



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1789

Bogotá, D. C., miércoles, 24 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se prohíbe la aspersión aérea en cultivos de uso ilícito con herbicidas que afecten la biodiversidad y la salud de las y los colombianos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., 11 agosto de 2025

Señor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación de Proyecto de Ley número 217 de 2025 Cámara, por medio del cual se prohíbe la aspersión aérea en cultivos de uso ilícito con herbicidas que afecten la biodiversidad y la salud de las y los colombianos y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario,

De conformidad con el artículo 139 de la Ley 5ª de 1992, presento ante su despacho **Proyecto de Ley número 217 de 2025 Cámara, por medio del cual se prohíbe la aspersión aérea en cultivos de uso ilícito con herbicidas que afecten la biodiversidad y la salud de las y los colombianos y se dictan otras disposiciones**, para el trámite establecido en la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA

Representante a la Cámara

Circunscripción Especial de Paz No 1

Cauca, Valle del Cauca y Nariño

PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se prohíbe la aspersión aérea en cultivos de uso ilícito con herbicidas que afecten la biodiversidad y la salud de las y los colombianos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto preservar el ambiente y la salud de las y los colombianos armonizando las políticas agrarias, ambientales y de drogas, mediante la prohibición de la aspersión aérea en cultivos de uso ilícito con herbicidas en todo el territorio nacional.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en todo el territorio nacional.

Artículo 3º. Prohibición de aspersión aérea con herbicidas en la erradicación de cultivos de uso

ilícito. Queda prohibido el mecanismo de aspersión aérea con herbicidas para la erradicación de cultivos de uso ilícito, avocando los principios de precaución y prevención debido a las consecuencias negativas que este mecanismo genera en la biodiversidad y las graves afectaciones en la salud de las y los colombianos.

Parágrafo. El Consejo Nacional de Estupefacientes o quien haga sus veces, no podrá disponer del mecanismo de aspersión aérea para la destrucción de cultivos de uso ilícito.

Artículo 4º. Las autoridades nacionales y locales competentes en materia ambiental, de salud pública y agricultura serán responsables de la vigilancia, control y aplicación de esta prohibición y deberán establecer mecanismos de reporte, inspección y seguimiento para asegurar el cumplimiento efectivo de esta ley.

Artículo 5º. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Interior y en articulación con Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboraran una política de concientización a nivel nacional sobre el uso indebido de herbicidas, como también de las consecuencias negativas al ambiente y a la salud de las y los colombianos víctimas de la aspersión aérea con herbicidas.

Artículo 6º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Del honorable Representante,

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial de Paz No 1
Cauca, Valle del Cauca y Nariño

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene por objeto preservar el ambiente y la salud de las y los colombianos, armonizando las políticas de Paz total, las políticas agrarias y las políticas ambientales mediante la prohibición de la aspersión aérea en cultivos de uso ilícito con herbicidas en todo el territorio nacional.

La iniciativa cuenta con seis (6) artículos que se encaminan exclusivamente en prohibir la aspersión aérea con cualquier tipo de herbicidas u agentes químicos, especialmente para la erradicación de cultivos de uso ilícito, dado que se debe proteger de sobre manera la salud y el ambiente de las y los colombianos.

De igual manera, se pretende que el Consejo Nacional de Estupefacientes no determine a su parecer, las disposiciones aquí establecidas.

Si bien es cierto, el actual Gobierno nacional 2022-2026, dentro de sus políticas de erradicación de cultivos ilícitos no contempla la aspersión aérea con

agentes químicos, dentro del marco constitucional y legal no se prohíbe este procedimiento, lo que contempla son condicionales como la de consulta previa, estudios científicos sólidos que definan que el uso de estas sustancias no genera riesgos para la salud humana o el medio ambiente, protección de derechos fundamentales, como el de la salud, el medio ambiente y el territorio de las comunidades afectadas, por lo que el principio de precaución debe regir cualquier política de erradicación de cultivos ilícitos que involucre el uso de glifosato, dejando de lado otros herbicidas que pueden afectar de igual manera o peor la salud y el ambiente de la población.

