



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 899

Bogotá, D. C., viernes, 30 de julio de 2021

EDICIÓN DE 26 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

PROYECTO DE LEY NÚMERO 44 DE 2021 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 el derecho a la vida, la salud y a un medio ambiente sano 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-.

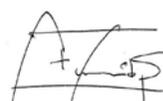
Artículo 2°. Prohibición. En atención a los principios de prevención y/o precaución, se prohíbe el uso del glifosato o cualquiera de sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas-.

Artículo 3°. La Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas- priorizará el cumplimiento de lo dispuesto en el Punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y las estrategias de erradicación y sustitución voluntarias de cultivos de uso ilícito, que contarán con medidas de acceso a tierras y activos productivos con el objetivo de garantizar el desarrollo territorial del país.

Parágrafo. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) mediante articulación institucional con 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.

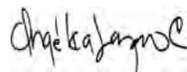
Artículo 4°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De las y los Congresistas,


ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Alianza Verde


JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República
Alianza Verde


GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

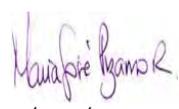

ANGELICA LOZANO
Senadora de la República
Alianza Verde


WILMER LEAL PÉREZ
Representante a la Cámara
Alianza Verde


GUSTAVO BOLIVAR
Senador de la República
Coalición Lista de la Decencia


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República
Partido Comunes


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

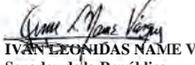
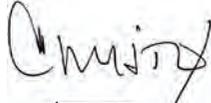
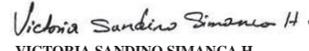
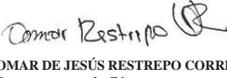

CARLOS CARREÑO MARIN
Representante a la Cámara
Partido Comunes

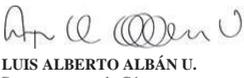

IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Partido Comunes


IVÁN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República
Alianza Verde


JOSE AULO POLO NARVAEZ
Senador de la República
Alianza Verde

 <p>DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara Coalición Decentes</p>  <p>JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador de la República Partido Dignidad</p>  <p>AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Decentes-Unión Patriótica</p>  <p>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO Representante a la Cámara</p>  <p>IVÁN LEONIDAS NEME VÁSQUEZ Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO Representante a la Cámara Partido Dignidad</p>  <p>FELICIANO VALENCIA MEDINA Senador de la República Partido MAIS</p>  <p>ANDRÉS CRISTO BUSTOS Senador de la República Partido Liberal</p>  <p>TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República Partido Cambio Radical</p>  <p>WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>  <p>KATHERINE MIRANDA P. Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>	 <p>CESAR PACHÓN ACHURY Representante a la Cámara Partido MAIS</p>  <p>VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República Partido Comunes.</p>  <p>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara – Bogotá D.C. Partido Liberal Colombiano</p>  <p>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara. Partido Comunes.</p>  <p>ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina.</p>  <p>CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ Representante a la Cámara Cambio Radical</p>  <p>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Comunes</p>  <p>JORGE ELIECER GUEVARA Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>INTI RAÚL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p>  <p>JESÚS ALBERTO CASTILLA Senador de la República Polo Democrático Alternativo.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

 <p>JUAN LUIS CASTRO CORDABA Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Caldas Partido Liberal Colombiano</p>  <p>MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p>  <p>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Partido MAIS</p>  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes</p>  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN U. Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p>SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA Senador de la República</p>  <p>GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana</p>  <p>EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">“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”</p> <p>Índice:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Objeto del proyecto. II. Antecedentes y contexto. <ol style="list-style-type: none"> 1. El glifosato en la sociedad <ol style="list-style-type: none"> a. Qué es el glifosato b. Historia c. Usos d. Quién lo produce 2. El glifosato en Colombia <ol style="list-style-type: none"> a. Historia b. Formas de uso del herbicida c. El tipo de herbicida utilizado III. Justificación. <ol style="list-style-type: none"> 1. Impacto en la salud pública <ol style="list-style-type: none"> a. Artículos de soporte para carcinogenicidad en humanos b. Incluido por la IARC como probablemente cancerígeno 2. Impacto en el medio ambiente <ol style="list-style-type: none"> a. Impactos a la fauna y los polinizadores b. Th 3. Impacto social en las comunidades <ol style="list-style-type: none"> a. Efectos de vulneración psicosocial a causa del uso del glifosato b. Ineficiencia de la aspersión con glifosato y cifras de la resiembra c. Acuerdo Final con las FARC 4. El glifosato en la agenda mundial <ol style="list-style-type: none"> a. Países que ya han dado el paso hacia la prohibición o tienen una restricción parcial b. Cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) IV. Marco legal de la iniciativa. <ol style="list-style-type: none"> a. Principio de precaución en Colombia b. Principio de precaución en salud aplicado al uso de glifosato c. Principio de prevención en Colombia V. Relación de posibles conflictos de interés. VI. Conclusiones.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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. Antecedentes y Contexto.

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, Elementa DDHH, CESED, DeJusticia, WWF, Organización Visomutop, Clínica Jurídica MASP, ente otras. Esperamos 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.

Previo a la presentación del presente Proyecto de Ley, similares iniciativas ya habían sido tramitadas en el Congreso de la República. Primero el Proyecto de Ley 047 de 2019 de Senado y segundo el Proyecto de Ley 120 de 2020 Senado, ambos con idéntico articulado. Proyecto de Ley 120 fue radicado el 21 de julio del 2020 con la firma de 39 Congresistas de la República de 10 diferentes partidos políticos. El proyecto fue enviado a comisión quinta de Senado el 11 de agosto, y la ponencia positiva se presentó el 17 de septiembre del presente año. Con el apoyo del Ponente Coordinador, el Senador García Realpe.

A finales de septiembre del 2020 inició el debate del Proyecto de Ley 120 de Senado en la Comisión Quinta de Senado. En esta sesión se determinó realizar una serie de audiencias para debatir el tema. El jueves 29 de octubre de 2020, se citó a la primera audiencia pública para revisar los impactos que tiene el uso del glifosato en el medio ambiente. El 03 de diciembre de 2020 se realizó la segunda audiencia pública para revisar los impactos sociales y a la salud pública de la utilización del glifosato. En resumen, en las dos audiencias hubo alta participación por parte de las organizaciones civiles, sociales y ambientales, que se expresaron a favor del Proyecto de Ley y en contra de las aspersiones con glifosato.

El doctor Mauricio Albarrasi, de Justicia afirma que; la prohibición del glifosato no implica abandonar la lucha contra el narcotráfico. Pues hay otras maneras más efectivas de luchar contra el narcotráfico, como la sustitución voluntaria y el cumplimiento del punto 4 del acuerdo de paz. Además, mencionó que es necesario fortalecer la aplicación del principio de precaución frente al uso del glifosato en la política de drogas

Por otro lado, Jaxín Solarte Rosero, presidente de la asociación campesina de Puerto Asís, Putumayo y Jorge García López, presidente del consejo del mismo municipio, afirmaron que la aspersión con glifosato ha obligado a muchos campesinos a desplazarse de sus territorios, pues sus suelos se han vuelto infértiles y no han logrado generar ingresos para subsistir. Además, afirmó que, el Gobierno de Duque no ha apoyado el proceso de paz en muchos municipios categoría 6, y no se ha cumplido con lo prometido en el acuerdo de paz. Por su parte, Víctor Armero, diputado del Cauca, explicó que el cultivador de coca no es el narcotraficante, es una víctima del narcotráfico. No debemos atacar a estos campesinos, debemos apoyarlos.

El mensaje para las y los senadores de la Comisión Quinta de Senado, fue que escuchen al territorio; escuchen lo que dicen los campesinos que sufren las verdaderas consecuencias de la aspersión con glifosato, a ellos son los que se representa en el Congreso de la República.

**1. El glifosato en la sociedad.
a. ¿Qué es el glifosato?**

Como señala Monroy, C., & Cortés, A., & Sicard, D., & Groot de Restrepo, H. (2005)¹, el glifosato, un ácido orgánico débil cuya molécula está formada por una fracción de glicina y otra de fosfonometil (N- fosfonometilglicina), C₃H₈NO₅, 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 Vanguardia² manifiesta que la capacidad del glifosato para matar las hierbas perjudiciales para los cultivos fue descubierta en 1970 por John E. Franz, trabajador 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 empresa alemana Bayer). En 1974 inició su distribución comercial.

¹ 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>

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

Los usos globales del Glifosato se pueden conocer mediante una línea de tiempo³, 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.

c. ¿Quién lo produce?

La Revista Dinero⁴ indica que Monsanto vendió el glifosato bajo la marca *Roundup* y hasta 2000 tuvo exclusividad, en años recientes venció la patente. Desde ese momento varias empresas empezaron a producirlo. Hoy los las empresas chinas son las mayores productoras mundiales de glifosato y sus precursores y representan alrededor de 30% de las exportaciones mundiales. Los principales productores de este mercado son, *Anhui Huaxing Chemical Industry Company*, *BASF*, *Bayer* (actualmente dueño de Monsanto), *Dow AgroSciences*, *DuPont* y *Syngenta*, entre otros.

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 Colombia⁵:

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

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

⁵ Periódico *El Espectador*, 2018. Cronología de una fumigación con glifosato fallida. Tomado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/taic/cronologia-de-una-fumigacion-con-glifosato-fallida-articulo-856847>

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 periodo 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, a 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.

Para el año **2005**, 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 antes 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 el cual se pretendía hacer seguimiento a las órdenes de la sentencia T-236 de 2017, 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 maíz, papa, café, arroz, plátano y pastos para ganadería.

Para el año **2020**, el Gobierno Nacional buscó implementar el uso del glifosato, sin seguir los lineamientos de la Corte Constitucional. El Gobierno Nacional hizo esfuerzos importantes para iniciar las aspersiones con glifosato. El pasado 13 de abril de 2020 el Gobierno radico el Decreto Ley 380 con el que se regularían las aspersiones con glifosato y se daba luz verde a los pilotos con glifosato. Los argumentos a continuación revelan la inconveniencia e inconstitucionalidad del Decreto Ley 380.

Debido a estos esfuerzos del Gobierno Nacional el tema del glifosato volvió a la agenda pública y el Gobierno Nacional recibió un comunicado por parte de las Naciones Unidas y otro por parte de diferentes académicos del país en contra del uso del glifosato.

En una carta enviada al presidente Duque, siete relatores de la ONU de Medio Ambiente, Sustancias Tóxicas, Derecho a la Salud y Derecho a la Alimentación, entre otros, afirman que la propuesta del gobierno de retomar las aspersiones aéreas con el herbicida glifosato y el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato (PECIG) supondría enormes riesgos para los derechos humanos y el medio ambiente.

Según los relatores la reanudación del PECIG "atentaría contra el Acuerdo de Paz y contra lo dispuesto por la Corte Constitucional" pues primero se debe implementar la sustitución voluntaria, luego la erradicación manual, y por último revisar la posibilidad de asperjar. Pero el Gobierno quiere ir directamente a la aspersión, seguramente por intereses económicos ocultos e ignorando los riesgos ambientales y sociales.

A la fecha, **37 líderes sociales que han impulsado el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) han sido asesinados**. Además, del total de masacres de líderes sociales y ambientales reportadas en el 2020, el 78% habría tenido lugar en municipios en que la Fuerza Pública planteaba retomar las aspersiones aéreas con glifosato⁶.

Adicional a las declaraciones de los relatores de la ONU, 150 académicos colombianos han enviado una carta a la Casa Blanca solicitando revise el apoyo económico que este país le brinda a Colombia para la lucha contra las drogas y solicitando la suspensión del uso del glifosato⁷.

⁶ Recuperado de: <https://www.elspectador.com/colombia2020/pais/siete-relatores-de-la-onu-para-dhb-piden-a-duque-rechazar-fumigacion-con-glifosato/>
⁷ Recuperado de: <https://cesed.unianandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/03/Carta-Presidente-Biden-Vicepresidenta-Harris-CFSED.pdf>

Según los académicos, la sustitución voluntaria es mucho más económica, al costar alrededor de US \$10 mil por familia de cultivadores, mientras la fumigación tiene un costo aproximado de US \$19 mil por hectárea rociada (CESED, 2021).

b. Forma de uso del herbicida.

Como se ha mencionado anteriormente, el Glifosato mediante aspersión aérea no puede controlar la 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 herbicida⁸ indican que la aplicación debe hacerse bajo estrictos parámetros de protección (carea, 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 fotografías⁹ 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.

⁸ Tomado de: <http://www.monsantoglobal.com/global/pv/productos/documents/roundup.pdf>
⁹ Fotos tomadas de <https://www.youtube.com/watch?v=j-LuIAxU8&t=197&> y <https://www.lanacion.com.co/2019/07/21/el-campesino-opita-que-le-gano-una-batalla-al-glifosato/>



c. 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 Europa, es altamente peligroso para los organismos acuáticos.
- Otra posibilidad es el glifosato chino *Cuspide 480 SL* de la empresa *Tanalu Chemical* también con el coadyuvante *CosmoFlux*®. El *Cuspide 480 SL* que fue aprobado por licencia otorgada por la Resolución 1132 del 25 de junio de 2007¹⁰ mientras que la Resolución 0114 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) del 22 de febrero 2012¹¹ 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 aclarado por las autoridades competentes durante el trámite y discusión de la presente iniciativa legislativa.

¹⁰ http://www.minambiente.gov.co/imagenes/normativa/Otros/Autos/2012/anto_0374_2012.pdf
¹¹ http://www.mamaccoca.gov/docs_de_base/Fumigas/AspersionesTerrestres_2016/ANLA_RE0114_22feb2012.pdf

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 los exministros Guillermo Botero y Carlos Holmes Trujillo, 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. Esta situación debe ser uno de los 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 rural¹².

III. Justificación.

Mediante la presente sección 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 a la salud pública, al medio ambiente, a las comunidades marginadas y los altos costos para su uso y a su ineficiencia.

1) Impacto en la salud pública
a. 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.* 2008¹³.

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

¹² En base a lo expuesto por DeJusticia: <https://www.dejusticia.org/por-que-el-gobierno-no-deberia-retomar-las-fumigaciones-aereas-con-glifosato/>
¹³ *Ibid.* Página 8.

- 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 socio ambiental 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”¹⁶.

La política nacional de aspersión con glifosato también ha causado otros daños en la salud de las personas que se ven afectadas, 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% respectivamente¹⁷. 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 que presentan 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 tiene más altos niveles de fumigación aérea la tasa de abortos sube a 8,7%¹⁸.

¹⁶ *International Journal of Clinical Medicine*, 2017, 8, 73-85. Asociación entre cáncer y exposición ambiental a glifosato. Tomado de: <http://rshas.com.ar/wp-content/uploads/downloads/2017/02/irt-cay-glifosato-espa%C3%B1ol.pdf>
¹⁷ 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>
¹⁸ *Ibidem*

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 mostró un OR de 1.72 (1.15-2.51) para el desarrollo de LNH. La exposición a herbicidas fenoxiacéticos arrojó un OR de 2.04 (1.24-3.36). La exposición a otros herbicidas donde el glifosato fue el más utilizado mostró 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.

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 Weisenburger, FF Holmes, IF Burmeister and A Blair. *Occupational environmental Medicine* 2003¹⁴.

El estudio toma la información de tres estudios realizados en Estados 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 específico. Razón por la cual **estos grupos químicos deben ser revisados detallada e independientemente como factores de riesgo para el desarrollo de LNH.**

Por otro lado, el trabajo realizado por Eduardo Martin Rossi¹⁵ 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).

¹⁴ *Ibid.* Páginas 7-8.
¹⁵ Técnico en Inmuno-Hematología, Técnico en Epidemiología y Estudiante de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Rosario en Argentina. Tomado de: <https://drive.google.com/file/d/0B-pyNXYB-fHjL-XydtUyafp1TDj/view>

Finalmente, es importante resaltar el estudio “Glyphosate use in agriculture and birth outcomes of surrounding populations”¹⁹, publicado en febrero de 2019, de Rodrigo Soares de la Universidad de Columbia donde se examinan los efectos del incremento en el uso de glifosato sobre algunos indicadores de salud infantil. El estudio demuestra que el glifosato, al contaminar las fuentes de agua, incrementa la mortalidad infantil casi en una muerte adicional por cada mil niños nacidos vivos.

b. 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 2015²⁰, 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 a la lista de sustancias probablemente carcinógenas para humanos:

AUTOR	RESULTADOS
Monroy, C. M., Cortés,	En la citotoxicidad crónica las células GM38 y las HT1080 presentaron un

¹⁹ <https://www.iza.org/publications/dp/12164/glyphosate-use-in-agriculture-and-birth-outcomes-of-surrounding-populations>
²⁰ 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/RI/DE/IA/INS/raporte-ian-herbicida-glifosato.pdf>

<p>A. C., Sicard, D. M., & de Restrepo, H. G. (2005). Citotoxicidad y genotoxicidad en células humanas expuestas in vitro a glifosato. <i>Biomédica</i>, 25(3), 335-45. https://doi.org/10.7705/biomedica.v25i3.1358</p>	<p>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>G, Solomon KR, Cole DC, Marshall EJ. Diferencias regionales en el tiempo hasta el embarazo 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.</p>	<p>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.</p> <p>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>
<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 https://www.revistabiomedica.org/index.php/biomedica/article/view/176/167</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, 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</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.</p> <p>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 <0. 001), y los individuos Ile / Val,</p>
<p>Paz-y-Miño, César, Sánchez, María Eugenia, Arévalo, Melissa, Muñoz, María José, Witte, Tania, De-la-Carrera, Gabriela Oleas, & 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. https://dx.doi.org/10.1590/S1415-4752007000300026</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).</p> <p>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</p>	<p>El objetivo de este estudio fue evaluar si existía una asociación entre el uso de</p>
<p>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 / reveh.2011.007</p>	<p>junto con los individuos Val / Val, tenían una razón de probabilidad de 2.6 (p <0.05). Además, los individuos GPX-1 Leu / Leu presentaron un odds ratio (OR) de 8.5 (p <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.</p> <p>El impacto social más importante fue el miedo. Recomendamos futuros estudios prospectivos para evaluar las comunidades.</p>	<p>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>	<p>El informe final de monografía producida por la IARC²¹ se plantearon como ejercicio evaluativo de toda la información académica y científica los siguientes asuntos:</p>
<p>Bardakjian T, Schneider A. 2005. Asociación de anoftalmia y atresia esofágica: cuatro nuevos casos identificados por el registro clínico de anoftalmia / microftalmia. <i>Soy J Med Genet</i> A132A (1): 54 - 56 .</p>	<p>La microftalmia síndrónica 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.</p> <p>Las pruebas genéticas detectaron una mutación heterocigótica patógena previamente informada en el gen SOX2, lo que confirma un diagnóstico de microftalmia síndrónica - 3. Cuando un paciente presenta microftalmia bilateral, es necesario determinar si está aislada o es síndrónica; después, se deben realizar pruebas genéticas para ofrecer un asesoramiento genético efectivo.</p>	<p>“Evaluación.</p>	<p>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.</p>
<p>Camacho, A. & 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. https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.04.005</p>	<p>Este documento explora 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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>6.2 Cáncer en animales experimentales. Hay pruebas suficientes en animales experimentales para la carcinogenicidad del glifosato.</p>	<p>6.3 Evaluación general. El glifosato es probablemente carcinógeno para los humanos (Grupo 2A).</p>
<p>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:</p>	<p>• 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.</p>	<p>• 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</p>	

²¹ SOME ORGANOPHOSPHATE INSECTICIDES AND HERBICIDES - VOLUME 112. IARC MONOGRAPHS ON THE EVALUATION OF CARCINOGENIC RISKS TO HUMANS. Página 321 - 412. <https://monographs.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/07/mmono112.pdf>

proporcionan evidencia adicional para el estrés oxidativo inducido por el glifosato". Págs 398-399.

