Vallenata. La leyenda y su ritual festivo, mezcla de religión y folclor, presenta en típico lenguaje mítico a la María conquistadora, pero refleja hasta qué punto la religión católica y la misma Virgen María han penetrado en el sentimiento religioso del vallenato [3][3].*

#### 1.1 La Diócesis de Valledupar

*Es una diócesis católica colombiana con sede en ese municipio. Limita al norte con la Diócesis de Riohacha, al este con Venezuela, al sur con la Diócesis de Ocaña, al sureste con la Diócesis de El Banco y al noroeste con la Diócesis de Santa Marta. Hacen parte de la diócesis los siguientes municipios cesarenses: Agustín Codazzi, Astrea, Becerril, Bosconia, Chimichagua, Curumaní, El Paso, La Jagua de Ibirico, Los Robles, La Paz, Manaure Balcón del Cesar, Pueblo Bello, San Diego y Valledupar, además de los guajiros: Distracción, El Molino, Fonseca, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva[4][4].*

*Apartes de la historia de la Diócesis de Valledupar dan cuenta de cómo el trabajo apostólico fue creciendo espiritualmente y tomando importancia:*

*El 17 de enero de 1905 la Santa Sede crea el Vicariato de La Guajira y preconiza como primer vicario apostólico al capuchino Fr. Atanasio Soler y Royo. La nueva circunscripción se separa del territorio de la Diócesis de Santa Marta y comprende las provincias de Padilla (es decir, el sur de La Guajira) y Valledupar. La determinación es recibida como una degradación por los habitantes de Valledupar y con tal motivo escriben una carta al General Rafael Reyes el cual la remite al Obispo de Santa Marta.*

- *El 4 de diciembre 1952, el papa Pío XII erigió el Vicariato Apostólico de Valledupar por medio de la bula Gravi illa beati, dividiendo así el vicariato apostólico de La Guajira, que también dio origen al Vicariato Apostólico de Riohacha (ahora diócesis).*
- *El 25 de abril de 1969, el Vicariato Apostólico fue elevado a diócesis con la bula Qui in beatissimi del Papa Pablo VI.*

- *El 17 de enero de 2006, la Diócesis de Valledupar cedió una parte de su territorio en favor de la erección de la Diócesis de El Banco.*"

De lo anterior se desprende que el proyecto de ley en cuestión pretende otorgar un público reconocimiento a la Diócesis de Valledupar con motivo de los 50 años transcurridos desde que ese vicariato apostólico de Valledupar se erigió en Diócesis, como consecuencia de este reconocimiento, se declara como bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario ubicada en el municipio de Valledupar, departamento del Cesar y en consecuencia de dicha declaratoria se exhorta al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones que resulten necesarias para la protección del bien en mención.

Es importante señalar que el espíritu del proyecto de ley es salvaguardar el patrimonio cultural y arquitectónico que representa la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, la edificación se retrotrae al 1563.

Vale traer a colación algunos apartes del ensayo "Las investigaciones sobre la arquitectura religiosa en Colombia. El predominio católico, 1960-2008" de Liliانا Rueda Cáceres y Herwar Hernando Figueroa<sup>1</sup> que señalan:

(...) "Por su parte, los arquitectos Ricardo Hincapié y Ramiro Bonilla, magíster en Restauración el primero y magíster en Planificación Urbana el segundo, realizan una investigación en la que analizan la arquitectura religiosa católica y su relación con el espacio urbano. Allí los autores evidencian las permanencias y transformaciones de la arquitectura religiosa frente a las dinámicas urbanas, encontrando que son excepcionales aquellos casos en los que el alto significado religioso del templo le ha permitido no solo prevalecer, sino determinar espacialmente el espacio urbano, como ocurre con la basílica el Señor de los Milagros en Buga y con la catedral de Cartago. Resulta positivo ver que, en la mitad de los casos analizados en que ocurrieron transformaciones espaciales urbanas, se "consideró a la arquitectura religiosa como elemento destacado de las propuestas de cambio". Así lo demuestran para el centro de Cali, donde la Gobernación del Valle está en armonía con el conjunto de San Francisco-Inmaculada-Torre Mudéjar en Cali; además de la ermita de Cali con el parque Uribe Uribe y la avenida López Muñoz.

No obstante, en esta misma ciudad, los investigadores observaron lugares donde los templos fueron afectados negativamente ante las intervenciones viales, alterando profundamente los espacios abiertos con que estas iglesias se relacionaban, como es el caso en Santa Rosa y la Iglesia de Jesús Obrero. Una segunda línea de estudio se relaciona con una visión que parte de las connotaciones sociales que conlleva la arquitectura religiosa, en la cual encontramos dos trabajos. El primero es de María del Pilar Sánchez Beltrán, resultado de su investigación de maestría, en el que la autora indagó sobre "el papel civilizador [...] promotor y catalizador del proceso de urbanización y desarrollo de la arquitectura en Colombia" en el siglo XIX, a través del caso de estudio que representa la iglesia parroquial de Las Cruces, erigida en 1832 y reconstruida por el arquitecto Arturo Jaramillo en 1918 después de un terremoto.