Por lo que el autor del proyecto de ley presenta elementos relevantes para que el Gobierno nacional en sus políticas de lucha contra el narcotráfico y el control de cultivos ilícitos, no ponga en riesgo la salud y el ambiente de las y los colombianos, prohibiendo para ello la aspersión aérea con herbicidas, propendiendo siempre por la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales de la población víctima del conflicto armado, las comunidades y los campesinos.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

La probabilidad de reanudar la erradicación de cultivos de uso no lícitos bajo el procedimiento de aspersión aérea en Colombia, suscita una grave preocupación para las comunidades en los territorios donde históricamente se han cultivado estas plantaciones, ya que estudios han demostrado que los herbicidas pueden causar enfermedades respiratorias, dermatológicas, gastrointestinales e incluso cáncer, además de generar daño genético en células humanas.

A nivel ambiental, estos agentes químicos contaminan el agua y el suelo, afectando de sobremanera la biodiversidad y destruyen cultivos lícitos de pequeños agricultores, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria.

Por otra parte, es importante aclarar que el proyecto de ley propone prohibir la aspersión aérea con herbicidas en cultivos de uso ilícito, y no solo enfocarse al producto denominado “glifosato”, porque el problema radica en la metodología misma de este tipo de erradicación y no únicamente en una sustancia específica, puesto que la aspersión aérea implica una dispersión incontrolada de sustancias tóxicas que pueden contaminar fuentes de agua, afectar cultivos lícitos, dañar la biodiversidad y poner en riesgo la salud de las comunidades cercanas, independientemente del compuesto utilizado. Aunque el glifosato ha sido ampliamente estudiado por sus efectos negativos en la salud y el medio ambiente, otros herbicidas y químicos (que incluso se pueden crear en el futuro) también pueden tener impactos nocivos similares o incluso peores.

En el mismo sentido, esta estrategia ha demostrado ser ineficaz en la lucha contra los cultivos ilícitos, ya que las comunidades, sin alternativas económicas viables, vuelven a sembrar. Por ello, es necesario establecer una legislación que prohíba el uso de

la aspersión aérea con herbicidas, protegiendo así la salud, el ambiente y los derechos de las y los colombianos.

2.1. Audiencias Públicas

El periodo legislativo pasado, se presentó un proyecto con similar objeto, cuyo número era el 170 de 2025 Cámara, el cual fue archivado en mayo de los corrientes. Este proyecto abrió la puerta para que las comunidades potencialmente afectadas, entidades ambientales, expertos académicos, gobiernos indígenas, campesinos, comunidades afro, Congresistas, institucionalidad y demás, fueran escuchados a través de audiencias públicas.

Fue así como se citaron a dos (2) audiencias públicas cuyo resultado fueron los siguientes:

Audiencia Pública desarrollada el 12 de diciembre de 2024, en el Instituto Municipal para el Deporte y Recreación (IMDERE), Jamundí, Valle del Cauca, con las siguientes conclusiones:

La erradicación forzada no puede seguir siendo la política central en la lucha contra los cultivos de uso ilícito. Es imprescindible una articulación entre el Gobierno nacional, las comunidades y las organizaciones campesinas para implementar soluciones estructurales que permitan una sustitución real y sostenible de estos cultivos. El proyecto de ley en discusión representa un paso hacia el reconocimiento de los derechos de los campesinos y la protección de los territorios.

Cambio de visión del gobierno frente al campesinado: Se manifestó de manera reiterada la preocupación por la percepción del Gobierno nacional hacia el campesinado, el cual es visto con desprecio o como una amenaza. Se hizo un llamado a reconocer el papel fundamental del campesinado en la seguridad agroalimentaria del país y a fortalecer su consideración como un aliado en el desarrollo del sector agrícola.

Se le indica al Gobierno nacional que es menester que tenga una política general para sustituir los cultivos de uso ilícito dado que en el momento no hay unas alternativas específicas para reemplazar estos cultivos por otros lícitos que puedan contribuir con la economía del campo.

Invitación reiterativa a trabajar juntos es decir el campesinado y el Gobierno nacional.

Se propone agilizar la reforma rural integral en el Suroccidente y que el campesinado tenga acceso a tierras, ya que las que se tienen son insuficientes y los cultivos que se siembran allí no dan la rentabilidad que se da en poca tierra con la siembra de cultivos de uso ilícito.