En consecuencia con la información publicada por la IARC, el Instituto Nacional de Salud²² 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".

En el marco de las discusiones sobre la utilización del glifosato, se ha expresado que la OMS ha categorizado al glifosato como "posiblemente cancerígeno", y que en esta categoría también se encuentran otros 84 productos, que incluyen: carnes rojas, bebidas calientes, los secadores de pelo en el trabajo, algunos insecticidas, cocinar con leña y la producción de vidrio. Si bien es cierto que todos estos productos pueden causar cáncer, ninguno de ellos es financiado, aplicado e implementado por el Estado. Ninguno de esos productos es aplicado en las comunidades y ningún colombiano es obligado a utilizar ninguno de esos productos, excepto en el caso del glifosato, el cual ha sido asperjado por muchos años sobre las comunidades y el campo colombiano.

Por último, es de suprema importancia resaltar que la aplicación del glifosato en los cultivos de uso ilícito es 5 veces más concentrada que las sugeridas en las etiquetas de la agricultura comercial, como está reconocido y escrito por la sentencia T-236 de 2017. De nuevo, en el marco del debate de la prohibición o uso del glifosato, se ha expresado que el glifosato se utiliza en la agricultura y que no ha habido mayores afectaciones a la salud pública con su uso. La cantidad de glifosato usada en la erradicación de cultivos ilícitos es de 10,4 litros por hectárea, cuatro veces más que el uso recomendado del producto para la agricultura comercial²³. Por lo que el uso del glifosato en la lucha nacional contra las drogas representa un riesgo mucho mayor para la salud pública, que el uso del glifosato en la agricultura tradicional.

2) Impacto en el medio ambiente.

a. Impactos a la fauna y los polinizadores

Es importante mencionar que, la biodiversidad abarca un todo, y constantemente pasamos de lado las implicaciones de las acciones políticas sobre el medio ambiente y los desarrollos

²² Ibid. Página 20.
²³ WWF. (2021). Recuperado de: <https://www.wwf.org.co/?366592-Que-tan-riesgoso-para-la-salud-y-la-naturaleza-es-volver-a-la-aspercion-area-con-glifosato>

ecosistémicos que llevan décadas de miles de años. Sobre esto, Turrillas (2016)²⁴ destaca que de nada sirve la protección directa de las especies sino se acompañan estas medidas con una adecuada gestión de los desechos provocados por la actividad humana, una vigilancia de los bosques y un adecuado cuidado de las aguas (p. 199). Es decir, resalta la integralidad de las consecuencias del uso en este caso de algunos plaguicidas donde la desarticulación resulta ser ineficaz para el cuidado y preservación de la biodiversidad.

Turrillas, menciona que cuatro (4) de cada diez (10) especies terrestres y marinas han desaparecido desde 1970, unas 12.000 especies desaparecerán en diez (10) años, lo que supone unas 150 al día (p. 207). De esta forma, la protección de las especies debe ser asumida por la administración pública de la misma manera que lo hace con otros bienes de dominio público y sus frutos derivados, tales como aguas, montes y espacios naturales sobre todo con los polinizadores. Y ya veremos su importancia.

En su estudio Verde (2010)²⁵, se refiere al síndrome del desorden del colapso de las abejas, también conocido por sus siglas en inglés como DCC (Colony Collapse Disorder). En este estudio se indica que dicho fenómeno comenzó a detectarse en la primera década de este milenio en Estados Unidos y en varios países de Europa (Polonia, España, Alemania, Inglaterra, Suiza, Portugal e Italia), cuando los apicultores notaron que las abejas obreras salían de las colmenas a realizar su labor de recolección y no regresaban, y en los casos más extraños no se encontraban ni siquiera sus cadáveres. Con posterioridad, fue avanzando el fenómeno a otros continentes y sus países (India y Australia), así como a otros lugares del mismo continente americano (Guatemala, Brasil y Colombia).

Según el estudio, de las 100 especies de vegetales que proveen el 90% de los abastecimientos de alimentos en 146 países del globo terráqueo, 71 son polinizadas por las abejas (p. 43). Esto conlleva a destacar que aquellas no pueden ser consideradas un patrimonio individual, sino una necesidad social, pues cumplen una tarea importante dentro de la seguridad alimentaria, más allá de conservación de sus ecosistemas por ellas mismas, es un tema de subsistencia.

Ahora, frente a las diferentes consecuencias por las que suceden estos hechos, Cortina (2017)²⁶, en un estudio se da a la tarea de estudiar los efectos de la intoxicación por glifosato en la población agrícola. Dentro de estos herbicidas y plaguicidas destacamos al Glifosato. El Glifosato se clasifica dentro del grupo de los herbicidas, es comúnmente utilizado en el sector agrícola para matar plantas no deseadas dentro de los campos o cultivos, tales como pastos

²⁴ Turrillas, J. (2016). La salvaguarda de la biodiversidad en las especies naturales protegidas. *La protección de la biodiversidad. Estudio jurídico de los sistemas para la salvaguarda de las especies naturales y sus ecosistemas*, 199-271. https://bases.biblioteca.uexternado.edu.co/2338/stable/pdf/1c11857vk9.pdf?ab_segments=0%2525basic_sea_rch%2525control&refreqid=excelsior%3Acab3f75646a88d73125764b4d565838f4
²⁵ Verde, M. (2010). Síndrome del Desorden del Colapso de las Colmenas. *Revista de la Asociación Cubana de Producción Animal*, núm. 3, 43-45. <http://www.actaf.co.cu/revistas/Revista%20ACPA/2010/REVISTAS%2003/20%20SINDROME%20DEL%20DESORDEN.pdf>
²⁶ Cortina, C. et al. (2017). Efectos de la intoxicación por glifosato en la población agrícola. *Revista CES Salud Pública*, vol. 8, 121-133. http://revistas.ces.edu.co/index.php/ces_salud_publica/article/view/4427/2824

anuales, hierbas de hoja ancha y especies parásitas. La ingestión de aquel puede conllevar a la muerte, con una letalidad del 3% al 30% en el caso de polinizadores (p. 122).

En Colombia ha sido de amplio uso este herbicida, principalmente desde la entrada en vigencia del denominado Plan Colombia en el año 2000, puesto que con este insumo se llevan a cabo las aspersiones aéreas para combatir los cultivos ilícitos. Y casi de forma paralela a la implementación de dicho plan, empezaron a sentirse en el área rural los efectos negativos, tanto en cultivos, animales, ambiente y salud humana (p. 124). Esto fue también lo que conlleva en parte, junto a otros factores como la aplicación del principio de precaución, que mediante Resolución No. 1214 de 2015, el Director de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), suspendiera la aspersión área con glifosato dentro del marco del programa de erradicación de cultivos ilícitos.

Ahora bien, varios autores relacionan problemas que enfrentan los polinizadores frente a el uso de dichos herbicidas y plaguicidas. Entre ellos García (2018)²⁷ estudia los principales problemas que enfrentan los polinizadores respecto de la utilización de plaguicidas, que desencadena enfermedades, parásitos y problemas nutricionales. Sostiene el autor que la desaparición de las abejas significaría con el transcurso del tiempo, la presencia de fases de hambruna por la pérdida de alimentos que antes se encontraban con bastante facilidad, lo que traería consigo un incremento exponencial de los precios y los mismos costos de producción, derivando esto en un problema económico lo que en principio se observaría como solamente un asunto meramente ecológico (p. 43).

Finalmente, es imperativo relacionar la seguridad alimentaria entonces con la protección de los polinizadores. En Colombia estamos lejos de entender esta relación a pesar de varios estudios que relacionan las dos variables, sin hablar de causalidad, pero sí de correlación Martín (2018)²⁸, estudia el daño colateral en abejas por exposición a los pesticidas de uso agrícola. Empieza destacando que si bien la polinización ocurre por acción del viento, la gravedad y los animales. Esta última modalidad representa el 80%; es decir, los polinizadores son responsables del 80% de la polinización de las plantas que normalmente consumimos (p. 234). Y que la exposición de los polinizadores a los pesticidas es altamente letal para ellos, toda vez que no cuentan con procesos de desintoxicación efectivos para soportar la exposición a estos componentes. Lo que termina afectando la actividad celular y sus funciones, tales como la síntesis, el transporte, producción de energía y la eliminación de hormonas o enzimas (p. 235).

Otros efectos del programa de aspersión con glifosato en el medio ambiente se mencionan a continuación;

²⁷ García, A. (2018). La protección jurídica y administrativa de las abejas. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80, 39-72. http://www.actualidadjuridicambiental.com/wp-content/uploads/2018/06/2018_06_11_Garcia_Proteccion-juridica_abejas.pdf

²⁸ Martín, N. y Arenas, N. (2018). Daño colateral en abejas por la exposición a pesticidas de uso agrícola. *Entramado*, vol. 14, enero-junio, 232-240. <http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v14n1/1900-3803-entra-14-01-232.pdf>

- El glifosato afecta la fauna y flora silvestre y doméstica, además de los cultivos de panoger de la población. Según el estudio de la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer -IARC- el glifosato produce Cáncer en animales experimentales: "Hay pruebas suficientes en animales experimentales para la *carcinogenicidad* del glifosato". A la vez, al ser un herbicida, no solo va a afectar las plantas de coca, también lo hará con la fauna, flora silvestre y doméstica y los cultivos de panoger que se encuentren a su alrededor. El informe final de la -IARC-²⁹ se concluyó que *Hay pruebas suficientes en animales experimentales para la carcinogenicidad del glifosato*.

- 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. La exposición directa al Glifosato o a los efectos del glifosato 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 humanos³⁰.

- Según Cortina (2017)³¹ El Glifosato se clasifica dentro del grupo de los herbicidas, es comúnmente utilizado en el sector agrícola para matar plantas no deseadas dentro de los campos o cultivos, tales como pastos anuales, hierbas de hoja ancha y especies parásitas. La ingestión de aquel puede conllevar a la muerte, con una letalidad de hasta el 30% en el caso de polinizadores (p. 122).

- En la investigación de Martín (2018)³², hay un cuadro (p. 237) que contiene un juicioso análisis de los ingredientes activos de los plaguicidas que más afectan a las abejas en Colombia, el cual se realizó con datos suministrados del propio Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y en el que el Glifosato se destaca cómo uno de los más letales.

- Desplazamiento de cultivos ilegales, pues la erradicación forzosa no detiene a los cultivadores de Coca, que lo único que hacen es buscar otras áreas, que generalmente deben ser deforestadas, para desarrollar nuevos cultivos de coca. Así fomentando la expansión de la deforestación a algunos de los puntos críticos de biodiversidad más importantes del mundo.

3) Impacto social en las comunidades

²⁹ 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/mmono112.pdf>

³⁰ <https://www.vivonosqueiramosbien.com/2013/05/el-glifosato-amenaza-cultivos-muchos-animales-y-consumidores/>

³¹ Cortina, C. et al. (2017). Efectos de la intoxicación por glifosato en la población agrícola. *Revista CES Salud Pública*, vol. 8, 121-133. http://revistas.ces.edu.co/index.php/ces_salud_publica/article/view/4427/2824

³² Martín, N. y Arenas, N. (2018). Daño colateral en abejas por la exposición a pesticidas de uso agrícola. *Entramado*, vol. 14, enero-junio, 232-240. <http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v14n1/1900-3803-entra-14-01-232.pdf>

a. Efectos de vulneración psicosocial a causa del uso del glifosato³³.

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 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”. Dichas políticas 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. El hecho 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. Un caso reciente que se dio a conocer en la opinión pública³⁴ es el de Yaneth Valderrama. Quién 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

³³ Aparte elaborado por María Alejandra Huertas Zambrano.
³⁴ El Espectador, Glifosato: el primer caso por muerte que admite la CIDH. 19 Jul 2019. <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/glifosato-el-primer-caso-por-muerte-que-admite-la-cidh-video-871721>

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
TOTAL	1.896.334,57

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 billones³⁵.

Desde 1999 hasta 2018 también se erradicaron manualmente 576.439 hectáreas por medio de grupo 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 helicópteros³⁶.

Sin embargo, la estrategia de la aspersión con glifosato no ha tenido éxito. Restrepo, Mejía y Rozo afirman que, para reducir una hectárea de coca cultivada, en promedio por año debían

³⁵ 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.repositorio.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3609>

³⁶ Octú. 2012. “Sobre Colombia han vertido 15 millones de litros de glifosato”. Recuperado 8 de junio de 2018 de <http://prensaural.org/snip/snip.php?article=9675>

fumigación sufrió un aborto espontáneo, seis meses después falleció. Su esposa 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 forzados 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, al desarrollo y a la familia porque violentan la construcción de esta. También se violenta 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 si no de reconstrucción y acompañamiento en el desarrollo de condiciones psicológicas desarrolladas a raíz del post trauma.

4) Ineficiencia de la aspersión con glifosato y resiembra

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, DeJusticia, 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

fumigarse 33 adicionales³⁷. 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 había 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 Paramillo³⁸.

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, 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 hostigamiento³⁹.

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 \$1.028.000⁴⁰. 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

³⁷ 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/217811468189273130/On-the-effects-of-enforcement-on-illegal-markets-evidence-from-a-quasi-experiment-in-Colombia>

³⁸ Véase informe Simci, septiembre, 2018. Disponible en: https://www.unsdc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf

³⁹ 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/porta/Procurador-General-de-la-Nacion-advierte-sobre-violacion-de-los-derechos-de-los-erradicadores-manuales-de-cultivos-ilicitos>

⁴⁰ 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/73b4vNN9w1F/documentId/66692?inheritRedirect=false

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 millones⁴¹. Justamente ese programa tiene como propósito “prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los eventuales efectos sobre el entorno causados por la aspersión aérea”.

Por otro lado, 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 –órgas 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 cocalesos alternativas legales viables, no meterlos a la cárcel.” (Negrilla fuera del texto)

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).

Otra fuente de cifras la presenta Pierre Lapaque, representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia, quien en entrevista de junio 27 de 2019 dijo “Para mí es mejor la erradicación voluntaria porque cuando hay erradicación forzosa la resiembra es del 40 por ciento. Con la voluntaria es menos del 6 por ciento”⁴².

Según la Sentencia T-236 de la Corte Constitucional, la aspersión aérea con glifosato causa desplazamiento forzado de las comunidades, llevando en muchos de los casos al despojo de sus tierras por parte de grupos armados ilegales que operan en las zonas. La erradicación con glifosato genera un Efecto Globo en la población, que lleva a que los cultivadores de coca se desplacen a zonas no asperjadas, utilizando principalmente la deforestación para asentarse en nuevos territorios.

⁴¹ 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.repositorio.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3699>

⁴² El Tiempo. (2019). Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/onu-con-erradicacion-voluntaria-resiembra-es-solo-del-6-por-ciento-381064>

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 asperjado 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.

Finalmente, es importante recordar el informe de la Comisión Antidrogas del Congreso de Estados Unidos, pues en este se hace una dura crítica a la utilización de glifosato y la lucha contra las drogas en Colombia en general debido a la falta de efectividad.

El 01 de diciembre de 2020, la Comisión sobre Política de Drogas del Congreso de los Estados Unidos publicó su más reciente informe, de 117 páginas, sobre el rumbo que debe tomar ese país, pero también las naciones de América Latina para combatir el tráfico de drogas. En el escrito hay un capítulo destinado específicamente a Colombia.

“Enviar trabajadores y fuerzas de seguridad remotas para eliminar pequeñas parcelas de coca es un esfuerzo inútil y, en última instancia, inútil”, se lee en el informe. Además, el informe afirma que; la erradicación de la coca ha trasladado cultivos ilícitos a regiones marginales, amenazando a comunidades vulnerables. Si bien el Plan Colombia fue un éxito en la contrainsurgencia, fue un fracaso en la lucha contra las drogas, afirman.

La comisión lamenta que, la erradicación masiva siga siendo fundamental para la política antinarcóticos de Estados Unidos en Colombia, a pesar de la enorme costos y pésimos resultados. El informe dice que la fumigación aérea de coca socava aún más la legitimidad estatal en áreas rurales remotas, “Los campesinos solo se encuentran con el estado en forma de avión fumigando herbicida.” La fumigación aérea también es cara e inefectiva. Finalmente se afirma que, la aspersión tiene una tasa de efectividad de alrededor del 4.2 por ciento y le cuesta al gobierno aproximadamente \$ 57,000 dólares el eliminar una hectárea de hojas de coca las cuales tendrían un valor de \$ 450 dólares⁴³.

c. 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.

⁴³ Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/12/01/comision-del-congreso-de-eeuu-recomienda-a-colombia-destruir-laboratorios-de-coca-en-vez-de-erradicar-forzosamente-cultivos-ilicitos/>

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.

El Punto 4 establece: “En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual”. En conclusión, si bien el gobierno no renuncia a la aspersión, ésta es la última alternativa, donde primero se debe intentar la sustitución, luego la erradicación manual y por último la aspersión aérea.