Este es un trabajo en el que el marco conceptual continúa siendo la arquitectura religiosa como patrimonio, cuyo enfoque no va dirigido a la edificación en sí, ni en términos de diseño ni de construcción. Sin embargo, estudia la Iglesia como un hecho cultural, que en este caso concreto responde a la afirmación de su papel como gestora social a principios del siglo XX, pues con ella se logró generar un "complejo encuentro cultural" entre la comunidad marginal urbana y las élites económicas, religiosas y políticas. En esta misma línea, encontramos el trabajo del historiador William Elvis Plata, quien dirigió a partir del 2009

una investigación interdisciplinaria<sup>[60]</sup> que buscó entender las relaciones existentes entre la comunidad religiosa dominica y el poder político a inicios del siglo XIX. Un trabajo escrito a partir de revisión documental que reposa en el Archivo de Provincia, que posee la comunidad en Bogotá, y el AGN.

Esta investigación logró realizar, en el tema arquitectónico, unas interpretaciones de los procesos evolutivos espaciales y arquitectónicos que tuvieron los conventos de Tunja, Cartagena, Popayán, Chiquinquirá y Bogotá. Una tercera línea de estudio es aquella que observa a la arquitectura religiosa como un hecho eminentemente cultural. Aquí encontramos el trabajo del arquitecto Alberto Saldarriaga y Egberto Bermúdez (músico), quienes publicaron un libro sobre las iglesias de madera en San Andrés y Providencia, en el cual los autores, dentro de un proyecto de documentación de la actividad musical en Colombia y el continente, observan la tradición religiosa del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina representada en la arquitectura de sus iglesias de madera y el repertorio musical que en ellas se utiliza para el culto. Siete iglesias de madera, una de ellas adventista, cuatro católicas y dos bautistas son el material, diverso en el culto y muy semejante en la factura, que recoge Saldarriaga en planos y fotografías para documentar este patrimonio arquitectónico desde su valor cultural, centrado en la tradición religiosa que se mantiene en algunas de ellas y en los nuevos usos dados a las que ya no lo mantienen. (...)

Igualmente, las conclusiones de este ensayo<sup>2</sup> resultan relevantes para entender la relación de los bienes arquitectónicos de naturaleza religiosa y su impacto en el desarrollo urbano y cultural del territorio en el cual se erigen más allá de las consideraciones estrictas de la religión que podrían representar.

(...) "En primera medida, se destaca la preeminencia de la información existente sobre la arquitectura religiosa católica de época colonial frente a las demás manifestaciones religiosas desarrolladas en el territorio colombiano. Es la primera fuente de información sobre la que principalmente los arquitectos dirigieron su mirada con un sentido de valoración y reconocimiento y, por consiguiente, se trata de trabajos en los que se hacía implícitamente un llamado de atención sobre su necesaria preservación. Reconocer y preservar estas arquitecturas era también una manera de incluirlas en la dinámica de desarrollo del país frente a visiones contrarias que apostaban por su transformación, cosa que de hecho en algunos casos sucedió, lo que dio lugar a la alteración de su sentido original o a propuestas de demolición, cosa que también ocurrió. Esta situación explica el sentido de los primeros enfoques dados a los trabajos, los cuales se centraron en la materialidad de las arquitecturas, dejando de lado aspectos teóricos y simbólicos, así como el análisis de la relación con sus contextos urbanos inmediatos y territoriales en general, aspectos que posteriormente sí hicieron parte del trabajo de nuevas generaciones de investigadores.

En ese momento era necesario identificar y reconocer en principio el objeto a efecto de intervenirlo, si se consideraba necesario, mediante procesos de restauración o preservación desarrollados por profesionales, que garantizarán su continuidad en el tiempo. Sin embargo, es importante resaltar que los trabajos de investigación sobre la arquitectura de la época colonial, que tratan en su mayoría sobre la arquitectura religiosa católica, fueron pioneros de la investigación en arquitectura en Colombia y además generaron la creación de los institutos de investigación de las facultades de Arquitectura de la Universidad Javeriana, de los Andes y de la Universidad Nacional de Colombia. Destacamos también la importancia de las publicaciones que, con esfuerzo, han dado a luz, en general, un material que le permite a la sociedad, quien se beneficia en el día a día con el uso de aquellas, acercarse a una comprensión verdaderamente integral de lo que los