Concertación en la toma de decisiones: Se enfatizó la necesidad de evitar acuerdos a puerta cerrada. Se propuso que cualquier proyecto alternativo para la sustitución de cultivos sea concertado a través de mesas de diálogo con los cultivadores, garantizando su participación activa en la toma de decisiones.

Solicitan que una Audiencia Pública similar con referencia al Proyecto de Ley número 170 de 2024 se realice en la **cordillera nariñense**.

Con respecto al articulado del Proyecto de Ley número 117 se propone:

- Erradicación manual de cultivos de uso ilícito: Se propone que dentro del articulado se contemple la erradicación manual como una medida prioritaria para el reemplazo de estos cultivos, evitando el uso de técnicas agresivas que puedan afectar la biodiversidad y la salud de las comunidades.
- Fortalecimiento de las zonas de reserva campesina
- Ampliar el nivel de impacto, para que en el título diga *“herbicidas que afectan el ambiente la salud humana y la biodiversidad”*.
- Incluir todas las disposiciones necesarias definidas en el acuerdo de Paz
- Se propone que en el ámbito de aplicación no se tenga ningún tipo de excepción
- Se propone que entre el articulado se tenga una política de concientización sobre los efectos negativos que tiene el uso de herbicidas y agentes químicos en la sustitución de cultivos de uso no lícito
- Involucrar más a la población civil en las disposiciones de la ley (participación reforzada)
- Se propone además un párrafo para que en los siguientes 8 meses sea implementado en la educación básica
- Se propone un artículo nuevo para incorporar técnicas agroecológicas que sustituyen el uso de herbicidas en los cultivos
- Se propone otro artículo nuevo priorizando el acuerdo de Paz y el PNIS.

Audiencia Pública desarrollada el 28 de febrero de 2025, Policarpa, Nariño, con las siguientes conclusiones:

- Se deben tener en cuenta la historia del uso de la aspersión aérea con herbicidas, la cual, da cuenta de un método ineficaz que ha tenido consecuencias en la salud, la economía, la cultura, el ambiente y el tejido social de las comunidades.
- Los procesos de erradicación van acompañados de la militarización del territorio e históricamente generando consecuencias como la agudización de los conflictos y la guerra, como lo que sucede actualmente en la cordillera de Nariño.
- Las comunidades están cansadas de la humillación que significa la erradicación de los cultivos con los que ha sobrevivido durante varias décadas.
- A las comunidades no se les ha resarcido por las consecuencias de las fumigaciones de las cuales fueron víctimas (malformaciones genéticas y cáncer de piel).

- Las comunidades manifiestan que durante las fumigaciones de 2006 se presentaron enfermedades respiratorias y de la piel, se contaminaron las aguas y se dañaron las siembras de alimentos, por lo tanto, respaldan el proyecto de ley para prohibir la aspersión aérea con herbicidas.

- Las comunidades ratifican, por sus experiencias de vida, que la aspersión con glifosato y otros herbicidas han generado desplazamientos y hambre en las comunidades.

- Se resalta el compromiso de concejales y diputada, que también han sido víctimas de las fumigaciones y se comprometen a acompañar y convocar el apoyo al proyecto de ley.

- Las comunidades convocan a la unidad y a socializar en los comités Veredales para alistar la economía y acompañar el proyecto de ley, en el Congreso de la República.

- Las comunidades manifiestan su voluntad y firmeza para apoyar los cambios desde el gobierno, siempre y cuando se actúe con coherencia.

- Se rechaza el anuncio de erradicación por parte del Gobierno nacional y se manifiesta la resistencia a este proceso y se abre la puerta a construir propuestas de transformación que tengan en cuenta las realidades de los territorios.

- Las comunidades manifiestan que luchar contra la aspersión aérea de herbicidas es luchar por el derecho a la alimentación y el trabajo

- Se ratifica el mandato ambiental de la COCCAM en el suroccidente colombiano por la protección de las fuentes de agua, el manejo de los residuos y la defensa del territorio.

- Se le llama la atención para que el uso de dinero de los procesos de erradicación, se utilicen en procesos de transformación territorial concertados con las comunidades cultivadoras y recolectoras de la hoja de coca, amapola y marihuana.