5) El glifosato en la agenda mundial.

a. 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 socio ambientales que produce el uso del glifosato es importante para los Estados. 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

Austria⁴⁴: el Parlamento de Austria aprobó el martes 02 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.

⁴⁴ Tomado de: https://amp.dz.com/es/asia-se-convierte-en-primero-pa%C3%ADs-de-la-ue-en-prohibir-el-glifosato/3-49449118?maca=es-twitter-sharing&twitter_impression=true

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

Escocia⁴⁵: Aberdeen y Edimburgo.

España⁴⁶: 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 pre-cosecha.

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 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.

- OCEANIA

⁴⁵ Tomado de: <https://sostenibilidad.semama.com/impacto/articulo/los-paises-que-le-han-dicho-no-al-glifosato/44787>

⁴⁶ Tomado de: <https://sostenibilidad.semama.com/impacto/articulo/los-paises-que-le-han-dicho-no-al-glifosato/44787>

Nueva Zelanda: Auckland y Christchurch.

- AMÉRICA

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.**

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.

En **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.

En **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".

que casi todas las metas de este punto caben dentro del marco de esta ley para velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas.

Esta ley promulga a lo largo de su contenido una firme intención por mantener la relación sostenible entre las comunidades y el ecosistema, demostrando que la inclusión de sustancias tóxicas como el glifosato dentro de estos rompe con todos los principios de sostenibilidad planteados. Por tanto, es indispensable retirar el uso del glifosato o sus derivados como medios de control estatal dentro de la Política Nacional de Drogas.

IV. 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.

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 5 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.

Como referencia la Revista Semana⁴⁷ 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.

b. Cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

También se pretende mantener conductas sostenibles acordadas por la comunidad internacional mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular esta ley responde a los objetivos: ODS 3 "Buena salud", ODS 6 "Agua limpia y saneamiento", ODS 11 "Ciudades y comunidades sostenibles" y ODS 15 "Vida de ecosistemas terrestres".

Partiendo de este marco de compromisos, existen una serie de metas que permiten aterrizar estos objetivos a realidades palpables de nuestra sociedad. Dentro de las metas del ODS 3 que se busca implementar en este proyecto de Ley es la 3.9 donde menciona específicamente que para 2030 es indispensable reducir el número de muertes y enfermedades producidas por químicos peligrosos que puedan ser contaminantes del aire, agua o suelo. El objetivo de esta consigna tiene repercusión directa con la implementación del glifosato ya que según lo demostrado anteriormente por estudios toxicológicos no solo produce la muerte indiscriminada de especies dentro de los cultivos sino que también afecta a las personas que están cerca de este.

Por otro lado, el ODS 6 contiene la meta 6.3 que expone la necesidad de mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, así como, la meta 6.6 incita a la protección de los diferentes cuerpos de agua de los dependen directa o indirectamente el ecosistema. Teniendo en cuenta esta propuesta el uso de glifosato o sus derivados, como producto químico, dentro de cualquier área cercana a estas superficies sin duda incumpliría con la intención de proteger el saneamiento de los cuerpos de agua de los que dependen las comunidades aledañas exponiéndolos a materiales peligrosos.

A su vez, el ODS 11 pretendiendo garantizar la calidad de vida de los pobladores con su entorno toma promueve medidas de planeación y seguridad que los gobiernos deben tener en cuenta para garantizar su calidad de vida. Dentro de las metas que se posan sobre este contexto es la 11.6 donde menciona explícitamente la reducción del impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades. Finalmente, el ODS 15 donde se nombra la urgencia para trabajar en la conservación de los hábitats naturales que constantemente se pierden por la intervención humana, se podría decir

a. 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 Salud⁴⁸ lo catalogara como posible cancerígeno el 20 de marzo de ese año⁴⁹. 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 Antioquia⁵⁰ 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."⁵¹

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, reducir o limitar las causas de cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no deberá utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y

⁴⁷ Véase: IARC. Monographs. Volume 112. Evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides. Disponible en <https://www.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/07/MonographsVolume112-1.pdf>

⁴⁸ 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.derechicia.org/wp-content/uploads/2017/04/II_name_recursos_895.pdf, p.14.

⁴⁹ 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/medellin/drones-manipulacion-con-glifosato-se-estim-en-el-bajo-cauca-283696>

⁵¹ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, Naciones Unidas, 1992.

*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.*⁵²

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.⁵³

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 Río⁵⁴.

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 motivado⁵⁵.

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”.²³ 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.”⁵⁶

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

⁵² Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Naciones Unidas, 1992.
⁵³ Lara Kestie, K. (6.5) 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+7ed64c7f69c43e3-967d-Pdf63ce1ca6f>
⁵⁴ Corte Constitucional. (23 de abril de 2002) Sentencia C-293 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
⁵⁵ Corte Constitucional. (23 de abril de 2002) Sentencia C-293 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
⁵⁶ Corte Constitucional. (27 de julio de 2010) Sentencia C-595 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

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”.⁵⁷ Es decir, la jurisprudencia constitucional ha ampliado la aplicación del principio de precaución para proteger la salud⁵⁸ 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 SA.

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”⁵⁹ y que debe ser aplicado tanto para sancionar, como para prevenir⁶⁰.

b. 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

⁵⁷ Corte Constitucional. (12 de octubre de 2004) Sentencia C-988 de 2004. M.P. Humberto Sierra Porto.
⁵⁸ 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).
⁵⁹ Corte Constitucional. (25 de agosto de 2014) Sentencia T-612 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
⁶⁰ “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.

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 vida⁶¹.

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

⁶¹ Schroeder, C. (Coord.). (2016). Principio de Precaución: Herramienta jurídica ante los impactos del Fracking. Ciudad de México, AIDA & Heinrich Boell. p 28 - 32.

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.

c. Principio de prevención en Colombia

El uso del Glifosato tiene impactos demostrados a nivel ambiental, social y en la salud pública, en esa medida, es necesario para el proyecto que también se vincula el principio de prevención. Es así, como según ambitorjuridico señala que “el principio de precaución está llamado a operar antes de que se ocasione un daño y previamente a que se tenga certeza absoluta sobre la ocurrencia del mismo, y no precisa de que se pruebe que la actividad que se pretende realizar va a causar un daño, sino que basta con que existan suficientes elementos que permitan considerar que puede tener la virtualidad de ocasionar, para que la intervención administrativa cautelar pueda ser realizada”.

Agrega que “la diferencia con el principio de prevención es que este parte de la base de la existencia de suficiente certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia, de tal manera que actúa dentro de una cadena de causalidad conocida con el fin de interrumpir el curso causal respectivo y de prevenir la consumación del daño”.

Finalmente, señala que “el principio de prevención supone que el riesgo puede ser conocido anticipadamente y que pueden adoptarse medidas para neutralizarlo, mientras que el de precaución comporta que el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no se pueden conocer materialmente los efectos a mediano y largos plazos de una acción, indicó el alto tribunal (C. P. Hernán Andrade)⁶²”.

V. Relación de posibles conflictos de interés

De conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, estableciendo la obligación de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto.

Se considera frente al presente proyecto, que sobre este se puede constituir conflicto de intereses cuando los congresistas, su conyugue, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones comerciales, accionarias o económicas, con empresas encargadas de realizar la comercialización

⁶² Consejo de Estado Sección Tercera. Sentencia 76001233100020050427101 (37603).

del herbicida glifosato en el país o con aquellos que sus familiares participen en la implementación de la Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas-.

VI. Conclusiones

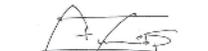
En breve, el presente Proyecto de Ley tiene 4 artículos:

- El primero menciona el objeto de la iniciativa que es preservar el derecho a la vida, la salud y a un medio ambiente sano 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-.
- El segundo artículo determina la prohibición del uso del glifosato o cualquiera de sus derivados en implementación de la Política Nacional de Drogas.
- El tercer artículo propone estrategias alternativas para la erradicación de los cultivos ilícitos como lo son la sustitución voluntaria. La Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) serán quienes garantizarán que las estrategias y los proyectos productivos reemplacen los cultivos ilícitos.
- El cuarto artículo menciona la vigencia.

Por las múltiples razones presentadas anteriormente, que abarcan temas de riesgos a la salud pública, al medio ambiente, y a las comunidades colombianas en la utilización del glifosato, es completamente pertinente y urgente que el Estado colombiano proceda a prohibir la utilización del glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas.

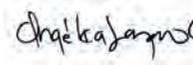
En los términos presentados hasta aquí, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por el cual se prohíbe el uso del Glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones", para que sea tramitado, y con el apoyo de las y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

De las y los Congresistas,


ANTONIO SANGUINO PÁEZ
 Senador de la República
 Alianza Verde


JORGE EDUARDO LONDOÑO
 Senador de la República
 Alianza Verde


GUILLERMO GARCÍA REALPE
 Senador de la República
 Partido Liberal Colombiano


ANGELICA LOZANO
 Senadora de la República
 Alianza Verde


WILMER LEAL PÉREZ
 Representante a la Cámara
 Alianza Verde


GUSTAVO BOLIVAR
 Senador de la República
 Coalición Lista de la Decencia

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


PABLO CATATUMBO TORRES
 Senador de la República
 Partido Comunes


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


CARLOS CARRENO MARIN
 Representante a la Cámara
 Partido Comunes

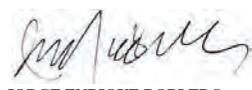

IVAN CEPEDA CASTRO
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
 Senadora de la República
 Partido Comunes


IVÁN MARULANDA GÓMEZ
 Senador de la República
 Alianza Verde

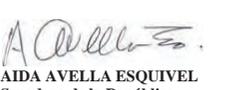

JOSE ATELO POLO NARVAEZ
 Senador de la República
 Alianza Verde


DAVID RACERO MAYORCA
 Representante a la Cámara
 Coalición Decentes


JORGE ENRIQUE ROBLEDO
 Senador de la República
 Partido Dignidad


WILSON ARIAS CASTILLO
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


KATHERINE MIRANDA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


AIDA AVELLA ESQUIVEL
 Senadora de la República
 Coalición Decentes-Unión Patriótica


ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
 Representante a la Cámara


CESAR PACHÓN ACHURY
 Representante a la Cámara
 Partido MAIS


VICTORIA SANDINO SIMANCA H.
 Senadora de la República
 Partido Comunes.


IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde


FABIAN DIAZ PLATA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Representante a la Cámara - Bogotá D.C.
 Partido Liberal Colombiano

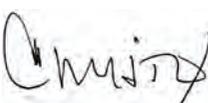

JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
 Representante a la Cámara.
 Partido Comunes.


JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
 Representante a la Cámara
 Partido Dignidad


FELICIANO VALENCIA MEDINA
 Senador de la República
 Partido MAIS


ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
 Representante a la Cámara
 Departamento Archipiélago de San Andrés
 Providencia y Santa Catalina.


CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ
 Representante a la Cámara
 Cambio Radical

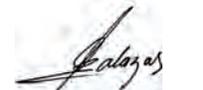

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
 Senador de la República
 Partido Liberal


TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
 Senador de la República
 Partido Cambio Radical


OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Partido Comunes


JORGE ELIECER GUEVARA
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde


INTI RAÚL ASPRILLA REYES
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Alianza Verde


JESÚS ALBERTO CASTILLA
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo.

<p>SECCIÓN DE LEYES</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 21 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.044/21 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, JORGE EDUARDO LONDOÑO, GUILLERMO GARCÍA REALPE, ANGELICA LOZANO CORREA, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, IVAN CEPEDA CASTRO, SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA, IVÁN MARULANDA GÓMEZ, JOSE AULO POLO NARVAEZ, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ, JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO, FELICIANO VALENCIA MEDINA, ANDRÉS CRISTO BUSTOS, TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ, WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, JESUS ALBERTO CASTILLA, SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA, ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, JULIÁN GALLO CUBILLOS, GUSTAVO BOLIVAR MORENO, VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA, JUAN LUIS CASTRO CORDABA, JORGE ELIECER GUEVARA, y los Honorables Representantes WILMER LEAL PÉREZ, MARIA JOSÉ PIZARRO, CARLOS CARREÑO MARIN, DAVID RACERO MAYORCA, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO, FABIAN DÍAZ PLATA, JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO, KATHERINE MIRANDA, CESAR A PACHÓN ACHURY, JUAN CARLOS LOZADA VARGAS, ELIZABETH JAY-PANG DIAZ, CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ, OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA, INTI RAÚL ASPRILLA REYES, JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ, JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ, MAURICIO ANDRES TORO ORJUELA, ABEL DAVID JARAMILLO LARGO, LUIS ALBERTO ALBÁN, EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ. 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.</p>	
<p> JUAN LUIS CASTRO CORDABA Senador de la República Partido Alianza Verde</p> <p> MAURICIO ANDRES TORO ORJUELA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p> <p> JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes</p> <p> SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA Senadora de la República Partido Alianza Verde</p> <p> GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana</p>	<p> JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Caldas Partido Liberal Colombiano</p> <p> ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Partido MAIS</p> <p> LUIS ALBERTO ALBÁN U. Representante a la Cámara Partido Comunes</p> <p> ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA Senador de la República</p> <p> EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>
<p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 21 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 045 DE 2021
SENADO**

por el cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto la creación de un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía con cargo a la apropiación presupuestal del Ministerio de Trabajo, como un programa social del Estado que otorgará a los beneficiarios un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país.

ARTÍCULO 2. Beneficiarios del Programa Público de Empleo PPE. Podrán ser beneficiarios del PPE en la línea de Financiación a la nómina a microempresas y en la línea de inversiones intensivas al empleo, las personas jurídicas que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Aquellas que clasifiquen en la definición de Microempresa definida en la ley 590 del 2000.
2. Aquellas que cuenten con un registro mercantil. Este requisito únicamente aplicará para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores.
3. Aquellas que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 de la presente ley, certificando una disminución del diez por ciento (10%) o más en sus ingresos durante el año 2020.
4. Aquellas que no hayan estado obligadas a restituir el aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF-
5. Entidades Sin Ánimo de Lucro escogidas por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo en la línea de Inversiones Intensivas en Empleo a la que hace mención el artículo 3 de esta ley.

Parágrafo 1. Las entidades sin ánimo de lucro no están obligadas a cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo. En su lugar, deberán aportar copia del Registro Único Tributario en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial.

Parágrafo 2. Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo 4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata el numeral tercero de este artículo.

Parágrafo 5. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, dentro de las labores de fiscalización que adelanta durante la vigencia 2021, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para acceder al Programa. Para efectos de verificar el cumplimiento del requisito

establecido en el numeral 3 de este artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá remitir a la UGPP la información que sea necesaria para realizar dicha validación.

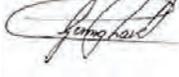
Parágrafo 6. Para facilitar el acceso de las microempresas, éstas estarán exentas del requerimiento de encontrarse a paz y salvo al mes de febrero del 2020 con La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

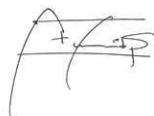
ARTÍCULO 3. Línea de Inversiones Intensivas en Empleo. La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo definirá los instrumentos de promoción, diseño y operación del Programa Público de Empleo (PPE) en su línea de inversiones intensivas en empleo para que las Entidades sin ánimo de Lucro definidas en el numeral 5 del artículo 2, ejecuten proyectos de inversión, de acuerdo con lo decidido por las comunidades en los procesos participativos, bajo los siguientes lineamientos:

1. Convocar a concurso para que personas jurídicas sin ánimo de lucro presenten propuestas para el financiamiento de proyectos, obras o actividades que sean intensivas en el uso de mano de obra y traigan beneficios a la comunidad local en los Municipios en los que en la medición realizada por el DANE del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - Censo nacional de población y vivienda 2018 (actualizado al 10 de febrero de 2021) registren una proporción de porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) superior al 25%.
2. Establecer un mecanismo de preselección de las propuestas recibidas que pondere en su orden:
 - a) El impacto en la creación de empleo, la prioridad para contratar mujeres, jóvenes, población campesina y minorías étnicas.
 - b) Aquellas propuestas cuyo objetivo se relacione con el cuidado, la adaptación del territorio y la mitigación de los impactos del cambio climático, actividades artísticas y culturales
3. La selección de las personas jurídicas sin ánimo de lucro beneficiadas por la línea de inversiones intensivas en empleo del PPE se definirán mediante procesos participativos de conformidad con lo establecido en el artículo cuarto de la presente ley.

Parágrafo 1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá el costo de la línea de inversiones intensivas, teniendo en cuenta la cantidad de puestos de trabajo a crear, necesarias para reducir la tasa de desempleo en tres fases, la creación de un millón de empleos directos de emergencia en la primera fase, la meta de una tasa de desempleo del 6,8% en la segunda fase y la meta de una tasa de desempleo menor o igual al 4% en una tercera fase. La disponibilidad presupuestal deberá definirse dentro de los 30 días siguientes a la promulgación presente ley, prorrogables por 15 días más y, deberá remitir esta información a la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo.