<sup>1</sup> <http://www.scielo.org.co/pdf/achsc/v44n1/v44n1a14.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.scielo.org.co/pdf/achsc/v44n1/v44n1a14.pdf>

*edificios representan. También es una manera inteligente de airear la información recopilada, de manera que no se quede en archivos y registros técnicos a los que difícilmente puede acceder un público no especializado y de permitirle al lector forjarse una interpretación mucho más rica y válida del significado de estas arquitecturas.*

*Consideramos además que estos trabajos realizados hace treinta años o más deben revisarse de nuevo a efectos de extraer de ellos la información pertinente para investigaciones contemporáneas, porque tienen el valor de haber abierto caminos que hoy pueden estarse cerrando, ya que iniciaron una tarea que no se terminó a cabalidad, en el sentido de ampliar y sistematizar una información que llamó en su momento la atención sobre un patrimonio importante y que, en muchos casos, consigue permanecer aún en pie como testimonio de épocas pretéritas. Se pueden considerar definitivamente como detonadores de nuevas investigaciones que permiten responder preguntas originadas desde otros puntos de vista y porque en algunos casos contienen información gráfica de elementos o edificaciones ya inexistentes.*

*Finalmente, aun cuando la preeminencia de la religión católica en Colombia empezó a resquebrajarse a mediados del siglo xix con la llegada al territorio nacional de las primeras iglesias protestantes, este hecho se consolidó a partir de 1991 con la promulgación de la nueva Constitución Política, que reconoció oficialmente la libertad de cultos en el país. De este modo, se observa que la pregunta por la diversidad de la arquitectura religiosa no se ha planteado aún en los diferentes acercamientos realizados por los diferentes investigadores en los periodos iniciales o en el último cuarto de siglo. Esta es una tarea todavía pendiente.” (...) (Negrilla fuera de texto).*

El valor histórico, arquitectónico y cultural de la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, resulta evidente no solo para los habitantes de la ciudad de Valledupar sino para los colombianos en general y los extranjeros que visiten la ciudad y participen en las tradiciones culturales del festival de la leyenda vallenata.

Cabe destacar la contribución del turismo al desarrollo social y económico de Colombia y por esta razón, teniendo en cuenta que el festival de la leyenda vallenata, patrimonio cultural de Colombia atrae a nacionales y extranjeros amantes de la música y las tradiciones, y culmina con una serie de actividades que se realizan en la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, es dable igualmente concluir que proteger la infraestructura de aquellos bienes a través de los cuales se contribuye a la realización no solo de celebraciones religiosas sino de actividades que forman parte de la cultura vallenata en sí misma y que tanto han contribuido a la difusión de Colombia en el exterior, requieren ser preservados. Máxime que dichos bienes se usan para contribuir al concepto de economía naranja, que propende por generar empleo y desarrollo a través de la explotación de la cultura y sus diversas manifestaciones.

Para el caso que nos ocupa, se observa que en la motivación del proyecto de ley, se reconoce el sincretismo entre algunas tradiciones religiosas y las prácticas culturales realizadas al interior del festival de la leyenda vallenata, como lo es la celebración de las festividades de Nuestra Señora del Rosario en la Catedral de la ciudad de Valledupar con las cuales se cierra el festival.

De otro lado, la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 19 “Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.”

Ante la naturaleza laica del Estado colombiano, debe analizarse si esta naturaleza de índole constitucional riñe en forma alguna con el contenido del proyecto de ley, toda vez que en el artículo primero del mismo tanto la Nación como el Congreso que representa al pueblo colombiano formado

por fieles de diversas religiones y no solo pertenecientes a la religión católica, se suman para rendir homenaje y celebrar los 50 años transcurridos desde que el vicariato de Valledupar se erigió en Diócesis.

Para este efecto y por considerarlo íntimamente relacionado con este proyecto de ley, se trae a colación la Sentencia C-817 de 2011<sup>3</sup>:

“Mediante la cual la Corte declaró inexecutable la Ley 1402 de 2010, “por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara monumento nacional a la catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima”.

#### **Ley 1402 de 2010**

(Julio 15)

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara monumento nacional a la Catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República se asocian a la celebración de los cincuenta (50) años de la creación de la Diócesis de El Espinal, departamento del Tolima y rinden público homenaje en su conmemoración.

Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores a la Diócesis de El Espinal, mediante placa conmemorativa que será impuesta en acto solemne en la Catedral de esta ciudad.