- Las comunidades proponen avanzar en la transformación estructural del campo, de la mano de la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz y el avance del plan decenal por la reforma agraria.

- La COCCAM ratifica el compromiso con la cultura campesina y la siembra de alimentos para el sustento propio y el intercambio de alimentos en las comunidades.

- Las comunidades exigen coherencia en las políticas de drogas y de Paz Total, con base en sus enfoques de Derechos Humanos, Salud Pública, Ambiental, Diferencial, entre otros... y, por lo tanto, se exige la derogatoria del Decreto número 380 de 2021.

- Las comunidades rechazan el Plan Cordillera y todos los planes de militarización.

- Las mujeres, como dolientes de la vida en el territorio, como madres a quienes se les arrebatan sus hijos para la guerra, rechazan la erradicación y la aspersión aérea. Al mismo tiempo manifiestan que no es con sangre y con desplazamiento que se logran

los cambios sino con inversiones y el cumplimiento a los acuerdos con las comunidades.

- Se exige que las instituciones vengan al territorio, que acá les recibirán para que por medio del dialogo se salga de la zozobra en la cordillera y se venza la guerra.

- Se consolida la unidad y el apoyo de las comunidades cultivadoras de hoja de coca, amapola y marihuana quienes tienen un vínculo directo y aquellas que se benefician indirectamente como comerciantes y transportadores, en apoyo al proyecto de ley para prohibir la aspersión aérea con herbicidas.

- Las guardias campesinas y cimarronas manifiestan su compromiso con la defensa del territorio y la vida, por lo tanto, apoyan el proyecto de ley y están listas para salir a manifestarse en cualquier momento.

- Las comunidades manifiestan estar en contra de la reedición de los planes de consolidación de zonas futuro que representan las políticas de guerra que hoy se presentan como misiones o pactos. Como lo ha reconocido un exministro de Defensa *“las demás instituciones nunca llegaron”*, lo que se vive en los territorios son señalamientos, hostigamientos a los líderes y lideresas y violaciones de derechos humanos.

Frente a esto, se propone fortalecer las guardias campesinas y cimarronas como medida de autoprotección, implementar de manera real el Decreto número 660 de 2018 del Ministerio del Interior, robustecer los mecanismos de denuncia y atención con seguimiento y cumplimiento de entidades como la UARIV (Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas), al igual que la activación de rutas colectivas por parte de la UNP (Unidad Nacional de Protección) y UARIV con las comunidades organizadas.

- Se resalta la presencia institucional de la Alcaldía de Policarpa, la Diputada Isabel Rodríguez y la gobernación de Nariño por poner sobre la mesa el hacer y la articulación institucional con las comunidades para avanzar hacia las transformaciones en los territorios.

En las dos audiencias, los sentires, reflexiones, argumentos y las acciones de las comunidades fueron guiadas por el apoyo al proyecto de ley para prohibir la aspersión aérea con herbicidas y en esta misma vía, se hace un llamado al dialogo por encima de la guerra, la inversión territorial y la construcción de la Paz con justicia social y ambiental.

Se hace un llamado a los ministerios y las entidades para los conceptos positivos sobre el proyecto y establecer una ruta para atender las solicitudes que las comunidades han planteado en el espacio, teniendo en cuenta que los titulares de las carteras no estuvieron presentes.

2.2 Estudios sobre aspersión aérea con herbicidas.

La aspersión aérea con herbicidas se ha centrado específicamente en el N-(fosfonometil) glicina, como lo nombró la Unión Internacional de Química Pura y Aplicada al “glifosato”, el cuál es el herbicida más conocido en Colombia para controlar las malas hierbas en la aspersión manual y el utilizado históricamente para erradicar los cultivos de uso ilícito.