Parágrafo 2. La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo -UAESPE- dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la información a la que hace alusión el parágrafo 1 del artículo 3 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá crear y socializar con las alcaldías de los municipios a los que hace alusión el numeral 1 del artículo

<p>3. la metodología para escoger proyectos, obras o actividades de inversión de baja escala, infraestructura básica y social, con uso prioritario de mano de obra, especialmente la no calificada en las 3 fases dispuestas. En todo caso se tendrá que surtir un proceso de presupuestos que garanticen la participación de la ciudadanía.</p> <p>La UAESPE también definirá asignación presupuestal a cada uno de estos Municipios de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 3 de la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 4. Participación. El Departamento Nacional de Planeación por solicitud de las alcaldías de los municipios a los que hace alusión el numeral 1 del artículo 3, brindará acompañamiento técnico para el desarrollo de participativos donde las comunidades definirán cuáles serán las obras a ejecutar mediante el Programa Público de Empleo preseleccionadas por la UAESPE.</p> <p>ARTÍCULO 5. Cuantía de la línea del aporte estatal del Programa Público de Empleo - PPE. La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa Público de Empleo - PPE corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el 90% de un SMLMV en la línea del financiamiento de nómina a microempresas y del 100% en el caso de los proyectos financiados por la Línea de Inversiones Intensivas en Empleo.</p> <p>Parágrafo 1. Para efectos de esta ley, se entenderá que el número de empleados corresponde al menor valor entre: (i) el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero del 2021 a cargo de dicho beneficiario, o (ii) el número de trabajadores que el beneficiario manifieste proteger y para los cuales requiere el aporte estatal del PPE por el mes correspondiente.</p> <p>Parágrafo 2. Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario cotiza al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo mensual legal vigente, y a los cuales, en el mes de postulación, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN).</p> <p>ARTÍCULO 6. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del PPE. Las personas jurídicas que cumplan con los requisitos del artículo 2 de la presente ley deberán presentar, ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Solicitud firmada por el representante legal de la empresa, en la cual se manifiesta la intención de ser beneficiario del PPE. Certificado de existencia y representación legal, en el cual conste el nombre y documento del representante legal que suscribe la comunicación del numeral primero de este artículo. Certificación, firmada por el representante legal y el revisor fiscal, o por contador público en los casos en los que la empresa no esté obligada a tener revisor fiscal, en la que se certifique: 	<p>3.1. El número de empleos formales que se mantendrán en el mes correspondiente a través del aporte estatal objeto de este programa.</p> <p>3.2. La disminución de ingresos, en los términos del numeral 3 del artículo 2 de esta ley.</p> <p>3.3. Que los recursos solicitados y efectivamente recibidos serán, única y exclusivamente, destinados al pago de los salarios de los empleos formales del beneficiario.</p> <p>El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un aporte estatal mensual. El aporte estatal podrá ser solicitado hasta por 12 veces. De ser así, el beneficiario deberá cumplir, en cada caso, con el procedimiento descrito en el presente artículo.</p> <p>Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que los mismos se encuentren completos y comprobando la identidad y calidad de quien realiza la postulación al Programa.</p> <p>Las entidades financieras que reciban los documentos de postulación al PPE, en cualquiera de sus dos líneas, deberán informar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de la recepción de los mismos.</p> <p>La UGPP deberá llevar un registro consolidado de los beneficiarios y el número de empleos que se protegen a través del presente programa, y verificará que el beneficiario no se ha postulado para el mismo aporte mensual ante otras entidades bancarias.</p> <p>Parágrafo 1. El acto de postularse implica la aceptación, por parte del beneficiario, de las condiciones bajo las cuales se otorga el aporte estatal de que trata esta ley. La simple postulación no implica el derecho a recibir el aporte estatal del PPE.</p> <p>Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades financieras involucradas, la UGPP y en general todos los actores que participen en este Programa. Esto incluye, entre otros, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y el pago de los aportes, en los términos de la presente ley. Así mismo, la Superintendencia Financiera de Colombia supervisará que las entidades financieras cumplan con lo establecido en la presente ley y los actos administrativos que lo reglamenten. Para el efecto, podrá utilizar las facultades previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.</p> <p>Parágrafo 3. Aquellas personas que reciban uno o más aportes estatales de los que trata la presente ley, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, o los destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar.</p> <p>Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al PPE, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública.</p>
<p>En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, ésta deberá adelantar el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos beneficiarios que reciban uno o más aportes estatales de forma impropediente. Para lo cual se aplicará el procedimiento y sanciones establecidas en el Estatuto Tributario para las devoluciones impropedientes</p> <p>Parágrafo 4. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP podrá determinar un formulario estandarizado que reúna los documentos aquí establecidos o que sea adicional a los mismos, el cual deberá ser diligenciado por los potenciales beneficiarios al momento de su postulación.</p> <p>Artículo 6. Temporalidad del Programa Público de Empleo - PPE. El Programa Público de Empleo - PPE tiene un carácter de permanencia cuya apropiación presupuestal variará en razón de mantener una tasa de desempleo menor o igual al 4% y un nivel aceptable de inflación, los beneficiarios sólo podrán solicitar, por una vez mensualmente, el aporte estatal del que trata este programa hasta por un máximo de 12 veces al año.</p> <p>De manera excepcional, los beneficiarios del programa que igualmente tengan la calidad de deudores de líneas de crédito para nómina garantizadas del Fondo Nacional de Garantías, podrán solicitar el aporte estatal, por un máximo de doce veces. En cualquier caso, la suma total de recursos recibida por estos beneficiarios, por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PPE, no podrá superar el valor total de las obligaciones laborales a cargo de dicho beneficiario.</p> <p>Parágrafo 1. Una vez alcanzada una tasa de desempleo menor o igual al 4% el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá evaluar los resultados del Programa Público de Empleo y socializar los efectos del programa respecto a la tasa de desempleo y el nivel generalizado de los precios, con el fin de ajustar presupuestalmente el programa en cada vigencia fiscal y mantener reguladas estas variables.</p> <p>ARTÍCULO 7. Pago mensual del aporte estatal del Programa - PPE. El aporte estatal del Programa Público de Empleo - PPE- será pagado dentro de la temporalidad del Programa, de manera mensual a aquellos a quienes se les haya otorgado el beneficio, que cumplan con los requisitos y procedimientos de la presente ley.</p> <p>ARTICULO 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p> <p>De los y las congresistas,</p> <p> WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>	<p> GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana</p> <p> MARÍA JOSÉ PIZARRO Representante a la Cámara Coalición Decentes</p> <p> ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Decentes</p> <p> ROY BARRERAS MONTEALEGRE Senador de la República</p> <p> ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA Senador de la República</p> <p> CARLOS GERMÁN NAVAS Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo</p>

<div data-bbox="191 425 435 561">  <p>ABEL DAVID JARAMILLO Representante a la Cámara Partido MAIS</p> </div> <div data-bbox="527 399 747 561">  <p>DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara Coalición Decentes</p> </div> <div data-bbox="191 631 462 793">  <p>ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO Senador de la República Partido de la U</p> </div> <div data-bbox="527 669 738 793">  <p>SANDRA RAMÍREZ LOBO Senadora de la República Partido Comunes</p> </div> <div data-bbox="191 824 446 991">  <p>FELICIANO VALENCIA MEDINA Senador de la República Partido MAIS</p> </div> <div data-bbox="503 888 779 991">  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes</p> </div> <div data-bbox="191 1043 365 1164">  <p>FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div> <div data-bbox="527 1056 738 1164">  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes</p> </div>	<div data-bbox="836 347 1079 494">  <p>CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes</p> </div> <div data-bbox="1185 373 1453 494">  <p>IVÁN MARULANDA GÓMEZ Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> <div data-bbox="836 592 1079 747">  <p>JUAN LUIS CASTRO Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> <div data-bbox="1185 540 1380 747">  <p>LEÓN FREDY MUÑOZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div> <div data-bbox="836 850 1079 984">  <p>JORGE ELIECER GUEVARA Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> <div data-bbox="1185 811 1445 984">  <p>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div> <div data-bbox="836 1043 1079 1223">  <p>ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> <div data-bbox="1185 1043 1388 1223">  <p>WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div>
<div data-bbox="186 1713 406 1859">  <p>JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador de la República Partido Dignidad</p> </div> <div data-bbox="527 1674 747 1859">  <p>JORGE ALBERTO GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Dignidad</p> </div> <div data-bbox="178 1906 438 2047">  <p>JORGE EDUARDO LONDOÑO U. Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> <div data-bbox="527 1944 787 2047">  <p>PABLO CATATUMBO TORRES Senador de la República Partido Comunes</p> </div>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° ____</p> <p style="text-align: center;">“Proyecto de ley por el cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía”</p> <p style="text-align: center;">RESUMEN EJECUTIVO</p> <p>El presente proyecto de ley tiene como objeto la creación de un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía con cargo a la apropiación presupuestal del Ministerio de Trabajo, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país. El PPE se desarrolla en dos líneas: (1). La financiación a las nóminas de microempresas en la misma lógica que se desarrolla el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) extendiéndolo en alcance y temporalidad a las microempresas, y (2). La creación de una línea de Inversiones Intensivas en Empleo.</p> <p>El efecto reactivador mediante la creación de puestos de trabajo se sustenta en que el país registra una de las tasas de desempleo más altas del mundo (15,6%) para el mes de mayo de 2021) y del 10% en promedio del largo plazo, con mayores afectaciones en el mercado laboral se encuentran enfocadas hacia las poblaciones de mujeres y jóvenes; la tasa de desempleo para las mujeres fue 22,7%, en los jóvenes fue del 22,5% en el primer mes del 2021. La gravedad es más clara al analizar los resultados de los países de OCDE, cuya tasa de desempleo promedio se mantuvo estable en 6,8% en enero de 2021, con una tasa de desempleo para las mujeres del 7% y de 14% en los jóvenes. Este nivel de desempleo tiene efectos sobre la merma en el consumo privado que según el DANE se redujo en el 2020 en un -5,2% y la inversión privada que cayó -21,2%, presionando negativamente la demanda agregada.</p> <p>En ese sentido es perfectamente perceptible que la crisis se explique por el lado de la demanda en un bajo consumo con un efecto sobre la oferta que denota un aparato productivo funcionando muy por debajo de su capacidad, estos fallos pueden corregirse mediante un impulso fiscal que promueva la creación de puestos de trabajo, la potenciación de unidades productivas y la creación de nuevas empresas.</p> <p>Como ya se dijo el proyecto busca crear un Programa Público de Empleo en dos líneas, la primera en la vía de subsidiar las nóminas de las microempresas corrigiendo la exclusión a la que fueron sometidas mediante la ley 2060 del 2020 que reglamenta el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) por ser las unidades productivas que más crean empleo formal en el país, las Mipymes representan más de 90% del sector productivo nacional, generan el 35% del PIB y el 80% del empleo de toda Colombia al estar vinculadas a las áreas de la economía más productivas según la encuesta de micronegocios realizada por el DANE (Ministerio de Trabajo, 2019).</p> <p>La segunda vía es la de establecer lo que la OIT ha denominado un Programa de Inversión Intensiva en Empleo, consistente en la financiación de pequeños proyectos de inversión basados en el factor trabajo, es decir, en el uso prioritario de la mano de obra (especialmente la no calificada); mediante un proceso de planificación local que identifique las intervenciones apropiadas basándose en las necesidades de las comunidades locales y con un enfoque que</p>

prioriza a la población más pobre y a poblaciones históricamente excluidas. Particularmente en inversiones de menor escala y de infraestructura básica y social.

Según Farné (2016) en un documento para la CEPAL, estos proyectos de pequeña infraestructura básica tienen significativas ventajas en términos de costo de la inversión y empleo pues el primero puede bajar entre un 10 y 30% y el segundo puede ser hasta cinco veces mayor. Las referencias de experiencias internacionales avizoran un escenario positivo

“En Madagascar, la OIT apoyó al Gobierno en la preparación de un conjunto de proyectos de infraestructura basados en mano de obra en áreas rurales. Los fondos gastados en 1995 en los proyectos de construcción fueron de alrededor de USD 20 millones, creándose 35.000 puestos de trabajo adicionales, dos tercios de ellos indirectos debido al efecto multiplicador de la inyección de dinero en la economía local. Los empleos creados eran equivalentes al 30% del empleo no agrícola generado en los sectores formales secundarios y terciarios. Gracias a esta experiencia, el Gobierno de Madagascar ha adoptado el enfoque basado en mano de obra como parte de su estrategia de desarrollo” (Organización Internacional del Trabajo, 2004b).

Se plantea que el Programa de Inversión Intensivo en Empleo priorice los 363 municipios con mayor cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (aquellos con un % de NBI superior al 25%), garantizando una acción afirmativa para la superación de la pobreza. Cabe resaltar que este tipo de medidas ya se han aplicado con éxito en otros países, comenzando por el *New Deal* norteamericano, programa de inversiones públicas famoso por haber rescatado la economía estadounidense durante la gran depresión.

El subsidio a la nómina en ambas líneas, se plantea que sea del 90% de un salario mínimo legal vigente ya que se pretende que el Programa Público de Empleo tenga un efecto estabilizador y fije un mínimo por debajo del cual los salarios del sector privado no puedan caer, al mismo tiempo, el subsidio definido es responsable con el efecto desplazamiento que podría experimentarse en caso de que la población empleada del sector privado tenga incentivos a pasarse al PPE presionando los salarios al alza si fuera de la totalidad de un SMLV.

PROYECTO DE LEY N° ____

“Proyecto de ley por el cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La economía colombiana atraviesa un periodo de crisis sin precedentes; la recesión acaecida en el 2020 ocasionó una caída del -6,8% del Producto Interno Bruto (PIB) (DANE, 2021b). La tasa de desempleo en Colombia en mayo del 2021 se ubicó en 15,6% y las mayores afectaciones

¹ Organización Internacional del Trabajo. (2004b). *Un Programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local.*

en el mercado laboral apuntan poblacionalmente con mayor rigor sobre mujeres y jóvenes; la tasa de desempleo para las mujeres en enero de 2021 fue 22,7%, mientras que para los hombres fue 13,4% (DANE, 2021a). La tasa de desempleo de los jóvenes en el trimestre móvil noviembre 2020 – enero 2021 fue del 22,5% (DANE, 2021a). La gravedad es más clara al analizar los resultados de los países de la OCDE, cuya tasa de desempleo promedio se mantuvo estable en 6,8% en enero de 2021, una tasa de desempleo para las mujeres del 7%, hombres 6,6% y jóvenes 14%² (OCDE, 2021). El desempleo es un fenómeno macroeconómico explicado esencialmente por las deficiencias en la demanda agregada³ (Moreno et al., 2011).

Una variable útil para el análisis y la formulación de alternativas para superar la crisis es la inflación. Esta variable sirve como un termómetro para medir la potencia bajo la cual está funcionando nuestra economía, pues revela aspectos fundamentales del comportamiento de la demanda y la oferta agregadas. En diciembre del 2020 su valor cerró en 1,61%; 1,39 puntos porcentuales (pp) por debajo de la meta establecida por el Banco de la República y 0,79 pp por debajo de la proyección del MFMP. Las presiones bajistas radicaron principalmente en amplios excesos de capacidad productiva y una demanda interna debilitada. Los pronósticos del Banco de la República proyectan un resultado de 2,3% en el 2021 y 2,7% en el 2022 para esta variable⁴ (Banco de la República, 2021).

Para el año 2020 el consumo final en la economía decreció -4,1% respecto al 2019. El consumo final individual de los hogares disminuyó -5,8%, mientras el consumo final del gobierno general creció solamente 3,7%⁵ (DANE, 2021b). Según el informe del Banco de la República citado previamente, la estimación del consumo público para el cuarto trimestre contempla una aceleración moderada, a tasas anuales inferiores a las observadas en 2019. A razón del contexto anteriormente expuesto, es imperante encontrar desde el Estado medidas de política que conduzcan a la reactivación económica en términos integrales; es decir, crecimiento con empleo.

Musgrave (1959)⁶ afirma que la política presupuestaria tiene entre otros objetivos el de la estabilización, por lo tanto, en una situación de crecimiento negativo como la actual, si prevalece el desempleo se debe aumentar el nivel de la demanda de modo que los gastos totales crezcan hasta alcanzar un nivel de producción que garantice el pleno empleo. Esta regla se basa en el razonamiento según el cual la política fiscal posee instrumentos para elevar el nivel de gasto y de allí se derive el resultado positivo sobre la tasa de ocupación. Si bien es posible que el nivel de precios aumente como consecuencia de la política, el bajo nivel inflacionario que denota la economía colombiana permite avizorar un espacio para que un estímulo fiscal sirva como choque a fin de activar el consumo. Sin embargo, vale la pena mencionar que existe una diferencia entre un incremento en el nivel de precios y un incremento en inflación pues el efecto

² (OCDE), O. p. (marzo de 2021). *Unemployment Rates, OECD - Updated: March 2021*. Obtenido de <http://www.oecd.org/sdd/labour-stats/unemployment-rates-oecd-update-march-2021.htm>

³ Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. (2011). Una propuesta de bufer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. En Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. Colombia: Diálogo pendiente vol. III. El derecho al trabajo y la política de bufer de empleo. Bogotá: Planeta Paz.

⁴ Banco de la República de Colombia. (2021). *Informe de Política Monetaria - enero 2021*.

⁵ DANE. (2021). *Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB) IV trimestre 2020*. Bogotá.

⁶ Musgrave, R.A. (1959): "Teoría múltiple de la Hacienda Pública", en J.F. Corona (comp.), *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva Ediciones, Madrid, 1994

que puede percibirse en un primer momento no tiene una prolongación que denote aceleración en su crecimiento.

La debilidad de la demanda agregada se acentúa en tanto sigan convergiendo factores que le impiden su recuperación: el alto nivel de desempleo contribuye a la contracción del consumo privado, el *alto nivel de capacidad ociosa* de una economía funcionando muy por debajo de su capacidad productiva impide que el sector privado tenga incentivos para que la demanda se recupere de manera automática. Precisamente el diagnóstico de un dato de inflación tendiente a cero como lo exhibe la coyuntura, permite observar que la economía colombiana aún cuenta con un amplio margen de maniobra para la implementación de políticas más agresivas, proporcionales a esta crisis sin precedentes.

Las empresas colombianas han recibido un golpe sin precedentes en esta crisis y no están en condiciones de generar empleo. De acuerdo con Kalecki (1973)⁷ la creación de empleo por parte de la iniciativa privada está condicionada por el exceso de capacidad que (con mayor incidencia en una depresión) se crea por virtud de los recursos ociosos, por ende, las empresas disminuyen su demanda de inversión y, en consecuencia, no tiene incentivos para contratar mano de obra, aunque las tasas de interés sean muy bajas; por lo cual se hace necesaria la acción del Estado para generar el choque de demanda que a su vez incentive en la oferta, un aumento en la productividad potencial de las empresas, al tiempo que se avance en mitigar nuestros rezagos en términos sociales y de infraestructura.

En lo que respecta a la autoridad monetaria, la reacción del Banco de la República desde la declaratoria de la emergencia ha estado marcada según el nuevo Gerente Leonardo Villar por *“políticas monetarias fuertemente contracíclicas”* (Villar, 2021)⁸; sin embargo, son cuestionables los impactos de la misma para corregir el ciclo en la medida en que han estado dirigidas a otorgar liquidez de manera permanente y transitoria al sistema financiero sin ser canalizada a un mecanismo de transmisión que permita irrigar dicha liquidez en los sectores de la economía generadores de empleo. Esta emisión, según el propio banco, asciende a los \$40 billones⁹. La inyección de liquidez que se ha realizado mediante operaciones repo y de compra definitiva de títulos de deuda pública y privada se conoce como *flexibilización cuantitativa* y no ha tenido el efecto expansivo esperado por su carácter ajeno a dotar de liquidez a la economía real. Como lo ha señalado el economista Richard Koo (2013)¹⁰, en tanto exista una recesión de balances los agentes privados no tendrán incentivos para aumentar su inversión y menos para crear trabajo, por lo tanto, no existen en el mercado de crédito prestatarios que quieran tomar prestado ese exceso de liquidez con la que el banco central ha dotado al sistema financiero. Sin prestatarios y en un momento de tasas bajas, el sector financiero preferirá atesorar y dirigir inversiones a actividades especulativas, en preferencia del dinero como atesoramiento de valor. De allí deriva la ineficacia de estas medidas.