Artículo 3°. El Congreso de Colombia, se vincula a la celebración de los cincuenta (50) años de la creación de la Diócesis de El Espinal, emitiendo en nota estilo un pergamino que contenga el texto de la presente ley.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, senda partida presupuestal que permita la ejecución de las obras necesarias para la remodelación, reparación y conservación de la Catedral de El Espinal, ubicada en el municipio de El Espinal, departamento del Tolima en la vigencia de las leyes del Presupuesto Nacional posteriores a la promulgación de la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Continúa la Sentencia C-817 de 2011, así:

(...) “El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.

Las leyes de honores están sometidas a los límites constitucionales propios de las demás normas que produce el legislador. En especial, estas leyes no pueden servir de instrumento para desconocer las reglas superiores y orgánicas en materia presupuestal, violar la prohibición contenida en el artículo 136-4 C. P. en materia de donaciones u otros auxilios a favor de personas o entidades, ni como se explicará en mayor detalle en apartado siguiente, para desconocer libertades constitucionales, como aquellas relacionadas con el carácter laico del Estado. Así, señala la jurisprudencia analizada que

<sup>3</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-817-11.htm>

la atribución del Congreso de decretar honores "... debe ser ejercida por el Congreso de la República dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar a situaciones contradictorias v. gr. cuando se pretende exaltar a quien no es digno de reconocimiento, con las consabidas repercusiones que en la conciencia colectiva y en moral administrativa puede ocasionar tal determinación.

De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expide el legislador no pueden convertirse en un pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario público, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios".

18. Ahora bien, en razón de la materia analizada en el asunto de la referencia, interesa detenerse en el precedente constitucional aplicable respecto del control judicial de aquellas leyes de honores que tienen como base fenómenos vinculados a la práctica religiosa. Esta fue el tópico asumido por la Corte en la Sentencia C-766/10.

En esa oportunidad, se decidieron favorablemente las objeciones gubernamentales formuladas con el proyecto de ley mediante el cual se conmemoraban "... los cincuenta años de la Coronación de la Imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones." Esta iniciativa contaba con cuatro disposiciones específicas, a saber (i) la conmemoración del "Jubileo de las "Bodas de Oro de la Coronación Pontificia de la Imagen de la Virgen de Nuestra Señora del Rosario de Chiquinquirá", ocurrida en 1959 en el municipio de La Estrella, departamento de Antioquia."; (ii) la declaración como "ciudad santuario" al municipio de La Estrella, por lo cual se imponían obligaciones al Ministerio de Cultura, dirigidas al reconocimiento de "...la amplia tradición cultural y religiosa basada en la devoción y las prácticas de fe de sus ciudadanos y como homenaje a su Basílica-Santuario de la Virgen del Rosario de Chiquinquirá."; (iii) la previsión para que la Nación, a través del Ministerio mencionado, adelantara planes específicos para el municipio de La Estrella, con miras a su exaltación como "ciudad santuario", entre ellas mecanismos electrónicos de documentación histórica, que permitieran la publicación de los asuntos que "...se estimen más apropiados, la historia, la tradición cultural y los méritos que le hacen ser reconocida como Ciudad Santuario."; y (iv) la obligación de disponer una placa conmemorativa en la basílica citada, en la que se indicara la consagración como "ciudad santuario" al municipio de La Estrella.

Una de las objeciones gubernamentales contra la ley se fundó en considerar que violaba la libertad religiosa, pues vinculaba a un municipio con el concepto de "ciudad santuario", el cual tenía connotación propia de la iglesia católica. Para resolver este asunto, la Corte presentó las reglas jurisprudenciales de forma análoga a como se expresaron en los fundamentos jurídicos anteriores, a partir de los cuales fijó las siguientes conclusiones, que dieron lugar a la inconstitucionalidad del proyecto de ley objetado.

- 18.1. El ordenamiento jurídico colombiano no ofrece una definición para el término "santuario", que el proyecto de ley confería al municipio de La Estrella. Este concepto es propio de la iglesia católica, cuyo Código de Derecho Canónico adscribe en el canon 1230 esa condición a "una iglesia u otro lugar sagrado al que, por un motivo peculiar de piedad, acuden en peregrinación numerosos fieles, con aprobación del Ordinario del lugar"; en igual forma resulta clarificador el artículo 1234 numeral 1 que consagra "[e]n los santuarios se debe proporcionar abundantemente a los fieles los medios de salvación, predicando con diligencia

la palabra de Dios y fomentando con esmero la vida litúrgica principalmente mediante la celebración de la Eucaristía y de la penitencia, y practicando también otras formas aprobadas de piedad popular". Esto llevaba a concluir, forzosamente, que la norma tenía una íntima relación con el culto católico, al exaltar a un municipio dentro de sus categorías.