El Roundup es el nombre del herbicida más comercial en el mundo, cuyo componente principal es el glifosato. Actúa inhibiendo una enzima esencial (EPSP sintasa) en las plantas, lo que impide la producción de ciertos aminoácidos necesarios para su crecimiento, llevando a la muerte de las plantas tratadas, este herbicida ha sido objeto de numerosos estudios que analizan sus impactos en la salud humana y el medio ambiente. A continuación, se destacan algunos de ellos:

a. Impacto en la salud humana:

De acuerdo con el Fondo Mundial para la Naturaleza, la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2015) realizó un estudio que clasificó al glifosato como “*probablemente carcinogénico para los humanos*”, asociándolo con diferentes tipos de cáncer como el hepático, de páncreas, de riñón y linfático. Además, se han reportado problemas dermatológicos y abortos relacionados con su exposición.

Así mismo, el estudio titulado “*Citotoxicidad y genotoxicidad en células humanas expuestas in vitro a glifosato*” el cuál fue realizado por los autores C. M. Monroy, A.C. Cortés, D. M. Sicard y otros, y publicado en el año 2005 en la revista *Biomédica*, define que el uso del glifosato puede inducir citotoxicidad¹ y daño en el ADN en células humanas (GM38 y HT1080) en concentraciones específicas. Se observó un efecto dependiente de la dosis en la citotoxicidad crónica, mientras que, en la citotoxicidad aguda, las células mantuvieron una viabilidad superior al 80%. Sin embargo, el daño en el ADN sugiere que el glifosato puede afectar la integridad genética de las células de mamíferos, lo que refuerza la preocupación sobre su impacto más allá de su función herbicida.

En ese sentido, el mismo estudio² confirma el efecto tóxico del glifosato y sus formulaciones comerciales en células humanas. Además, la mayor citotoxicidad observada en Roundup sugiere que los aditivos presentes en las formulaciones comerciales desempeñan un papel crucial en la toxicidad de los herbicidas que contienen glifosato. Estos hallazgos respaldan la necesidad de una evaluación

más rigurosa de los ingredientes coadyuvantes en los productos a base de glifosato, ya que podrían aumentar significativamente su impacto en la salud humana.

Por otro lado, Paz-y-Miño, C., Muñoz, M. J., Maldonado, A., Valladares, C., Cumbal, N., Herrera, C., & Sánchez, M. E. (2007)³, evaluaron las consecuencias de la fumigación aérea con glifosato con 24 individuos expuestos y 21 no expuestos utilizando el ensayo del cometa (técnica utilizada para evaluar el daño en el ADN a nivel celular), donde sus resultados mostraron un mayor 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), sugiriendo un efecto genotóxico del glifosato en la formulación utilizada durante la pulverización aérea.

En 2009, el estudio realizado por Sanín, L. H., Solomon, K. R., Cole, D. C., Marshall, E. J. P., & Carrasquilla, G. “*Diferencias regionales en el tiempo hasta el embarazo entre mujeres fértiles de cinco regiones colombianas con diferente uso de glifosato*” también evaluó la exposición al glifosato, esparcido de manera aérea para la erradicación de cultivos ilícitos, y el tiempo hasta el embarazo (TTP) en mujeres colombianas de cinco regiones con diferentes niveles de uso de glifosato. Los resultados mostraron diferencias en el TTP entre regiones, pero no se encontró una asociación directa entre la exposición al glifosato y el TTP. Se sugirió que otros factores ambientales o socioeconómicos podrían influir en las diferencias observadas.

De igual manera, en el artículo titulado “*Syndromic microphthalmia-3 caused by a mutation on gene SOX2 in a child with maternal exposure to glyphosate during pregnancy*” se presentó un caso de un niño de 4 años con microftalmia bilateral, baja estatura, retraso en el desarrollo neurológico y anomalías genitales. Las pruebas genéticas revelaron una mutación heterocigótica patógena en el gen SOX2 (alteración genética que afecta a dos versiones de un mismo gen, una heredada de la madre y la otra del padre), destacando la exposición de la mamá al glifosato durante el estado de embarazo del menor. Este estudio indica la importancia de evaluar si la macroftalmia bilateral en un paciente es aislada o forma parte de un síndrome, lo que implica la necesidad de realizar pruebas genéticas para un asesoramiento adecuado.

Pero no solo el glifosato ha sido objeto de estudios por su impacto en la salud humana, el paraquat es también un herbicida tóxico que se usa para matar malezas y pastos invasores y se ha relacionado con enfermedades neurodegenerativas. Un estudio de Tanner et al. (2011) encontró que la exposición a Paraquat aumentaba el riesgo de desarrollar Parkinson en un 250%.