De una expansión monetaria se esperaría que merme la carga financiera de los deudores y se reduzca el costo de los créditos, no obstante, el banco central ha hecho abstracción de las variables de la economía real por su enfoque garantista de baja inflación, coadyuvando la

⁷ Kalecki, M.(1973). *Estudio sobre la teoría de los ciclos económicos*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1973.

⁸ "Un crédito del Banco de la República puede ser peligroso". El Tiempo, 09 de enero de 2021

⁹ Respuesta a Derecho de Petición solicitado desde la oficina del H.S Wilson Arias.

¹⁰ Koo, R (2013). Central Banks in Balance Sheet Recessions: a Search for a Correct Response. Working Paper, Institute for New Economic Thinking.

profundización de la crisis en un espiral deflacionario que se dibuja como la clara consecuencia de la flexibilización cuantitativa Koo (2013)¹¹, restringiendo los apoyos a los agentes de la economía distintos a los bancos; lo anterior, obediendo a la pasividad propia del sesgo económico ortodoxo bajo el cual se rige actualmente nuestro sistema económico.

Es de resaltar que la expansión cuantitativa lograda con desempleo tiene altos costos, como son: pérdidas en la producción potencial de bienes y servicios, incremento de los índices de pobreza, menores ingresos impositivos resultantes de una menor actividad económica, crecimiento de los problemas de carácter social asociados con la pobreza, entre otros (Forstater, 1999)¹². Así las cosas, ante una coyuntura económica que exhibe una situación en la que el déficit privado imposibilita la creación de empleos por parte de las empresas, resulta necesario que el sector público apalanque al privado estableciendo un programa de empleo que pueda incentivar la reactivación económica. El desempleo es seriamente costoso para una economía y resulta ilógico que, teniendo la posibilidad de disminuirlo, no se instrumente un plan gubernamental con ese fin.

II. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ACTUALES NO ESTÁN INCENTIVANDO LA CREACIÓN DE EMPLEO

A 2019, las ramas de la actividad económica que más generaron empleo fueron, en su orden: Comercio y Reparación de Vehículos, Agricultura, las Industrias Manufactureras, las Actividades Artísticas y Administración Pública. Juntas concentraron el 66,4% de las personas ocupadas y han sido históricamente los sectores que más empleo generan, tal como se aprecia en la *figura 1*.

En un estudio diseñado por Garay & Espitia (2021), a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del 2019 se infiere que en Colombia la mayor proporción de los puestos de trabajo la proporcionan las micro, pequeñas y medianas empresas. Según los datos aportados por los investigadores; de las 22 millones 287 mil 280 personas ocupadas, el 35% son personas que *“trabaja solo”*, el 31% trabaja en empresas con menos de 10 trabajadores y un 22% labora en empresas con más de 101 trabajadores¹³.

¹¹ Idem

¹² Forstater (1999). "Public Employment and Economic Flexibility, The Job Opportunity Approach to Full Employment", Public Policy Brief núm. 50, Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College, 1999

¹³ Garay, L.J, Espitia, J.E (2021). Una contribución empírica para el estudio de la pobreza y la concentración de ingresos de los hogares a nivel territorial en Colombia. Planeta Paz

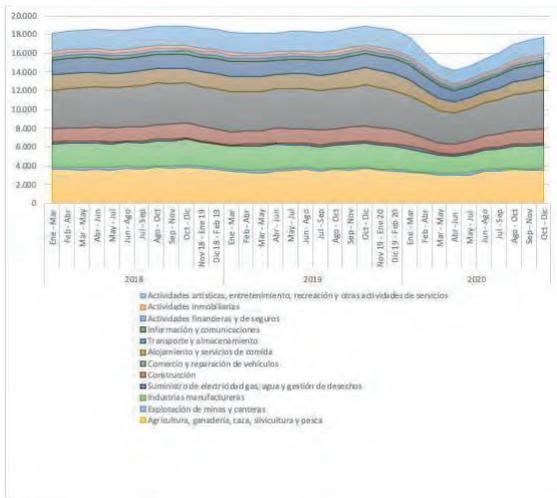


Figura 1. Población ocupada según ramas de actividad. Elaboración propia con datos del DANE

En consecuencia, una adecuada transmisión de la política con miras a mejorar la situación de desempleo debería procurar que sus acciones incentiven el desarrollo de los agentes que más contribuyen a la empleabilidad de la población desocupada. Según la encuesta de Micronegocios realizada por el DANE para el año 2019, el 71% de las microempresas pertenecen a las 4 ramas de la economía que más generan empleo, por lo tanto, los objetivos de política con fines de empleabilidad deben orientarse a la financiación de las microempresas, pues se colige que es allí donde reside la capacidad de la economía de absorber fuerza de trabajo y, por lo tanto, de reactivar la economía (DANE, 2020).¹⁴

¹⁴ DANE (2020). Encuesta de Micronegocios (Emicron), Información 2019

**Encuesta de Micronegocios (EMICRON)
Año 2019**

Gráfico 1. Distribución de micronegocios según actividad económica Total nacional 2019

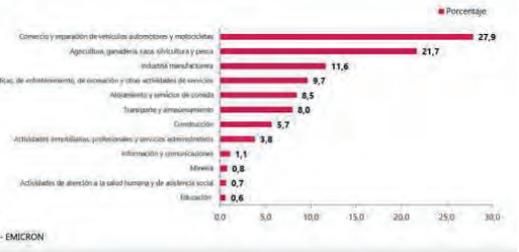


Figura 2. Distribución de micronegocios según actividad económica. Fuente: DANE

A pesar de la evidente importancia de las microempresas para impulsar la reactivación mediante la creación de empleo, distintas mediciones y sondeos que se han elaborado a propósito de la emergencia a los pequeños y medianos empresarios corroboran la ineficiencia de las medidas hasta ahora tomadas; datos como los expuestos por el tablero de control de impacto del COVID-19 en las Mipymes de Bogotá, obtenidos por una encuesta realizada en septiembre a 2.253 empresas, revelaron que el 36% de las empresas encuestadas se encuentran cerradas. Del 64% que se encuentran operando, 48% lo hace a menos del 50% de su capacidad productiva, 41% entre el 50% y el 70% y el 11% restante, lo hace al 80% de su capacidad. Las microempresas encuestadas reportaron una reducción del 35.3% en su cantidad de empleados, mientras que la disminución en las pequeñas empresas fue de 25, 2%, de 12, 7% para las medianas y 23, 6% para las grandes (Observatorio de Desarrollo Económico - Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2020)¹⁵

La transmisión por efectos de la política monetaria expansiva a las ramas que maximizan el empleo encuentra su principal obstáculo en los incentivos que encuentra el mercado para imponer barreras de acceso crediticio a las microempresas, a través de tasas que se encarecen debido al riesgo implícito en los préstamos. Es pertinente recordar que las operaciones de microcrédito son el conjunto de operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supere veinticinco (25) salarios mínimos

¹⁵ Tablero de Control Impacto del COVID-19 En Las MIPYME de Bogotá. Corte 20 de Septiembre 2020. Recuperado de: http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articulos/boletin_acopiodeb17.pdf

legales mensuales vigentes¹⁶. Como se aprecia en la figura 3, la tasa de usura al microcrédito cerró el 2020 registrando el valor más alto de los últimos 10 años, mientras el número de desembolsos de crédito a las microempresas es el más bajo de los últimos 5 años. En otras palabras, los agentes productivos que más contribuyen al empleo en Colombia han sido objeto de restricciones a la financiación por parte de la banca privada y eso explica la ineficacia de una política monetaria expansiva, desentendida de variables como el crecimiento y el empleo. Por lo anterior es verificable además que el sector privado, principalmente las microempresas no tienen capacidad para aumentar su demanda laboral, por sí mismas.

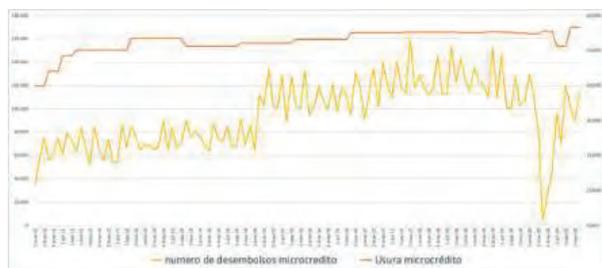


Figura 3. Tasa de usura y número de desembolsos en la modalidad de microcrédito. Construcción propia con datos de la Superfinanciera

III. EL EMPLEO COMO POLÍTICA DE ESTADO

Todo gobierno debe procurar la garantía de la generación de empleos, el Estado cuenta con la capacidad de crear puestos de trabajo actuando como empleador directo, mediante un estímulo fiscal incentivando al sector privado o en una combinación de ambas. El derecho al trabajo además, está reconocido en el artículo 23 de la declaración universal de los derechos humanos (Naciones Unidas, 1948)¹⁷

En los últimos años, cierto número de economistas ha retomado la idea de un programa público que funcione a modo de “empleador de último recurso” también llamado garantía de puesto de trabajo. Esto se propuso por primera vez durante la década de 1930 como equivalente a las operaciones del Banco Central que convertían a este en prestamistas de último recurso. De esta manera, tal como en la política monetaria el Banco Central incluye la concesión de préstamos de reservas a cualquier banco que de otra manera no pueda tener acceso a ellas, la política fiscal del tesoro

¹⁶ Superintendencia Financiera de Colombia.
¹⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ver <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights#:~:text=Article%2023-1.,equal%20pay%20for%20equal%20work.>

incluiría para este programa la concesión de puestos de trabajo a trabajadores que no sean capaces de encontrar un empleo. (Wray, 2015)¹⁸

Los programas de trabajo garantizado o que tienen al Estado como empleador de último recurso tienen evidencia en diversos países con distintos niveles de alcance. “El *New Deal* estadounidense incluyó varios programas moderadamente inclusivos, como el cuerpo civil de conservación y la administración para el desarrollo de trabajos. Así mismo, Suecia desarrolló amplios programas de trabajo que prácticamente garantizan el acceso a puestos de trabajo” (Guinsburg, citado por Wray, 2012)¹⁹. Para asegurarse de que un incremento excesivo del gasto público no tenga efectos desestabilizadores, se recomienda que el costo de un Programa Público de Empleo no supere la cantidad necesaria para alcanzar el pleno empleo evitando excesos de déficit.

En Argentina se creó el programa jefes y jefas de hogar, bajo la coordinación del ministerio de Trabajo en el 2002 como respuesta a la crisis económica de finales de los años 90, el programa tiene una perspectiva descentralizada en la que cada municipio beneficiado tiene autonomía para decidir los proyectos que realizarán los beneficiarios, estos proyectos a su vez son ejecutados a través de ONG’s que conocen las necesidades de la comunidad. Los resultados de una evaluación al programa arrojan cifras muy favorables, uno de los más positivos es la participación de las mujeres arrojando un 71% de participación entre la totalidad de beneficiados, de las cuales el 60% era cabeza de hogar; las tasas de indigencia entre los hogares participantes había caído en casi un 25%, en cuanto al desempleo, a un año de implementado el programa la tasa de desempleo se había reducido 5,9pp sin generar un aumento en el índice de precios, el multiplicador Keynesiano del programa se estimó en un 2,57 (Moreno et al., 2011)²⁰

Los autores que promueven estos programas indican que al establecer un salario básico estos ayudan a promover la estabilidad económica y de precios al estabilizar el consumo y anclar costos salariales, de modo que adquiera la función de estabilizador automático, ya que adopta un carácter contracíclico en el que los puestos de trabajo del programa aumentan durante las recesiones y disminuyen durante los periodos expansivos, esto provoca que las fluctuaciones del ciclo se suavicen. “Al fijar un salario mínimo el programa limitaría el nivel generalizado por debajo del cual los salarios del sector privado no podrían caer” (Wray et al., 2015)

Los Programas Públicos de Empleo -PPE’s- se han concebido como herramientas de corto plazo dirigidas a aumentar la demanda de trabajo en periodos de crisis, mediante las cuales el Estado contrata directamente y por su cuenta a personas para que ejecuten ciertas obras o actividades sin que ello implique una expansión de la planta de la función pública. En estos casos, el Gobierno crea directamente plazas de trabajo mediante programas de empleo, adoptando un enfoque pasivo con respecto al mercado de trabajo para no “distorsionarlo”; es decir, evitando, por ejemplo, brotes

¹⁸ Wray, R. (2015). Teoría Monetaria Moderna: Manual de macroeconomía sobre los sistemas monetarios soberanos. Lola Books

¹⁹ Idem

²⁰ Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. (2011). Una propuesta de bufer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. En Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. Colombia: Diálogo pendiente vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo. Bogotá: Planeta Paz.

inflationarios, escasez local de mano de obra o incrementos injustificados de los salarios (Liew-Kie-Song et al., 2012). Citado por (Farné, 2016).²¹

Los actuales estabilizadores automáticos de la política fiscal no parecen tener los efectos que se esperan respecto a la tasa de desempleo, para lograr estabilizar la economía en un momento en el que el gasto privado se contrae y se genera un exceso de ahorro sobre la inversión produciendo un mayor desempleo, se requieren mecanismos que permitan corregir estos desbalances, para evitar el prolongamiento de la desocupación y conducirse hacia la deflación. Los Programas Públicos de Empleo actuarían así como un *Buffer* que no sólo reacciona contracíclicamente sino que además garantiza una compensación en las magnitudes requeridas para mantener la demanda efectiva a niveles de pleno empleo sin presiones inflacionarias (Moreno et al., 2011).²²

Los Programas Públicos de Empleo además se caracterizan por poder desarrollarse mediante procesos participativos que vinculen a los movimientos sociales y comunitarios en concordancia con el espíritu descentralizador de la Constitución Política de Colombia, en estos, previo un proceso de negociación, las comunidades deciden bajo un enfoque democrático el destino de la inversión pública. Como apunta Farné (2016)²³, el Estado financia los PPEs, pero no propone ni ejecuta directamente los proyectos, limitándose a fijar los lineamientos generales y a seguir y monitorear la ejecución de los mismos.

Existe suficiente literatura que demuestra que el desempleo es una de las principales, sino la principal, fuente de pobreza. En ese sentido un Programa Público de Empleo es un instrumento que ayuda a reducir la pobreza sostenidamente si se crean vastas cantidades de empleos. En particular para trabajadores poco calificados y vulnerables, siempre que las inversiones se hagan en aquellas áreas y sectores donde el flujo de capitales - privado y público - es grande, y donde es factible aplicar tecnologías alternativas que generan empleo. Las tres áreas de la inversión que tienen estas características son la manufactura, agricultura (incluso la silvicultura) e infraestructura (Organización Internacional del Trabajo, 2004)²⁴

De este modo un Programa Público de Empleo resulta ser un instrumento de poderoso alcance al perseguir objetivos que tienen a que ver con la reducción del desempleo, la estabilización del consumo, la solución de déficit de infraestructura y de servicios, la respuesta a situaciones de crisis o emergencia, la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la protección y seguridad social. Con una característica transversal: que se dirigen a colectivos de menores recursos y vulnerables.

“Entre los beneficios de un programa de esta naturaleza están el de la reducción de la pobreza, el mejoramiento de muchos males sociales asociados al desempleo crónico como problemas de salud, violencia de género y rupturas familiares, drogadicción, delincuencia y la mejora de las capacidades gracias al entrenamiento que supone el

²¹ Farné. S. (2016). Programas de empleo público en América Latina. CEPAL, Documento de trabajo

²² Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. (2011). Una propuesta de bufer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. En Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. Colombia: Diálogo pendiente vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo. Bogotá: Planeta Paz.

²³ Farné. S. (2016). Programas de empleo público en América Latina. CEPAL, Documento de trabajo
²⁴ OIT. (2003). Un Programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local Documento del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo

trabajo en sí. Forstater (1999) ha hecho énfasis en cómo un programa así puede ser utilizado para aumentar la flexibilidad de la economía y proteger el medio ambiente” (Wray, 2015)²⁵.

Del mismo modo contribuye a mejorar aspectos relacionados con la autoestima y la motivación, factores determinantes en la vía de alcanzar mejores niveles de justicia social. En 1981 la ley General de ajuste presupuestario de los Estados Unidos autorizaba a los estados desarrollar programas de trabajo-prestaciones sociales, permitiendo la utilización de fondos federales para tal propósito. Algunos estados decidieron poner en marcha planes experimentales de estas características, los resultados fueron que más del 70% los participantes informaron que estaban satisfechos de haber recibido las prestaciones teniendo que trabajar en lugar de simplemente cobrarlas, aproximadamente el 90% de los participantes consideraban que el trabajo que realizaban era necesario para la institución que los había empleado. (Solow, 1992)²⁶

Para alcanzar éxito en los objetivos perseguidos por los PPE’s, se debe garantizar que toda acción esté orientada hacia inversiones intensivas en mano de obra, tal como lo especifica la Organización Internacional del Trabajo (2004)²⁷, la efectividad de los Programas de Inversiones Intensivas en Empleo radica en la utilización eficiente de métodos basados en el factor trabajo (*labour-based methods*), es decir, en el uso prioritario de la mano de obra sobre la maquinaria. Particularmente en el caso de las inversiones de menor escala en el campo de la infraestructura más básica y social, como la pequeña construcción de diques, pozos, alcantarillados, escuelas, centros de salud, plazas de mercado, etc., la pavimentación y el mantenimiento de caminos, la conservación del suelo y la reforestación, los sistemas de irrigación, o las actividades asociadas al cuidado. Es posible dirigir los métodos de producción hacia un uso más intensivo de mano de obra, especialmente de aquella no calificada.²⁸

Según Farné (2016), para estos proyectos de pequeña infraestructura básica se han encontrado significativas ventajas en términos de costo de la inversión y empleo —el primero puede bajar entre un 10 y 30% y el segundo puede ser hasta cinco veces mayor—, derivables de la utilización de métodos productivos basados en mano de obra en vez que en equipamiento, para montos de inversión y resultados cualitativamente comparables.²⁹

Parte de las comentadas ventajas comentadas por la OIT, se derivan de la posibilidad de ejecutar los pequeños proyectos de inversión a través de organizaciones comunitarias, respecto a una ejecución por grandes contratistas privados. La aplicación de tecnologías basadas en el factor trabajo requiere de contratistas especializados y de proponentes de proyectos y de personal de supervisión capacitados específicamente para la formulación, gestión y supervisión de estas inversiones.