- 18.2. La decisión del legislador, en ese orden de ideas, se mostraba incompatible con el principio de neutralidad estatal frente a la práctica religiosa, en tanto promovía un credo específico a partir de la exaltación de sus prácticas concretas. Así, indicó la sentencia que "... declarar a un municipio como "Ciudad Santuario" constituye una acción de promoción y favorecimiento a la iglesia católica por parte del Estado y, en el caso del proyecto analizado, implica una serie de actividades que redundarían en beneficio de la mencionada confesión religiosa; todo lo anterior conlleva un resultado contrario al principio de neutralidad estatal que rige las relaciones iglesia – Estado dentro de un Estado laico. De la misma forma resulta contrario a la laicidad del Estado el que sus poderes autorice u ordene la realización de programas o proyectos que tengan como objetivo primordial la difusión, patrocinio o promoción de confesiones religiosas o de manifestaciones directas de éstas, como son el reconocimiento de la devoción y la fe religiosa de los fieles de una iglesia – artículos 3º y 5º del proyecto de ley-. Esta relación también se crea cuando, por canales públicos, se hace difusión del carácter de Ciudad Santuario que tenga un municipio – artículo 4º-; se emplean medios que vinculen al Estado con cualquier forma de reconocimiento de la condición de Ciudad Santuario del municipio – artículo 2º-; o se utilizan las instituciones públicas para difundir o reconocer la devoción o las prácticas que manifiestan la fe de un grupo social – artículo 3º-".

- 18.3. La Sala desestimó el argumento de la práctica mayoritaria de la religión católica, bajo la consideración que afirmar que la promoción de determinado credo puede válidamente sustentarse en que una porción significativa de los integrantes de la comunidad comulgan con este, es abiertamente contraria con el carácter secular del Estado, que de suyo impide conferir un tratamiento favorable a una religión en específico, originada exclusivamente en razón del reconocimiento del credo mismo. En palabras de la sentencia C-766/10 "...el Estado no simplemente debe desarrollar un trato equitativo respecto de las confesiones presentes en su territorio; además, deberá evitar que el fundamento o la motivación de las decisiones que tomen los órganos públicos tengan una naturaleza religiosa, que implique la contradicción del principio de secularidad estatal. No es papel del Estado el promocionar las distintas confesiones religiosas, así lo haga respetando la igualdad entre ellas, pues se estaría ante actividades que no se podrían catalogar como seculares y, por consiguiente, que irían en contra del principio de laicidad en que se funda el Estado democrático colombiano".

- 18.4. De manera similar, la Sala concluyó que no resultaba viable defender la constitucionalidad del proyecto de ley objetado con base en el argumento que, en realidad, estaba amparando una práctica cultural, lo que hacía a la normativa compatible con el carácter secular del Estado. Esto debido a que el contenido cultural del proyecto era apenas incidental, siendo su materia principal el componente religioso católico. Por lo tanto, tal referencia marginal no podía transmutar la naturaleza jurídica de la disposición, que en realidad

*versaba sobre la exaltación de una categoría propia y exclusiva de la religión católica. Por ende, no se cumplía el criterio de identificación del componente secular de la medida legislativa.*

*Según lo expone la decisión analizada, “...algún sentido religioso tiene, adquiere un carácter predominantemente cultural, siendo, por tanto, una declaración en la que primaría una naturaleza secular; o, incluso, que la declaración de Ciudad Santuario trasciende la significación religiosa y representa, simplemente, el reconocimiento a la tradición de una determinada población colombiana. // Para la Corte el argumento planteado por el Congreso de la República serviría para avalar la constitucionalidad de la ley, siempre y cuando se comprobara que en dicha declaratoria prima el carácter cultural y que, por consiguiente, el elemento religioso es meramente accidental o accesorio a la declaratoria. En otras palabras, sería acorde a los preceptos constitucionales una ley por medio de la cual el Estado declara a un municipio Ciudad Santuario, si se demostrara que tal acción no tiene un significado primordialmente religioso, sino que, por el contrario, dicha declaración concreta una manifestación secular del ejercicio de funciones estatales.” (Negrillas originales).*

En el caso planteado, el análisis tanto de los antecedentes legislativos como del texto de la iniciativa demostraba que el factor principal de la actividad estatal de reconocimiento y promoción del municipio de La Estrella como “ciudad santuario” era la exaltación de la práctica religiosa católica adelantada por la población de esa entidad territorial. En consecuencia, la norma estaba basada en un criterio contrario al carácter laico del Estado colombiano, lo que tenía como consecuencia necesaria la inexecutable del precepto. Sobre el particular, la sentencia estudiada previó que “independientemente de los otros posibles significados, la denominación de Santuario tiene un sentido predominantemente religioso, que se superpone a otros usos en contextos culturales e, incluso, históricos que puedan atribuirse a esta denominación.