¹ La citotoxicidad es la cualidad de algunas células para ser tóxicas frente a otras que están alteradas. La citotoxicidad constituye uno de los mecanismos efectores de ciertas poblaciones celulares especializadas del sistema inmunitario, consistente en la capacidad para interaccionar con otras células y destruirlas. Citotoxicidad por célula NK”. Universidad Complutense de Madrid. Archivado desde el original el 1º de abril de 2018. Consultado el 31 de marzo de 2018.

² Disponible en: https://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-41572005000300009&script=sci_arttext

³ Evaluación del daño en el ADN en una población ecuatoriana expuesta a glifosato. *Genetics and Molecular Biology*, 30(2), 456-460. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/237250392_Evaluation_of_DNA_damage_in_an_Ecuadorian_population_exposed_to_glyphosate

Un estudio de Hayes et al. (2002) encontró que la **Atrazina** (otro herbicida conocido para matar la maleza) inducía la feminización en ranas macho, afectando su reproducción. También se ha relacionado con malformaciones congénitas en humanos.

El **Dicamba** (otro herbicida) puede causar problemas respiratorios, irritación en la piel y alteraciones en el sistema endocrino (Garry et al., 1996).

El **Ácido 2,4-Diclorofenoxiacético** (Zahm et al., 1997), ha sido clasificado como “*posiblemente cancerígeno*” por la *International Agency for Research on Cancer* (IARC). Se ha asociado con linfomas no Hodgkin y problemas en el desarrollo fetal.

b. Impacto en el medio ambiente:

La aspersión aérea de herbicidas puede afectar la biodiversidad al eliminar no solo cultivos ilícitos sino también otras plantas, poniendo en riesgo el mínimo vital y los medios de vida de poblaciones vulnerables.

Se ha documentado por parte de la OMS (2015) que el uso de herbicidas como el glifosato puede reducir el alargamiento de las raíces en plantas y provocar disminución en la biodiversidad vegetal.

De acuerdo con Duke & Powles, (2008), el **paraquat** es altamente tóxico para la vida acuática y tiene un largo tiempo de persistencia en el suelo, afectando la biodiversidad.

La **Atrazina** Contamina fuentes de agua potable y afecta negativamente la biodiversidad acuática (Solomon et al., 2008).

El estudio de Mortensen et al., (2012) refiere que el **Dicamba** tiene una alta volatilidad, lo que provoca derivaciones químicas, afectando cultivos vecinos y especies no objetivo, con consecuencias en la producción agrícola y ecosistemas naturales.

Como se evidencia con antelación, existen múltiples estudios que evidencian que diferentes herbicidas pueden ser perjudiciales para la salud humana y la biodiversidad, problemas como toxicidad neurológica, disrupción endocrina, cáncer y contaminación ambiental han sido documentados en la literatura científica. Esto refuerza la necesidad de prohibir la aspersión aérea con este tipo de agentes tóxicos que matan el mundo.

c. ¿Por qué no usar herbicidas en la erradicación aérea de cultivos de uso ilícito?

Como se ha desarrollado en la presente ponencia, el uso de herbicidas en la fumigación aérea para la erradicación de cultivos ilícitos representa una estrategia ineficaz, costosa y perjudicial tanto para la salud humana, como para la biodiversidad. Diversos estudios han evidenciado que sustancias como el glifosato u otros herbicidas que en un futuro puedan crearse, pueden generar efectos citotóxicos y genotóxicos, afectando la salud reproductiva y causando enfermedades respiratorias y dermatológicas en las poblaciones expuestas.

A nivel ambiental, esta práctica contamina el agua y los suelos, destruye la biodiversidad y provoca la resistencia de los cultivos ilícitos, reduciendo la efectividad de la erradicación a largo plazo.

Impacta gravemente la seguridad alimentaria de comunidades campesinas, afro e indígenas, destruyendo cultivos de subsistencia y generando desplazamiento forzado.