²⁵ Wray, R. (2015). Teoría Monetaria Moderna: Manual de macroeconomía sobre los sistemas monetarios soberanos. Lola Books

²⁶ Solow, 1992. *El mercado de trabajo como institución social*. Edt. Alianza- Economía. Madrid.

²⁷ Organización Internacional del Trabajo. (2004a). *Respecto al PIIE (Programa de Inversiones Intensivas en Empleo)*. Programa de Inversiones Intensivas En Empleo.

²⁸ Farné. S. (2016). Programas de empleo público en América Latina. CEPAL, Documento de trabajo
²⁹ Idem

Efectivamente, los PPE’s pueden incluir inversiones en infraestructura, en servicios esenciales —tales como agua, saneamiento, salud y educación— y prever la financiación de la prestación de estos servicios. Adicionalmente, deben “ofrecer un empleo predecible y estable, al igual que seguridad de ingresos” (Organización Internacional del Trabajo, 2014)³⁰. Muchos PPE’s han sido utilizados para proporcionar a la población pobre algún nivel de seguridad de ingresos por un limitado periodo de tiempo; sin embargo, muy pocos PPE’s reconocen el derecho a percibir un ingreso por parte de los participantes en caso de que no puedan trabajar.

La financiación de un Programa Público de Empleo que se articule a un programa de renta básica de emergencia desde la perspectiva de propiciar la transición de una ciudadanía que abandona su rol de receptora de transferencias a ser fuerza laboral productiva y generadora de riqueza para la superación del déficit en infraestructura regional, requiere un potente estímulo fiscal que debe involucrar al banco central para que funcione en armonía con el tesoro en aras de conciliar el propósito fundamental de superar la recesión, es pertinente que el Estado funcione como un todo en servicio de la ciudadanía, es decir, que políticas monetaria y fiscal apunten al mismo objetivo.

Para la aplicación de un programa similar que funcione como buffer de empleo público, los economistas Álvaro Moreno, Andrés Mora e Iván Velásquez proponen un esquema de articulación entre tres entidades (Ministerio de Hacienda Pública, Ministerio de Protección social³¹ y Dirección Nacional de Planeación) en la vía que se muestra en la figura 4.

El esquema institucional para el desarrollo del programa propuesto busca garantizar la armonización entre entidades del gobierno para priorizar lo que sería un avance histórico en la profundización de los valores democráticos, pues, la democratización del presupuesto público que supone la participación ciudadana en las decisiones de inversión pública, fortalece el poder del constituyente primario y su confianza en las instituciones.

³⁰ International Labour Organization –ILO (2014), “Employment Policies for Sustainable Recovery and Development”, International Labour Conference, 103rd Session, Report VI, Geneva

³¹ En el artículo de Moreno et al. (2011) se hace referencia al Ministerio de Protección social dado que este contenía al Ministerio de Trabajo, posteriormente mediante la Ley 1444 de 2011, el Ministerio de la Protección Social fue escindido en dos; según el artículo 7 de dicha ley, el Ministerio de la Protección Social se transformó en el Ministerio de Trabajo, y según el artículo 9 de la misma norma, se creó el Ministerio de Salud y de Protección Social.

Esquema Institucional para el Programa de *buffer* de empleo para Colombia

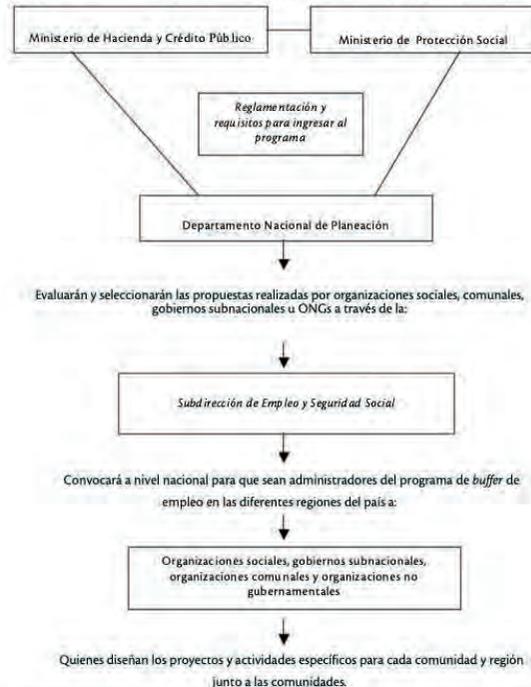


Figura 4. Esquema institucional para el programa de *Buffer* de empleo para Colombia. Elaboración de Moreno et al. (2011)

Se ha dicho que el carácter contracíclico de un Programa Público de Empleo responde como estabilizador automático a los desbalances macroeconómicos de manera que, cuando el sector privado presenta un exceso de ahorro sobre la inversión, el déficit fiscal permita compensar las deficiencias de demanda efectiva, los mecanismos por los cuales se ha emitido dinero para darle liquidez al sistema de créditos sin provocar una transmisión efectiva se denominan de

Flexibilización Cuantitativa, han sido usados anteriormente en países como Japón provocando lo que Koo (2013)³² ha llamado una *espiral deflacionaria*. En su trabajo se distingue una situación en la que, una vez estalla la crisis, preventivamente las empresas y los hogares deciden priorizar sus pagos a las entidades de crédito incrementando su nivel de ahorro, estas a su vez deciden cerrar el grifo de los créditos. Lo que demuestra la **figura 5** es que los agentes privados han preferido desanclarse, minimizar su nivel de deuda, de este modo se aumenta el stock de ahorro y se cierra el flujo de créditos, situación que justifica el déficit fiscal como instrumento para balancear la economía.

Levy et al. (2008)³³ Explican en términos prácticos que a la acumulación de riqueza se llama ahorro y la creación de riqueza se llama inversión, entonces por sentido común, la nueva riqueza que acumula la economía es igual a la nueva riqueza que crea la economía; es decir, el ahorro es igual a la inversión. Las ganancias empresariales entonces, son generadas por la creación de nueva riqueza por parte de la economía, pero se reducen a medida que los sectores de la economía además de las empresas acumulan acciones de esa nueva riqueza. Ahorrar, desahorrar, pedir prestado y pagar deudas son actividades que afectan la cantidad de ingresos del sector de los hogares que fluirán como gastos, por lo tanto que tendrán un efecto reactivador. El nombre que se le da al efecto neto de todos estos flujos es el de "ahorro personal". De este modo si alguien está ahorrando en la economía, alguien también debería estar ahorrando. Igualdad que se distorsiona en la figura 5.



³² Koo, R. (2013). Central Banks in Balance Sheet Recessions: a Search for a Correct Response. Working Paper, Institute for New Economic Thinking.
³³ Levy, D. A., Franham, M. P., & Rajan, S. (2008). Where Profits Come From: Answering the Critical Question That Few Ever Ask. *The Jerome Levy Forecasting Center, LLC*, 1–28.
<http://www.levyforecast.com/assets/Profits.pdf%5Cnpapers2%2Fpublication/uid/B253B5B6-D45A-4B9F-A551-7B16A4E0EC2E>

Figura 5. Ahorro vs Cartera de crédito de los establecimientos Financieros. Elaboración propia con datos de la Superfinanciera

Desde la perspectiva de las utilidades, un mayor ahorro privado y los consiguientes esfuerzos para reducir los inventarios probablemente desalentarían la inversión fija. Las empresas necesitarían menos plantas y equipos ante las débiles condiciones económicas, y tendrían menos flujo de efectivo para financiarlas. Este debilitamiento de la inversión, al igual que la reducción de las importaciones, tardaría varios meses en producirse. Sólo un aumento del déficit del sector público podría dar un impulso a las utilidades.³⁴ Y paralelamente, un impulso a la inversión.

El Estado cuenta con instrumentos de política para accionar el impulso fiscal que determine una reactivación por el lado de la demanda como se ha descrito hasta acá, accionar la herramienta del consumo público para que fluya en la economía real la liquidez atesorada es imperante en un momento recesivo, en la práctica, hacen falta ingresos para que los agentes compren y las empresas tengan incentivos para producir, emplear e invertir. Si la liquidez otorgada por el banco central a través de operaciones de flexibilización cuantitativa no se transmite a la economía real, el Estado entonces, está en la obligación de hacer uso de la política para actuar de manera articulada, generando una armonización efectiva de lo monetario y los fiscal para conjurar la crisis.

IV. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El artículo número 53 de la Constitución Política de Colombia indica que “el congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”. Así mismo, el artículo número 122 señala que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”.

En la ley 789 del 2002: “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo” a partir de su artículo 2 creó el “subsidio al empleo para la pequeña y mediana empresa” como “mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo, créase el subsidio temporal de empleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo contracíclico y de fortalecimiento del mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados. Este beneficio sólo se otorgará a la empresa por los trabajadores adicionales que devenguen un salario mínimo legal vigente, hasta el tope por empresa que defina el Gobierno Nacional”.

En el artículo 74 de la Ley 1712 de 2014 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*” se establece la Política nacional de trabajo decente,

³⁴ Idem

según la cual: “El Gobierno Nacional bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, adoptará la política nacional de trabajo decente, para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Las entidades territoriales formularán políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo, en concordancia con los lineamientos que expida el Ministerio del Trabajo”. Así mismo, el artículo 77 implementa la Ampliación y seguimiento del mecanismo de protección al cesante, bajo el cual: “El Ministerio del Trabajo adoptará las medidas necesarias para fortalecer la operación del Mecanismo de Protección al Cesante como principal herramienta para la integración de políticas activas de empleo y la mitigación de los efectos nocivos del desempleo”.

Decreto 1072 del 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en su artículo 1.1.1.1. le confiere al Ministerio del Trabajo como cabeza del Sector del Trabajo “la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente [...] fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones”. Así mismo, en su artículo 1.2.1.3. se señala como entidad adscrita a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, la cual “tiene por objeto la administración del servicio público de empleo y la red de prestadores del servicio público de empleo, la promoción de la prestación del servicio público de empleo, el diseño y operación del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo, el desarrollo de instrumentos para la promoción de la gestión y colocación de empleo y la administración de los recursos públicos, para la gestión y colocación del empleo”.

El decreto legislativo 444 de 2020 “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” tiene por objeto “atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”.

El artículo 4 determina los usos que se pueden dar a dichos recursos, así:

ARTÍCULO 4. Uso de los recursos. Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en particular para:

1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.
3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.

4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.

5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional

6. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.

PARÁGRAFO. Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas de forma conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 de 2020. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.

Una de las discusiones que abordó la Corte Constitucional cuando asumió el control de constitucionalidad inmediato de este Decreto Ley que creó el FOME fue la planteada por algunos intervinientes, quienes indicaron que dicha norma excluía de las transferencias a los entes territoriales cuando ellos eran quienes con mayor énfasis soportaban los efectos de la pandemia.

Ante ello, la Corte decidió plantear como problema jurídico a decidir si: ¿Los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo 444 vulneraban el principio constitucional de autonomía territorial, por cuanto no disponía que las entidades territoriales debían ser beneficiarias de las transferencias de los recursos del FOME?

La Corte en sentencia C-194 de 2020, encontró que Los artículos 4 (número 1) y 16 del Decreto Legislativo no vulneran el principio constitucional de autonomía territorial, bajo los siguientes argumentos:

“233. La Corte considera que los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo sub examine no vulneran el principio constitucional de autonomía territorial. El artículo 4 (num. 1) prevé que, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, los recursos del FOME podrán usarse para “atender las necesidades presupuestales adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”. Por su parte, el artículo 16 dispone que “los recursos del FOME se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para ser distribuidos a entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”. La Corte considera que ninguna de estas dos disposiciones vulnera la autonomía territorial, habida cuenta de que de este principio constitucional no se sigue que las entidades territoriales deban ser destinatarias de los recursos de este fondo-cuenta.

234. El artículo 287 de la Constitución Política prevé que las entidades territoriales gozan de autonomía “para la gestión de sus intereses” y “dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Según la Corte, esta autonomía tiene tres dimensiones, a saber: “una política con la capacidad que tienen las entidades territoriales de elegir a sus propios gobernantes; la administrativa para dirigir sus propias políticas públicas y prioridades en sus atribuciones y competencias propias o compartidas, y una financiera que se refiere a la capacidad de manejar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. En todo caso, la Corte ha reiterado, de manera uniforme, que “es importante advertir que la autonomía protegida constitucionalmente es la que tiene que ver con la gestión de los asuntos de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que solo a ellas atañen, pero no frente a cuestiones que se proyectan más allá del ámbito estrictamente local o regional”.

235. Pues bien, la creación y la destinación de los recursos de los fondos-cuenta no forma parte de “los intereses” respecto de los cuales las entidades territoriales prima facie ejercen su autonomía, a la luz de lo previsto por el artículo 287 de la Constitución Política. Esto es así, habida cuenta de que, por expresa definición del Legislador orgánico, tales fondos son del “orden nacional” (art. 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto) y, por contera, su creación y finalidades se proyectan a nivel nacional, que no en ámbitos estrictamente locales o regionales. Por esta razón, el Legislador tiene libertad de configuración para determinar la destinación de los recursos de los fondos-cuenta. En efecto, a la luz del referido artículo 30 del EOP, la Corte ha reiterado que el Legislador –incluso el extraordinario– cuenta con “amplio margen de configuración” para definir la estructura y destinación de los recursos de estos fondos. En este sentido, la Corte ha concluido que “si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador”.

236. Como se ha señalado en esta providencia, el FOME es un fondo cuenta que, a la luz del artículo 30 del EOP, es del “orden nacional” y, por tanto, la destinación de sus recursos no forma parte de “los intereses” respecto de los cuales las entidades territoriales ejerzan autonomía. Es más, como se señaló en la sección correspondiente, las entidades territoriales no ejercen autonomía territorial ni siquiera respecto de la administración ni sobre las fuentes que integran el FOME. Por las anteriores razones, la Corte considera que, lejos de lo señalado por algunos intervinientes, la no inclusión de las entidades territoriales en los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo sub examine no desconoce el principio de autonomía territorial.³⁵ Subrayado por fuera del texto original.

Por esta razón una de las motivaciones del gobierno nacional para la creación tanto del FOME como del PAEF, sobre el que se hablará más adelante fue “Que el aumento del desempleo en

³⁵ Sentencia C-194 de 2020. Magistrado Ponente Carlos Bernal.

Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico y social, así como en su Producto Interno Bruto³⁶ es decir el argumento fue de carácter nacional.

La sentencia que aquí se menciona, no prohibió que los entes territoriales pudieran recibir transferencias del FOME; lo que hizo fue señalar que el legislador tiene libertad de configuración para determinar la destinación de los recursos de los fondos-cuenta.

En esta medida, la Línea de Inversiones Intensivas en Empleo, obedece en el marco de la pandemia a una finalidad nacional como es enfrentar los exorbitantes niveles de desempleo derivados de la pandemia, que indiscutiblemente se proyectan más allá de lo local.

En este sentido, el centro de la discusión es la recuperación del empleo nacional, donde la participación de la población, junto con las alcaldías de los Municipios hacia los que va dirigida la medida, será determinante para decidir cuáles de los proyectos serán beneficiarios de la línea de inversiones intensivas al empleo, esto será a título de colaboración armónica, de la mano de los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, cumpliendo así con lo estipulado en el artículo 287 de la Constitución Política que establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

La Sentencia C-983/05, se pronunció sobre estos principios así:

“El principio de subsidiariedad significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas. No se puede proyectar el principio de subsidiariedad sobre el tema de distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales de manera simplista. Bien sabido es que, así como existen municipios relativamente autosuficientes existen otros sumidos en la absoluta pobreza y precariedad. En vista de que no existe una forma única y mejor de distribuir y organizar las distintas competencias y dada la presencia de profundos desequilibrios y enormes brechas presentes en las distintas Entidades Territoriales, la distribución y organización de competencias significa un proceso continuo en el que con frecuencia es preciso estar dispuesto a ajustarse a los sobresaltos, en el cual es necesario andar y a veces también desandar las rutas propuestas y en el que se requiere aplicar, sin lugar a dudas, un cierto nivel de coordinación, cooperación, solidaridad y concurrencia. La Constitución recalca la necesidad de que los servicios públicos básicos – en especial el servicio público de educación – sean atendidos por los municipios y es precisamente en este sentido que se expide, primero, la Ley 60 de 1993 y, luego, la Ley 715 de 2001. Esto concuerda con el principio de subsidiariedad.

El principio de coordinación se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales, así como aquellos

³⁶ Decreto Legislativo 639 de 2020

asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. En esta misma línea de argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones. Esto se pone de manifiesto con mayor agudeza en un asunto neurálgico como lo es el servicio público de educación

El principio de concurrencia desempeña un papel fundamental. La Nación no puede dejar de estar pendiente de la suerte de las Entidades Territoriales y de apoyar a aquellas que lo necesitan más. El principio de concurrencia – conectado estrechamente con el principio de subsidiariedad – no solo invoca la atención de la Nación sino que apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas³⁷.”

Durante el PAEF la colaboración armónica se dio a través de instituciones como UGPP y las entidades financieras, en este caso, la colaboración se llevará a cabo a través de los entes territoriales con la necesidad de que se desarrollen proyectos de impacto local que en conjunto se reflejen en la disminución del desempleo y la reactivación económica nacional.

Entendiendo que el propósito del proyecto es que al final de la mano del empleo impulsado por el sector público se generen proyectos, obras o actividades públicas y se satisfagan Necesidades Básicas Insatisfechas.

Desde la declaratoria de la emergencia, el decreto 639 de 2020 “Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020” crea el PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que “otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por cuatro veces dentro de la temporalidad del Programa, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”. En su artículo 3 establece que “la cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente”. El decreto fue modificado por los decretos legislativos 677 y 815 del 2020, y mediante la Ley 2060 de 2020 “por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal – PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PA”, se amplió su vigencia hasta el mes de marzo de 2021. Las microempresas no fueron incluidas como beneficiarias del programa.