*Esto se confirma al comprobar que el Código Canónico incorpora este concepto –artículo 1230–; que el término no es utilizado por el ordenamiento jurídico secular; y que el concepto no deja lugar a dudas sobre la íntima relación que tiene con la práctica del culto católico que, como es de esperar, involucrará contenidos que se relacionan íntimamente con las creencias propias de dicha religión. // A contrario sensu, no encuentra la Corte un elemento secular que se superponga a la clara significación católica que tiene la denominación de Santuario, con lo cual esta acción del Estado entraría en la esfera, prohibida en un Estado laico, de promoción de una determinada religión[23], máxime si se tienen en cuenta las consecuencias que en materia funcional y presupuestal se asignan en la ley a instituciones públicas –contenidas en artículos 2°, 3°, 4° y 5° del proyecto de ley objetado–.*

*// Por estas razones, para la Corte no resulta razonable la promoción y protección del patrimonio cultural, o cualquier otro objetivo constitucionalmente válido, con símbolos que sean asociados predominantemente con alguna confesión religiosa, como ocurre en el presente caso con la denominación de Ciudad Santuario [24]. // Finalmente, tampoco resulta un argumento conducente para demostrar la constitucionalidad de la denominación “Santuario” entender que su significado no es exclusivo de la religión católica, sino que también otras religiones pueden entenderse representadas por esta decisión. Claramente, se trata, en todo caso, de un desconocimiento de las exigencias derivadas del principio de neutralidad estatal que, como antes se dijo, inhibe cualquier tipo de motivación o fundamentación religiosa en las actividades de los órganos públicos cualquiera que sea el ámbito competencial en que estas se realicen.” (Negrillas originales). (...)*

Concluye la Corte Constitucional declarando la inexecutable de la Ley 1402 de 2010 por las siguientes razones:

(...) “21.2. En el primer escenario, se tiene que la referencia que hace la exposición de motivos a los “valores positivos” que presuntamente promueve la Diócesis de El Espinal no son un argumento secular válido, pues el mismo legislador los vincula a su reconocimiento por la comunidad de fieles católicos del municipio y que integran esa “jurisdicción eclesiástica”. Se está entonces ante un criterio que en ningún modo puede considerarse como predicable de una sociedad democrática laica. De otro lado, aunque se hace referencia a que la mencionada diócesis adelanta labores a favor de la población vulnerable, lo que permitiría su exaltación estatal, no existe ninguna evidencia de esa actividad, o al menos una prueba indicativa de en qué consiste la misma. Por ende, no puede una referencia de naturaleza tangencial enervar la premisa verificada por la Corte, según la cual el motivo que llevó al Congreso a adoptar la norma acusada fue la promoción de la religión católica que ejercen muchos de los habitantes de El Espinal.

21.3. Similares conclusiones son predicables frente al segundo escenario. En el fundamento jurídico 19.2 se demostró que el legislador es explícito en afirmar que el valor cultural de la diócesis de El Espinal está basado en que la religión católica es la practicada mayoritariamente por la población de ese municipio. Se ha expuesto en esta sentencia que una conclusión de esa naturaleza no es de recibo para la identificación de un criterio secular y, en cambio, conlleva una discriminación injustificada contra las personas que no ejercen el credo mayoritario. Esto en el entendido que el simple dato demográfico no otorga soporte suficiente al vínculo entre religión y cultura, sino que antes bien es imprescindible que el legislador demuestre que la práctica o institución exaltada tiene implicaciones, en cualquier caso verificables y principales, que trascienden al fenómeno religioso y en consecuencia acogen a las miembros no religiosos de la comunidad correspondiente.

De otro lado, tampoco se encuentra que la referencia que hace el proyecto de ley a la catedral ubicada en el municipio de El Espinal, configure un criterio secular de naturaleza identificable y principal. Esto al menos por dos tipos de razones. La primera, puesto que el reconocimiento que hace el legislador de esa catedral está fundado en que la misma presta sus servicios a la diócesis, por lo que ese argumento sería objeto de idéntica crítica a la antes planteada frente a los “valores positivos” a los que refiere la exposición de motivos. La segunda porque, de manera similar al caso anterior, no existe evidencia ni prueba indicativa del valor histórico o arquitectónico del inmueble, el cual tuviese carácter secular al trascender el fenómeno religioso.