Pese a su alto costo, la aspersión aérea no ha logrado reducir significativamente la producción de coca en Colombia, pues según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) publicado en octubre de 2024, Colombia alcanzó en 2023 un área sembrada de hoja de coca de 253.000 hectáreas, lo que representa un incremento del 10% en comparación con las 230.000 hectáreas registradas en 2022. En lugar de una política basada en la fumigación, se requiere un enfoque integral que incluya la sustitución de cultivos, el desarrollo rural sostenible y estrategias que enfrenten las causas estructurales del narcotráfico, como la pobreza y la falta de oportunidades económicas en las regiones afectadas.

Un aspecto a tener en cuenta y fundamental en la formulación del presente proyecto de ley es que la aspersión aérea ha sido rechazada por diversas organizaciones sociales y comunidades, ya que genera tensión entre el Estado y las poblaciones afectadas.

Finalmente, el desequilibrio ecológico por cuenta de la aspersión aérea es altamente perjudicial, ya que este procedimiento no es selectivo y afecta cultivos legales, flora nativa y fauna.

d. Uso de Herbicidas en Colombia

El documento “Memoria histórica de las fumigaciones 1978-2015” elaborado por MamaCoca e Indepaz ofrece un detallado recorrido cronológico sobre el uso de la aspersión aérea empleando herbicidas en Colombia para la erradicación de cultivos ilícitos. A continuación, se presenta los datos más relevantes de lo que ha ocurrido en Colombia con este aspecto:

1978-1984: En junio de 1978, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inderena), alertó sobre la intención de utilizar la fumigación aérea con herbicidas para destruir cultivos de marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta y la Sierra del Perijá. Se expresaron preocupaciones sobre posibles daños al medio ambiente y la salud humana.

Durante este período, los gobiernos de Estados Unidos y Colombia experimentaron con diversos agrotóxicos, incluyendo el ácido 2,4-diclorofenoxiacético, componente del Agente Naranja utilizado en Vietnam. Se llevaron a cabo pruebas tanto con aspersores manuales, como con fumigación aérea.

1994-1998: A finales de 1994, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó reiniciar la fumigación de cultivos de coca y amapola con glifosato, a pesar

de acuerdos previos con campesinos del Guaviare que se oponían a estas prácticas.

En 1995, el gobierno lanzó el Plan Antinarcóticos 1995-1997 y la Operación Resplendor, destinados a la erradicación total de cultivos ilícitos. Se adquirieron equipos técnicos y de aviación por valor de **2.000 millones de dólares** y se aprobó el Plan Compromiso de Colombia frente al Problema Mundial de la Droga.

En 1996, se introdujo el uso de imazapyr, un herbicida más potente que el glifosato, para las fumigaciones.

1996: Hubieron protestas y el Gobierno nacional llegó a ciertos acuerdos con los campesinos. Entre julio y septiembre de 1996, alrededor de 200.000 campesinos cocaleros de regiones como Putumayo, Guaviare, Caquetá, Bolívar y Norte de Santander se movilizaron en protesta contra las fumigaciones.

Estas protestas llevaron a la firma del Acuerdo de Orito (Putumayo) en agosto de 1996, donde el gobierno se comprometió a realizar inversiones sociales en las regiones afectadas.

1998: Para 1998, Colombia se consolidó como el primer productor de cocaína a nivel mundial. Ni las fumigaciones ni los programas de desarrollo alternativo lograron frenar la expansión de los cultivos ilícitos. Las fumigaciones, además de ser ineficaces, causaron daños ecológicos y problemas sociales significativos.

2015: El 9 de mayo de 2015, el presidente Juan Manuel Santos ordenó la suspensión de las fumigaciones aéreas con glifosato, citando preocupaciones sobre la salud y el medio ambiente.

Se solicitó al Consejo Nacional de Estupefacientes establecer un periodo de transición, no más allá del 1 de octubre de ese año, para adoptar nuevos mecanismos en la lucha contra los cultivos ilícitos, como la intensificación de la erradicación manual.

2021: Bajo la administración de Iván Duque, se expidió el Decreto 380 de 2021, el cual buscó “regular el control de riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos”, por lo que estableció condiciones y requisitos para la reanudación de esta práctica, siempre que se cumplieran estrictos protocolos de seguridad y se obtuvieran las autorizaciones correspondientes.