³⁷ Sentencia C-983 del 2005 Magistrado Ponente. Humberto Sierra Porto.

El Decreto 2521 del 2013 que define las funciones de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, su estructura organizacional y las funciones de sus dependencias, en su artículo 3, numerales 8 al 10 le asigna a esta UNIDAD las funciones de *realizar acciones de articulación y coordinación entre entidades públicas, la red de prestadores y otros actores incidentes para lograr una mejor prestación del servicio público de empleo; Apoyar la implementación de planes y programas relacionados con el servicio público de empleo para la población vulnerable y Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades públicas del orden nacional y territorial, la red de prestadores y otros actores incidentes para lograr la mejor organización del servicio público de empleo.*

Finalmente, desde la declaratoria de la emergencia, el decreto 639 de 2020 “Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020” crea el PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que “otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por cuatro veces dentro de la temporalidad del Programa, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”. En su artículo 3 establece que “la cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente”. El decreto fue modificado por los decretos legislativos 677 y 815 del 2020, y mediante la Ley 2060 de 2020 “por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal – PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP”, se amplió su vigencia hasta el mes de marzo de 2021. Las microempresas no fueron incluidas como beneficiarias del programa.

AUDIENCIA PUBLICA “MÁS EMPLEO MENOS IVA”

Finalmente, el 30 de junio del 2021 se realizó de manera virtual la audiencia pública “Más Empleo Menos IVA” aprobada por la Sesión Plenaria mediante proposición # 96 del 13 de abril de 2021, con la participación de Centrales Obreras, académicos y representantes de la Sociedad Civil en la que se recogieron impresiones, comentarios y sugerencias respecto al Proyecto de Ley 428-21 por medio del cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para la reactivación de la economía, presentado en la legislatura anterior, que se recogen en esta iniciativa y se citan en el siguiente orden:

Jaime Rendón – Director Ejecutivo Corporación SUR

- Considera que el PL es una buena alternativa para el país. Entiende el proyecto como una extensión del PAEF.
- El país cuenta con un problema de precariedad por informalidad laboral y empresarial y ahí entran muchas de las empresas que este PL busca abordar, ya que el DANE mide la informalidad a partir de las empresas de menos de 5 trabajadores y es allí es donde se genera muy buena parte del empleo en el país.
- Resalta que el PL incluye el tema de obras sociales, infraestructura y el trabajo rural. Reitera que se debe apoyar al empleo rural. Proyectos de este tipo deben estar

<p>encaminados a proteger las asociaciones y grupos de poblaciones rurales que puedan hacer obras de conservación, de cuidado y de mantenimiento de vías.</p> <p>Ricardo Bonilla – Director académico de la misión alternativa de empleo e ingresos.</p> <ul style="list-style-type: none"> En esta coyuntura se requiere de un choque de demanda, para lo cual es necesaria la renta básica. Así mismo, dado que actualmente las unidades productivas evidencian una vastísima capacidad ociosa, se requiere un choque de oferta a partir de la creación de nuevas oportunidades de trabajo. Por lo anterior, este proyecto y la renta básica son complementarios. Al inicio de la audiencia las entidades del Gobierno presentaron instrumentos para generar empleo, pero no resultados. Este es el momento de volver a los trabajos primarios, los trabajos de barrios y de vereda, en donde se deben unificar espacios entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Con respecto a la financiación no es cierto que se requiera de una reforma tributaria. En el corto plazo contamos con recursos del FOME que no se han utilizado y la alternativa de redireccionar recursos del presupuesto. <p>Luis Miguel Morantes Alfonso - Presidente del CTC</p> <ul style="list-style-type: none"> Excelente proyecto de ley. Muy valioso. Están de acuerdo. <p>Martha Susana Jaimes Builes – Profesora New York University</p> <ul style="list-style-type: none"> Resalta la importancia de incluir en el debate público un proyecto desde la economía heterodoxa. El PL está muy bien planteado desde su objetivo específico de crear una cobertura desde la parte de la oferta, y es esencial que se acompañe con el proyecto de renta básica. Un proyecto en donde el Estado se ubique como empleador de último recurso les permite a los trabajadores tener un incremento del salario de reserva y les da un mayor poder de negociación. El Estado, al ponerse en el papel de emplear y definir los tipos de empleos que va a priorizar en su programa, crea una competencia como empleador con el sector privado. Las líneas que se están proponiendo en este PL son un inicio para un proyecto más amplio de Programa Público de Empleo. En la ampliación del proyecto es ideal incorporar un seguro de desempleo provisto a través de un programa universal de seguridad social que cubra muchos otros riesgos derivados del ciclo económico. Con respecto a los mecanismos de implementación, el PL establece una relación directa entre el sector financiero y la empresa, siendo así la empresa el actor principal y no el 	<p>trabajador; allí se pierde el posible efecto de mejora en el poder de negociación de los trabajadores. Se recomienda una transmisión directa de recursos del sector financiero al trabajador, tomando como base la información de las nóminas con la que cuentan los bancos.</p> <ul style="list-style-type: none"> La línea de inversiones intensivas en empleo debería proponer al menos una línea de economía del cuidado definida desde los municipios y enfocada al empleo de mujeres en sectores donde la caída del empleo haya sido pronunciada. *Según información del DANE en el primer trimestre del 2020 se perdieron cerca de 1 millón de empleos en el sector del cuidado remunerado. <p>Guillermo Cardona – Presidente de la Confederación Nacional de Acción Comunal</p> <ul style="list-style-type: none"> Cerca del 70% de los pequeños y medianos productores en Colombia no están bancarizados. No se debe atar este proyecto al sector bancario especulativo, se debe atar al sector bancario estatal, y mucho más si el PL pretende llegar a los municipios más pequeños con un índice NBI más alto. Ahí no hay banca especulativa pero sí está el Banco Agrario. Se debe atar toda la distribución de los recursos a la banca estatal, además porque la banca especulativa impone condiciones y una tasa de intermediación que han sido obstáculos en los apoyos que ya ha entregado el gobierno. Darle una prioridad de acceso a los emprendimientos jóvenes y que el proyecto no esté dirigido solamente a empresas ya existentes. Incluir una línea con este propósito. Si el proyecto está dirigido a municipios pequeños se debería incluir un requisito sine qua non: Utilizar materia prima y mano de obra local, y así reactivar los mercados locales. Sobre el origen de los recursos, estos pueden proceder de la emisión, la cual en este momento no sería inflacionaria pues va a descongestionar la asfixia en la que se encuentra la economía productiva del campo. La renta básica funciona en tanto se vincule a un proyecto de reactivación de la economía productiva y empresarial. Incluir a los “viejos” empresarios, pues estos no tienen acceso a recursos de crédito en la banca privada (no les prestan por la edad). Línea de acceso para los jóvenes, pero también para los adultos. <p>Osiris Meriño - Vicepresidente jurídica ACOPI</p> <ul style="list-style-type: none"> La iniciativa es muy importante, pero les preocupa que representa un gasto que no estaba previsto, más aún teniendo en cuenta la reforma tributaria que se avecina, por lo que se requiere conocer el concepto del Ministerio de Hacienda sobre los recursos con los que contaría este proyecto. En el 2012 el gobierno creó un programa parecido llamado “Empleo de emergencia” liderado por el DPS. Se abrió una convocatoria pública que ganó ACOPI y se emplearon aproximadamente 10.000 personas. Los trabajos estaban enfocados a realizar obras de
<p>adecuación, remodelación de parques, vías públicas, etc. Teniendo en cuenta esa experiencia, consideran de suma importancia esta iniciativa.</p> <p>Iván Velázquez – Profesor Bemidji State University:</p> <ul style="list-style-type: none"> El proyecto está bien definido. Tiene muchos aspectos de la propuesta de empleador de último recurso. <p>Puntos para analizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> A diferencia de la teoría, en cuestiones de políticas no hay claridad sobre a qué se refieren los conceptos de corto y largo plazo. La relación con el sector financiero: como este PL va destinado a municipios, ¿qué pasa con aquellos que no tienen acceso a las entidades financieras? Así mismo, el articulado solicita que los trabajadores que hagan parte del proyecto estén en el sistema PILA. Todo el proceso PILA se lleva a cabo en línea, y para dichos municipios el acceso a internet no es fácil. Lo anteriores no son problemas del proyecto sino problemas que se pueden resolver con la implementación. Es un proyecto importante puesto que ataca el problema del desempleo y los beneficios sociales que genera este tipo del programa son muy altos, y mucho mayores a los costos financieros que puedan representar. En cuanto a la financiación, los países soberanos pueden pagar cualquier cosa que puedan hacer, por ende, la financiación del proyecto no es un problema económico sino político. <p>Mauricio Cabrera – Consultor y columnista de la revista Portafolio</p> <ul style="list-style-type: none"> Hay que considerar también a los inactivos que se retiraron del mercado laboral porque se cansaron de buscar trabajo. La tasa de desempleo real en Colombia es del 21,8% y de los jóvenes de 29,8%. Si el objetivo del proyecto es bajar el desempleo al 7% se requiere crear 3.180.000 nuevos empleos y solo para jóvenes 1.053.000 de empleos. La propuesta del PL es interesante y va en la dirección correcta, pero es insuficiente para generar los 3 millones de empleos. Se requiere de un esfuerzo conjunto de muchos otros factores mediante un programa más ambicioso y efectivo. El PL no trabaja a profundidad el tema de la administración de los recursos. Los subsidios a la nómina no sirven pues los empresarios igual deben asumir costos y ninguna empresa contrata a un trabajador si no puede vender más (solo contratan si pueden aumentar las ventas) y menos en medio de una recesión. 	<ul style="list-style-type: none"> Propone, como proyecto complementario, un programa temporal de empleo de emergencia que genere 1 millón de empleos, especialmente para jóvenes, en una alianza pública privada. <p>En el programa los trabajadores no producirían bienes para el mercado porque no va a haber quienes los compren en medio de una recesión. Tienen que ser bienes públicos, como reforestación, manejo de cuentas, vías terciarias, infraestructura pública, cultura, economía del cuidado, etc. Producción de bienes públicos locales que requieren de la participación de las alcaldías, gobernaciones y de la comunidad para definir los proyectos a realizar. También capacitan a los jóvenes para que sean más empleables.</p> <p>Costo: \$14 billones por año. Fuentes: Reforma tributaria, créditos, TES, aumento del recaudo por reactivación, entidades territoriales y sector privado.</p> <p>Lo administraría el sector privado y gerencias regionales.</p> <p>Francisco Mejía Pardo – Líder y analista para el empleo y la productividad – Grupo Multisectorial del Valle</p> <ul style="list-style-type: none"> Felicita la iniciativa pues va a ayudar a la financiación de la nómina de las microempresas que han sido excluidas por el PAEF y considera muy importante la complementariedad de las inversiones a líneas intensivas en empleo. Recomienda que no solo se incluyan a las personas jurídicas sino también a las personas naturales. Repensar el proyecto que está alineado no solamente al tema de las microempresas sino también a los jóvenes. <p>Lina Paula Lara Negrete – Delegada de Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales – CCONG</p> <ul style="list-style-type: none"> Incluir en el Art. 2 como beneficiarias del PPE en la línea de financiación de la nómina a las ESAL, o en su defecto abrirlo a personas jurídicas, para no excluir a las ESAL. Muy pocas ESAL fueron incluidas en los apoyos del gobierno durante la pandemia, así que varias recibieron donaciones, por lo cual los ingresos no operacionales se incrementaron. Es por esto que realizar comparaciones con años gravables anteriores, como lo establece la fórmula para acceder a los programas de apoyo a la nómina, es desconocer la realidad de las ESAL y provocaría continuidad a la exclusión de estas. Por esto se solicita establecer una fórmula diferente para las ESAL, que considere únicamente los ingresos operacionales. Se pregunta por qué se restringe el beneficio del PPE en la línea de financiación de la nómina solo a entidades pertenecientes al Régimen Tributario Especial (parágrafo 1 del Art. 2 del PL). Se ve vulnerado el principio de igualdad y equidad tributaria si se excluye del beneficio a las entidades que no están sometidas a dicho régimen, como entidades no contribuyentes y no declarantes y las no contribuyentes y declarantes. Se solicita que se incluya a todas.

Ligia Inés Alzate – Ejecutiva Nacional y Directora del Departamento Jurídico de la CUT

- El PL podría tener un enfoque estratégico de recuperación económica por ciudades donde ha habido mayor afectación en el empleo.
- Fortalecer el articulado del proyecto con un énfasis hacia el empleo femenino juvenil. Por ejemplo, tener en consideración las mayores pérdidas del empleo por sectores económicos a fin de abordar líneas estratégicas con un enfoque hacia las mujeres como principales afectadas del sector cultural y hotelería y turismo.
- Si bien el objetivo del PL es la formalización, puede pensarse en vía de no solo recuperar el empleo en sectores ya formalizados, sino también hacer transición a la formalidad de nuevos empleos.
- Políticas encaminadas a fortalecer la afiliación de los trabajadores al Sistema de Seguridad Social y no permitir que se lleve a detrimento la afiliación de estos.

Carlos Suescun - SINDESENA:

- Un modelo económico alternativo debe, entre otros, recuperar una soberanía en el manejo macroeconómico, privilegiando la generación de empleo y disminución de la desigualdad.
- Es necesario reconocer a las actividades informales “como economías populares productivas, necesarias para la reproducción social y con potencial de cambio social”.
- Formas para impulsar a las economías populares: Cooperativismo, formas de economía social y solidaria, recuperación de empresas fallidas o abandonadas (públicas y privadas) y alianzas o consorcios público-populares. Se invita fortalecer el PL incluyendo algunas de estas categorías.

Jaime Cortés Suárez – Secretario de Seguridad Social CGT:

- Visión positiva del proyecto de ley.
- Incluir a los municipios PDET.
- Buscar alternativas ciudadanas para este proyecto, como un referendo.

Brandonn Grijalba – Comité Estudiantes Egresados del SENA - COES

- Qué sectores se podrían priorizar que no son tan mercantiles (como el arte).
- Visión positiva al PL y manifiesta su respaldo al senador.

María Anid Guzmán Orozco

- Resalta la importancia de la inclusión en el PL del sector de la economía del cuidado. Que se profesionalice el empleo doméstico.

DISPOSICIONES FINALES

En razón de lo anterior, se presenta este proyecto de ley que busca crear un Programa Público de Empleo en dos líneas. La primera en la vía de subsidiar las nóminas de las microempresas a las que les fue negado el alivio creado por el PAEF en el 2020, dado que son las unidades productivas que más crean empleo formal en el país: las Mipymes representan, según el Ministerio de Trabajo, más del 90% del sector productivo nacional. Así mismo, según la encuesta de micronegocios realizada por el DANÉ para el 2019, generan el 35% del PIB y el 80% del empleo de toda Colombia al estar vinculadas a las áreas de la economía más productivas.

La segunda vía es la de establecer lo que la OIT ha denominado un Programa de Inversión Intensiva en Empleo; consistente en la financiación de pequeños proyectos de inversión basados en el factor trabajo, es decir, en el uso prioritario de la mano de obra (especialmente la no calificada) sobre la maquinaria; allí donde sea factible, rentable y con estándares similares de calidad. Particularmente inversiones de menor escala de infraestructura básica y social. Se propone desarrollar esta línea utilizando la figura de las Entidades sin ánimo de lucro en tanto las leyes de contratación y la inexistencia de empresas de obras públicas municipales en los territorios más pobres, imposibilita que el Estado sea el empleador directo, no obstante, la figura permite la asociatividad de sectores informales y comunales.

Se planea que el Programa de Inversión Intensiva en Empleo priorice los 363 municipios con mayor cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (aquellos con un % de NBI superior al 25%), garantizando una acción afirmativa para la superación de la pobreza.

El costo mensual estimado de garantizar el 90% de un salario mínimo mensual vigente a 2.600.000 personas que actualmente hacen parte de la población desocupada, a fin de obtener una tasa de desempleo por debajo del 6,8% (tasa de desempleo promedio de la OCDE para enero 2021) es de \$2,12 billones. Por lo anterior, el costo total del programa con una duración de 12 meses equivale a \$25,4 billones (cifra sin tener en cuenta costos de prestaciones sociales). Con prestaciones sociales ascendería a \$3,5 billones mensuales, \$42 billones por 12 meses. Sin contabilizar el costo de la línea de Inversiones Intensivas en Empleo a las que hace referencia el artículo 3. Sin embargo, teniendo en cuenta que la evidencia arroja que la cantidad de empleos indirectos que se crean por virtud de un Programa Público de Empleo puede llegar a ser de dos terceras partes del empleo total creado, el costo podría reducirse a la tercera parte, unos \$14 billones en el primer año de implementación.

Una vez se surta el periodo de 12 meses que significa la duración propuesta en el presente proyecto, es pertinente evaluar los resultados del programa en la vía de extenderlo hasta alcanzar una meta de tasa de desempleo de mediano plazo del 4% y darle un carácter de permanencia procurando garantizar que el o la ciudadana que desee buscar empleo tenga posibilidades de encontrarlo, a la vez de darle uso de mecanismo estabilizador de variables macroeconómicas como el desempleo, crecimiento e inflación. En concordancia, el Programa Público de Empleo puede convertirse en una herramienta también para la estabilidad social en tanto cumple funciones de amortiguación de shocks que permiten suavizar las fluctuaciones macroeconómicas y los desequilibrios sociales, pues el desempleo es, tal y como lo dijera el premio Nobel William Vickrey “en el mejor de los casos equivalente al vandalismo” ya que

produce un daño y una destrucción inadmisibles en individuos, familias y comunidades.³⁸ De este modo se establecería en el país un nuevo estándar laboral a la vez que se estabilizarían empleo, inflación y gasto público de una manera más eficaz que la actual.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

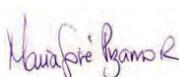
De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, reformado por la Ley 2003 de 2019, en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se resalta que esta iniciativa se enmarca dentro de las causales de ausencia de conflicto de interés, específicamente en la prevista en el literal a: “cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargas de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores”, toda vez que se trata de una iniciativa que busca beneficiar a las mipymes y los colombianos desempleados para la generación de empleo, por lo que las normas contenidas en ella son de carácter general.