Sobre este último particular debe recabarse en que la simple descripción de la historia de la catedral, que hace la exposición de motivos, no es en modo alguno suficiente para identificar dichos valores, ni menos para fundar la naturaleza secular de la normativa demandada o justificar la declaratoria de monumento nacional de dicho inmueble. Antes bien, el ordenamiento jurídico prevé reglas precisas que concurren en la identificación del valor histórico y/o arquitectónico, que hace al bien merecedor de especial protección estatal. Así por ejemplo, el artículo 8° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008, dispone el procedimiento para la declaración de interés cultural de bienes, donde tiene parte activa el Ministerio de Cultura y, a su vez, se fijan parámetros objetivos de evaluación de dicho interés.[30] No es posible identificar tales criterios a partir de lo reglado por la

disposición acusada, así como por las consideraciones tenidas en cuenta por el Congreso durante el trámite legislativo.

22. Según lo expuesto, se tiene que el propósito principal y verificable de la norma acusada es promover una congregación particular del credo católico, que tiene asiento en el municipio de El Espinal. A su vez, no es posible identificar un criterio secular que explique, con las mismas características, la compatibilidad entre la Ley 1402/10 y la naturaleza laica del Estado colombiano. Esta circunstancia, como se explicó a lo largo de esta sentencia, se encuadra dentro de las prohibiciones que tiene el legislador respecto del reconocimiento estatal de asuntos con implicaciones religiosas. En efecto, a partir de la clasificación expuesta en el fundamento jurídico 15, la disposición acusada prevé, sin duda alguna, un acto de adhesión pública y promoción de la práctica del culto católico en el municipio de El Espinal. Por ende, debido a que una medida legislativa de este carácter es incompatible con el principio de neutralidad estatal frente al ejercicio de la religión, se impone la inconstitucionalidad de la Ley mencionada.

Por último, la Corte considera importante reafirmar que la declaratoria de inexecutable el precepto acusado se encuadra en el férreo compromiso con el reconocimiento y respeto de la práctica religiosa y, como parte de ella, del credo católico. Esto en el entendido de que lo que se trata, en lo que al derecho constitucional colombiano respecta, es que la separación entre iglesias y Estado salvaguarde a aquellas del poder fáctico y jurídico que, sin duda, es titular este. En el

presente caso, se está ante una intervención estatal contraria a la Constitución cuando el legislador se inmiscuye en los asuntos propios de la religión católica, a través de la exaltación de una comunidad particular dentro de sus fieles, con exclusión de otras. Esto más aún cuando la libertad religiosa implica necesariamente conferir idéntico grado de protección jurídica a todos quienes practican determinado culto. Por lo tanto, la inexecutable de la Ley acusada es un predicado de los límites constitucionales del Estado frente a las iglesias.” (...)

En virtud de lo anterior y considerando que el Proyecto de ley número 282 de 2019 Senado, 095 de 2018 Cámara, por medio de la cual se rinde homenaje a la Diócesis de Valledupar en sus cincuenta años, se declara bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, y se dictan otras disposiciones, se equipara a la Ley 1402 de 2010 por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara monumento nacional a la catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima. La cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-817 de 2011, se considera que el contenido del proyecto de ley original violaría la Constitución Política, en consecuencia y tomando atenta nota de los argumentos jurídicos de la Corte Constitucional y atendiendo el espíritu del proyecto de conservar y preservar el patrimonio arquitectónico y cultural de la ciudad de Valledupar representado en la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, me permito presentar las siguientes modificaciones al proyecto de ley así:

PROYECTO DE LEY ORIGINAL APROBADO EN CÁMARA	PROYECTO DE LEY CON MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL PONENTE PARA APROBACIÓN EN PRIMER DEBATE DE SENADO
<p><b>TÍTULO ORIGINAL</b></p> <p>“Por medio de la cual se rinde homenaje a la diócesis de Valledupar en sus cincuenta años, se declara bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, y se dictan otras disposiciones.”</p>	<p><b>MODIFICACIÓN DEL TITULO PROPUESTO</b></p> <p>“Por medio de la cual se reconocen los cincuenta años de la Diócesis de Valledupar y se dictan otras disposiciones.”</p>
<p><b>Artículo 1°.</b> La Nación y el Congreso de la República rinden homenaje y se vincula a la celebración de sus cincuenta años de haberse erigido en Diócesis el vicariato apostólico de Valledupar.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> Declárese bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario ubicada en el municipio de Valledupar, departamento del Cesar.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> El Ministerio de Cultura y las entidades públicas del orden nacional encargadas de proteger el patrimonio cultural, concurrirán para la organización, protección y conservación del bien de interés cultural que se declara en el artículo 2° de la presente ley. Igualmente, de manera especial, prestará apoyo administrativo y asesoría técnica en las áreas de planeación, administración y financiación del bien de interés cultural que se crea mediante la presente ley.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, Decreto número 111 de 1996 y la Ley 819 de 2002, autorizase al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación e impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias con el propósito de posibilitar el desarrollo y la ejecución de las obras indispensables para los propósitos de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional, el departamento del Cesar y el municipio de Valledupar contribuirán al fomento, promoción, protección, conservación, restauración, divulgación, desarrollo y financiación que demande la declaratoria de bien de interés cultural de la Nación del inmueble de que trata el artículo 2° de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> El Congreso de la República <b>adhiera al reconocimiento de los cincuenta años de la Diócesis de Valledupar.</b></p> <p><b>Artículo 2°.</b> <b>El Ministerio de Cultura podrá declarar como</b> bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario ubicada en el municipio de Valledupar, departamento del Cesar.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> El Ministerio de Cultura y las entidades públicas del orden nacional encargadas de proteger el patrimonio cultural, <b>una vez declarado como bien de interés cultural de la Nación, podrán concurrir en</b> la organización, protección y conservación del bien <b>mencionado</b> en el artículo 2° de la presente ley. Igualmente, de manera especial, <b>podrán</b> prestar apoyo administrativo y asesoría técnica en las áreas de planeación, administración y financiación <b>del bien que se señala en el artículo 2° de esta ley.</b></p> <p><b>Artículo 4°.</b> <b>De conformidad con</b> lo establecido en los artículos 288, 334, 339, 341 y 345, <b>356 y 366</b> de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, Decreto número 111 de 1996 y la Ley 819 de <b>2003</b>, autorizase al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación e impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias con el propósito de posibilitar el desarrollo y la ejecución de las obras indispensables para los propósitos de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> <b>Autorízase</b> al Gobierno nacional, al departamento del Cesar y al municipio de Valledupar <b>para contribuir</b> al fomento, promoción, protección, conservación, restauración, divulgación, desarrollo y financiación del inmueble de que trata el artículo 2° de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.</p>

**V. Proposición**

Por las anteriores consideraciones, propongo a la Honorable Comisión Segunda del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 282 de 2019 Senado, 095 de 2018 Cámara, con la modificación del título propuesto el cual quedará así: *“Por medio de la cual se reconocen los cincuenta años de la Diócesis de Valledupar y se dictan otras disposiciones”* y con las demás modificaciones propuestas en esta ponencia y cuyo texto propuesto se presenta a continuación.

De los honorables Senadores,

  
JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 282 DE 2019 SENADO, 095 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se reconocen los cincuenta años de la Diócesis de Valledupar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1°.** El Congreso de la República adhiere al reconocimiento de los cincuenta años de haberse erigido en Diócesis el vicariato apostólico de Valledupar.

**Artículo 2°.** El Ministerio de Cultura podrá declarar como bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario ubicada en el municipio de Valledupar, departamento del Cesar.

**Artículo 3°.** El Ministerio de Cultura y las entidades públicas del orden nacional encargadas de proteger el patrimonio cultural, una vez declarado como bien de interés cultural de la Nación, podrán concurrir en la organización, protección y conservación del bien mencionado en el artículo 2° de la presente ley. Igualmente, de manera especial, podrán prestar apoyo administrativo y asesoría técnica en las áreas de planeación, administración y financiación del bien que se señala en el artículo 2° de esta ley.

**Artículo 4°.** De conformidad con lo establecido en los artículos 288, 334, 339, 341 y 345, 356 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, Decreto número 111 de 1996 y la Ley 819 de 2003, autorízase al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación e impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias con el propósito de posibilitar el

desarrollo y la ejecución de las obras indispensables para los propósitos de la presente ley.

**Parágrafo.** Autorízase al Gobierno nacional, al departamento del Cesar y al municipio de Valledupar para contribuir al fomento, promoción, protección, conservación, restauración, divulgación, desarrollo y financiación del inmueble de que trata el artículo 2° de esta ley.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

De los honorables Senadores,

  
JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ  
Senador de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 683 - Viernes, 2 de agosto de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	Págs.
Proyecto de ley estatutaria número 34 de 2019 Senado, por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 32 de 2019 Senado, por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones.....	5
Proyecto de ley número 47 de 2019 Senado, por el cual se prohíbe el uso del Glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones. ....	8
Proyecto de ley número 66 de 2019 Senado, por medio de la cual se prohíbe el uso y la comercialización en el territorio nacional de productos fabricados total o parcialmente con plástico y poliestireno expandido de uso único para el consumo de alimentos o bebidas y se dictan otras disposiciones; (Ley para la prohibición de los desechables) .....	22
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 282 de 2019 Senado, 095 de 2018 Cámara, por medio de la cual se rinde homenaje a la Diócesis de Valledupar en sus cincuenta años, se declara bien de interés cultural de la Nación la Catedral de Nuestra Señora del Rosario, y se dictan otras disposiciones. ....	25