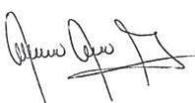
De los y las congresistas,


WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


GUSTAVO PETRO URREGO
Senador de la República
Colombia Humana


MARÍA JOSÉ PIZARRO
Representante a la Cámara
Coalición Decentes


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

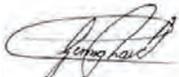

AIDA AVELLO ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Decentes

³⁸ William S. Vickrey, Full Employment and price Stability: The macroeconomic vision of William S. Vickrey, citado por Tcherneva Pavlina (2020). En favor del trabajo garantizado


ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Senador de la República

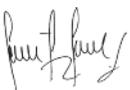

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo


ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República


CARLOS GERMÁN NAVAS
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo


ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS


DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coalición Decentes


ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador de la República
Partido de la U


SANDRA RAMÍREZ LOBO
Senadora de la República
Partido Comunes

 <p>FELICIANO VALENCIA MEDINA Senador de la República Partido MAIS</p>  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p>FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes</p>  <p>CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p>IVÁN MARULANDA GÓMEZ Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>JUAN LUIS CASTRO Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>LEÓN FREDY MUÑOZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>	 <p>JORGE ELIECER GUEVARA Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador de la República Partido Dignidad</p>  <p>JORGE ALBERTO GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Dignidad</p>  <p>JORGE EDUARDO LONDOÑO U. Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>PABLO CATATUMBO TORRES Senador de la República Partido Comunes</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.045/21 Senado "PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE CREA UN PROGRAMA PÚBLICO DE EMPLEO" (PPE) PARA HACER DE LA GARANTÍA DE TRABAJO UN MECANISMO ESTABILIZADOR DE LA ECONOMÍA", 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 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, IVÁN CEPEDA CASTRO, GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE, ALBERTO CASTILLA SALAZAR, ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA, FELICIANO VALENCIA MEDINA, JULIÁN GALLO CUBILLOS, IVÁN MARULANDA GÓMEZ, JUAN LUIS CASTRO CORDOBA, JORGE ELIECER GUEVARA, ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ, JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, y los Honorables Representantes MARÍA JOSÉ PIZARRO, CARLOS GERMÁN NAVAS, ABEL DAVID JARAMILLO, DAVID RACERO MAYORCA, LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO, FABIÁN DÍAZ PLATA, CARLOS CARREÑO MARÍN, LEÓN FREDY MUÑOZ, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO, WILMER LEAL PÉREZ, JORGE ALBERTO GÓMEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 21 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2021
SENADO

por medio de la cual se declara a Ibagué como Distrito Agroindustrial, Turístico y de Emprendimiento Juvenil de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto declarar al municipio de Ibagué, capital del departamento de Tolimá, como Distrito Agroindustrial, Turístico y de emprendimiento juvenil de Colombia.

Artículo 2°. Régimen aplicable. El Distrito Agroindustrial, Turístico y de emprendimiento juvenil de Ibagué, se regirá por las disposiciones de la Ley 1617 de 2013, las normas establecidas por el artículo 22 del Régimen de Distritos Especiales y demás leyes concordantes.

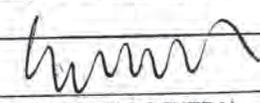
Artículo 3°. Creación de Conpes. El Gobierno Nacional, en un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá un documento Conpes para el impulso de los proyectos de inversión que requiera el Distrito de Ibagué, como nueva área de distrito.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley no generará gastos de funcionamiento adicionales del presupuesto general de la nación ni de los recursos propios del municipio de Ibagué.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

<p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPUBLICA Secretaría General (Art. 139 y sa Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>22</u> del mes <u>Julio</u> del año <u>2021</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº. <u>47</u>. Acto Legislativo Nº. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H.S. Miguel Angel Baroto</u></p> <p style="text-align: center;"> SECRETARIO GENERAL</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>El proyecto de ley pretende establecer elevar a Ibagué, capital del departamento de Tolima, al rango de Distrito según lo establecido en la ley 1617 de 2013. El proyecto se enmarca en las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 150 numeral 4, que concede al Congreso la facultad de definir la división general del territorio, además de fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias; y en los artículos 286 y 287, donde se reconoce a los distritos como entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.</p> <p>En desarrollo de estos postulados constitucionales, el legislador promulgó la ley 1617 de 2013 donde se establece el régimen general para estas entidades territoriales, desde los requisitos para su creación hasta el régimen según el cual se van a regir las autoridades locales. Al respecto, la honorable Corte Constitucional, en el examen de constitucionalidad que hizo a dicha ley, ha entendido que el régimen distrital contenido en esta norma busca “fortalecer las entidades territoriales, robustecer la descentralización y mejorar su gestión a través de una legislación específica”¹ mediante la sustracción de estos del régimen municipal al que de otro modo se verían sujetos y dotándolos de “un régimen legal especial, traducido en un régimen político y administrativo independiente que reconociera su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria, fronteriza, etc.”²</p> <p>La ley 1617 en su artículo 8 establece los requisitos necesarios para la creación de un distrito, dicho artículo fue modificado por la ley 1955 de 2019, el nuevo texto es el siguiente:</p> <p>¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-494 de 2015. ² Ibidem.</p>
<p>ARTÍCULO 80. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS. La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco. 2. Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación. 3. Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades. 4. Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013. 5. Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente. 6. Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales. <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los distritos conformados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley continuarán sometidos a sus respectivas normas de creación. Los municipios que hayan iniciado el trámite para convertirse en Distritos antes del 30 de abril de 2019, seguirán rigiéndose por las normas constitucionales o legales con que iniciaron.</p>	<p>En el expediente del proyecto de ley <i>sub examine</i> no obra la documentación referida en los numerales 2, 3, 4, 5 y 6. Es claro que para los casos de los numerales 5 y 6, el carácter “previo” del concepto rendido indica que ha de ser anterior, en todo caso, al primer debate de la iniciativa, como ha sido visto en los trámites de los distritos de CalP, Turbo³ y Riohacha⁴.</p> <p>Con respecto a los casos descritos en los numerales 2, 3 y 4, es posible intuir que han de ser igualmente previos pues su contenido forzosamente contiene información que puede inclinar la opinión de los legisladores en uno u otro sentido, es decir, que su ausencia en alguno de los debates afectaría el proceso de formación de la voluntad democrática del Congreso y por tanto, constituiría un vicio insubsanable según se entiende de las sentencias de la Corte Constitucional C-397 de 2010 y C-087 de 2016⁵. Es evidente que, al no adjuntar los documentos requeridos, cualquier Proyecto de Ley de este tipo presenta una irregularidad sin embargo, surge a las claras que tal irregularidad no constituiría un vicio de constitucionalidad en el caso de presentarse la documentación antes de la realización del primer debate; es decir, antes de que la voluntad del legislador se comience a perfilar en uno u otro sentido y su trámite no debe estar, necesariamente, en cabeza de los autores del proyecto.</p> <p>Contexto</p> <p>Desde el año 2005, se formuló la “Visión Tolima 2025” producto de la articulación entre sector público, privado y la Academia, con el fin de construir una visión compartida para la región. Inicialmente se identificaron “18 ideas-fuerza”, y se definieron un conjunto de indicadores que constituyeron lo que se denominó los Signos Vitales del Desarrollo del Departamento (SVDD), los cuales se relacionan con las condiciones socioeconómicas del departamento y que, en el momento de la formulación de la Visión, mostraron un panorama poco alentador, caracterizado por los rezagos en competitividad y el lento crecimiento económico del departamento.</p> <p>³ Ley 1933 de 2018 (Proyecto de Ley 138 de 2017 Senado – 207 de 2018 Cámara). ⁴ Ley 1883 de 2018 (Proyecto de Ley 266 de 2017 Senado – 141 de 2016 Cámara). ⁵ Ley 1766 de 2015 (Proyecto de Ley 166 de 2015 Senado – 196 de 2014 Cámara). ⁶ Se puede alegar que no debe ser entendido de la forma expuesta toda vez que donde el legislador no hace la diferenciación, tampoco la ha de hacer el intérprete, sin embargo, entender que los conceptos pueden ser allegados en cualquier momento del trámite legislativo, aun habiendo pasado uno o más debates, puede constituir una violación de lineamientos superiores de rango constitucional.</p>

Adicionalmente, en la formulación de la Visión se identificaron tres principios: a) un desarrollo centrado en las personas; b) un desarrollo sostenible; y c) un desarrollo equilibrado entre lo rural y lo urbano.

Teniendo en cuenta lo anterior, se seleccionaron tres ideas –fuerza que tuvieran el mayor impacto sobre estos indicadores y contribuyeran significativamente al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los tolimenses, estas fueron: a) **La agroindustria de alto valor agregado; b) La industria cultural y turística; c) La logística, y La educación, la ciencia y la tecnología, factores, estos últimos, que actúan en forma transversal.**

Posterior a esta formulación, en el año 2009 se actualizó el diagnóstico de la Visión y se avanzó en su alineación con la visión 2019 – II, centenario propuesta por el Gobierno Nacional. Finalmente se definieron los lineamientos generales para impulsar el desarrollo efectivo de la Visión a través de la estrategia Otra Villa, Otro Producto –OVOP. Desafortunadamente el panorama actual que ofrece el Departamento del Tolima en cuanto a competitividad es preocupante puesto que falta una mayor modernización del aparato productivo e innovación.

Tanto el Municipio de Ibagué, como el departamento del Tolima, han presentado una seria desaceleración en el ritmo de crecimiento económico y productivo durante los últimos años; por lo que se estima que el aporte del Departamento al PIB nacional es de tan solo el 2,17%, del cual Ibagué aporta el 42,7%; es decir que Ibagué aporta un 0,88% al PIB nacional. La economía de la ciudad está compuesta principalmente por actividades relacionadas con el comercio y la prestación de servicios, aportando así el 59% del empleo proveniente de estos sectores. El 96,2% del tejido empresarial corresponde a microempresas, el 2,99% a pequeñas empresas, y menos del 1% son medianas y grandes empresas.

Por lo anterior, y acorde con el decrecimiento económico y productivo que ha presentado la región durante los últimos años, así como por la composición del débil tejido empresarial, el cual está conformado en su mayoría por microempresas; surge la necesidad de articular y aunar esfuerzos bajo un enfoque de gobernanza y gobernabilidad, en aras de potencializar su economía, su productividad, el crecimiento del tejido empresarial, y por supuesto, contrarrestar los efectos derivados, como el alto índice de desempleo y de desigualdad.

La ubicación estratégica, la conectividad vial y logística que ofrece la ciudad de Ibagué, la convierten en una ciudad con alto valor, para el mercado nacional e internacional; puesto que por sus características, se configura como un importante eslabón en la cadena de comercialización de productos y mercancías que tienen en

aislamiento obligatorio producto del cierre de sus establecimientos comerciales o la imposibilidad de realizar su respectiva actividad. Según información de la (DIAN 2020).

Adicionalmente, dentro de la población asalariada, se cuenta con un total de 4.850 empleados domésticos, los cuales se han visto afectados por la situación y en muchos casos dependen de un salario diario para subsistir. En cuanto a los empleados de empresas particulares (110.883 personas), según el DANE la rama de actividad económica que mayor número de empleos genera en la ciudad es comercio, hoteles y restaurantes, siendo uno de los sectores más golpeados por el aislamiento obligatorio.

Es claro que existe una correlación positiva entre la dinámica del tejido empresarial y el crecimiento del empleo formal: Al ser las empresas las que generan el mayor número de empleos asalariados en la ciudad (Obrero, empleado particular), son estas las responsables de un mayor aporte de empleo formal. No obstante, la legalidad de la empresa, no implica necesariamente la generación de empleo formal. (Forma jurídica, tamaño, y sector influyen).

Lo anterior, no resulta del criterio propio de la entidad; sino que se genera en el marco de desarrollo de un estudio realizado por la firma de consultoría (Araujo Ibarra 2019) en asociación con la Cámara de Comercio de Ibagué, en el cual se denotan a través de 3 documentos, los aspectos claves a tener en cuenta, para la proyección de una estrategia de valor, para la “Promoción y Atracción de Inversión del Ibagué Región” de la cual se genera una guía para el inversionista nacional y extranjero, con la cual, se otorgue un acompañamiento personalizado a los potenciales IED (Inversionistas Extranjeros Directos), además de permitir desarrollar todas las actividades que conllevan a la generación de un ambiente y clima propicio para la inversión y reinversión en la región; por medio de la eliminación de barreras e impedimentos, atributos e incentivos en temas tributarios, entre otros, como la facilitación para la consecución de los proyectos, el panorama general, y los aspectos de mayor relevancia en cuanto a temas normativos, de mercado, inversión, productividad y logística entre otros; en la que se denoten diversos aspectos como la Identificación, caracterización y contacto con potenciales clientes inversionistas, empresas nacionales que demandan productos importados; Identificación de empresas regionales que ofrecen bienes similares (sustitutos); el acercamiento a empresas importadoras y a empresas productoras regionales; la consolidación de las estrategias de compra local, con el objetivo de gestar y consolidar una relación a largo plazo y mutuo beneficio, el posicionamiento de los productos regionales; y la generación de empleo para el talento humano local contribuyendo a la disminución

su gran mayoría, el tránsito obligado por la capital tolimense, además de sus atributos productivos en diversos subsectores económicos; generando así, la necesidad de constituir y de fortalecer sus ventajas competitivas y comparativas, con un enfoque de ciudad en el que se consolide, como un nodo logístico de alto impacto a nivel nacional, e internacional. Es por ello que surge la necesidad de intervenir concretamente, el entorno de desarrollo de los sectores estratégicos con potencial, por medio de la apuesta en marcha de proyectos que apunten al fortalecimiento de la competitividad, productividad, la inversión nacional y extranjera, y la reinversión, a través de la generación de un ambiente y clima óptimos para la atracción y promoción de inversión.

En cuanto a empleabilidad, las actividades que generan mayor número de empleos son el comercio, hoteles y restaurantes con un (35%), servicios comunales, sociales y personales con el (24%) e industria manufacturera con el (12%); pese a lo anterior, Ibagué tiene una elevada tasa de informalidad con cerca del (69.1%), lo que impide la consolidación de los sectores productivos, y de la cadena de valor. Es sabido a nivel nacional que, la ciudad presenta una de las mayores tasas de desempleo del país; situación que se vio reflejada a finales del año 2019, puesto que la tasa de desempleo en el país fue 10,8%, lo que representó un aumento de 0.4 puntos porcentuales en comparación con diciembre de 2018 (10.4%). En el caso de Ibagué, la tasa de desocupación para el trimestre octubre diciembre fue del 17,6% ocupando el segundo lugar y teniendo un incremento durante el año de 2,4% al comparar este indicador frente a la medición de diciembre de 2018 la cual fue del 15,2%; lo cual repercute en la pérdida y el éxodo de talento humano, que migra desde la ciudad en búsqueda de mejores y mayores oportunidades. (DANE 2020).

Según información sobre el tejido empresarial elaborada por la Cámara de Comercio de Ibagué, el tejido empresarial a corte de 31 de diciembre de 2019, estaba constituido en un 96,2% por Microempresas, lo cual equivale a 25.474 unidades de tal naturaleza; un 2,99% de Pequeñas empresas, lo cual equivale a 793 unidades, que en su totalidad representan el 99,2% del tejido empresarial Ibaguerense. El 0,8% restante se clasifican como medianas y grandes empresas.

Todo lo anterior, repercute de manera drástica en el empleo del Municipio de Ibagué, Según información del DANE, para el trimestre móvil Diciembre 2019 – Febrero 2020 la ciudad de Ibagué contaba con un total de 223.478 personas ocupadas, de las cuales 94.897 personas, es decir el 42,5% cuentan con trabajos independientes, de esa población 87.309 personas afirman ser trabajadores por cuenta propia o patrones/empleador, población que actualmente se encuentra afectada por el

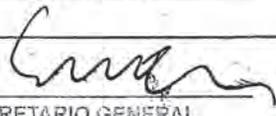
de las elevadas tasas de desempleo del departamento. Siendo así, a rasgos generales como se configura una estrategia de valor para la promoción y atracción de la inversión en la ciudad y la región.

Atendiendo al nivel de importancia que conlleva el desarrollo de las actividades conexas a la implementación de la estrategia, la misma adquiere un rol fundamental en el programa de reactivación económica del Gobierno Nacional; el cual ha determinado dentro de sus 13° pilares para la reactivación económica del país, en la cual se destaca el pilar número 9° “Impulso a la Atracción de Inversión de Eficiencia: Incentivar la IED, facilitar el camino al inversionista nacional y extranjero; para lo cual se requiere de actividades y estrategias acordes para promover el consumo local, el fortalecimiento de encadenamientos productivos que estén integrados por actores locales nacionales e internacionales; así como, el planteamiento de acciones orientadas al desarrollo empresarial, la cultura del emprendimiento desde la ciencia, la tecnología y la innovación, la formación de talentos, con programas y estrategias que impacten directamente en el desarrollo y reactivación del sector productivo y económico del municipio.

Con el objeto promover el desarrollo y la reactivación del sector productivo del municipio, propiciando escenarios y brindando los elementos y herramientas técnicas, a través de las cuales se apoyen los sectores productivos de desarrollo del municipio, especialmente las cadenas productivas adecuadas al nuevo escenario de la economía, propendiendo por la generación en la ciudad, de un clima de inversión dinámico, mediante la articulación de actores locales, nacionales e internacionales, con la intermediación del sector público y privado en el que se generen incentivos para que los inversionistas inviertan y reinviertan, y vean en la ciudad el potencial suficiente para la materialización de sus proyectos, y consecuentemente se aprovechen y potencialicen las ventajas competitivas y comparativas con las que cuenta el territorio.

De los honorables Senadores,


MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
 Senador de la República

<p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>22</u> del mes <u>Julio</u> del año <u>2021</u></p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>47</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H.S. Miguel Angel Barreto</u></p> <p style="text-align: center;"> SECRETARIO GENERAL</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 22 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.047/21 Senado “POR MEDIO DE CUAL SE DECLARA A IBAGUÉ COMO DISTRITO AGROINDUSTRIAL, TURÍSTICO Y DE EMPRENDIMIENTO JUVENIL DE COLOMBIA”, 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 el Honorable Senador MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO. 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.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2021</p> <p>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.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CONTENIDO

Gaceta número 899 - viernes 30 de julio de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 44 de 2021 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.	1
Proyecto de ley número 045 de 2021 Senado, por el cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía.	13
Proyecto de ley número 47 de 2021 Senado, por medio de la cual se declara a Ibagué como Distrito Agroindustrial, Turístico y de Emprendimiento Juvenil de Colombia.	23