Este decreto buscó revivir esta práctica disfrazando sus efectos potencialmente catastróficos para la vida y el ambiente.

e. Uso de herbicidas para la erradicación aérea en el mundo

A nivel global, la fumigación aérea con herbicidas se utiliza en la agricultura para el control de malezas en cultivos extensivos, especialmente en aquellos genéticamente modificados para resistir ciertos herbicidas. Sin embargo, el uso de esta técnica para la erradicación de cultivos ilícitos es menos común y se ha centrado principalmente en Colombia.

Las preocupaciones sobre los efectos adversos en la salud y el medio ambiente han llevado a debates y, en este tiempo, a la suspensión de estas prácticas.

En casos como **Ecuador, Perú y Bolivia**, la erradicación se ha llevado a cabo principalmente de forma manual, evitando el uso de herbicidas en fumigaciones aéreas. Estas naciones han optado por estrategias que buscan minimizar los riesgos a la salud humana.

2.3 Antecedentes legislativos:

Los antecedentes legislativos que se tienen en el país se han centrado principalmente en la prohibición del uso del glifosato, dejando de lado otros herbicidas o agentes químicos que se pueden crear posteriormente y que pueden afectar con mayor potencia a las y los colombianos. Estas son las referencias:

- **Proyecto de Ley número 71 de 2018**, incluyó el principio de precaución el cual se encuentra consagrado en diferentes instrumentos internacionales como la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

- **Proyecto de Ley número 47 de 2019 Senado**, *por el cual prohíbe el uso del glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de drogas y se dictan otras disposiciones, el cuál fue presentado por el Senador Eduardo Emilio Pacheco.*

- **Proyecto de Ley número 294 de 2021** *por medio del cual se reglamenta la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito*, se radicó el 25 de agosto de 2021, por los honorables Representantes *Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Katherine Miranda Peña*, y otros y buscaba determinar y establecer los requisitos necesarios para la utilización por parte del Estado de la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas, en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito, con el fin de combatir el narcotráfico y preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional.

- **Proyecto de Ley número 99 de 2023:** Este proyecto busca prohibir definitivamente el uso de glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos, argumentando que la estrategia ha sido inefectiva y dañina.

- **Proyecto de Ley número 003 de 2024** *por medio de la cual se prohíbe el uso del glifosato como ingrediente activo en formulaciones para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones* liderado por la Senadora *Esmeralda Hernández* (Pacto Histórico), este proyecto ha sido aprobado en Primer Debate en la Comisión Quinta del Senado. Propone prohibir el uso del glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos, argumentando que esta estrategia ha sido ineficaz y ha causado daños significativos a la salud humana y al medio ambiente. La Senadora sostiene

que la erradicación forzada con glifosato ha llevado a una resiembra del 38%, mientras que la sustitución voluntaria solo ha alcanzado un 7% de resiembra.

- **Proyecto de Ley número 170 de 2024** por medio del cual se prohíbe la aspersión aérea con herbicidas y otros agentes químicos en cultivos de uso ilícito que afecten la biodiversidad y la salud de las y los colombianos y se dictan otras disposiciones el cual es la base del presente proyecto.

3 MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

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

3.1 Marco Constitucional

La Constitución Política de Colombia establece múltiples derechos fundamentales que sustentan la necesidad de que en el país no se permita NUNCA MÁS la utilización de herbicidas para asperjar cultivos de uso ilícito.

Es el caso del artículo 2° de la Carta Política establece como fin esencial del Estado “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”. Este mandato constitucional fundamenta la obligación estatal de proteger la vida e integridad de las personas propensas a ser asperjadas con sustancias químicas que pueden atentar con su vida y su ecosistema.

El artículo 11 que menciona el derecho a la vida digna, el artículo 79 que habla sobre el goce de un ambiente sano *“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.”*

De igual manera, la Carta Política en su artículo 80 establece: *“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.

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

3.2 Marco Legal y jurisprudencial

3.2.1 Tratados y Normas Internacionales

El presente proyecto de igual forma se basa en lo definido internacionalmente, como marco jurisprudencial que atañe a lo definido en la norma colombiana; es así que el artículo 3° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos disponen que el derecho a la vida es inherente a la persona humana sin distinción alguna.

En el mismo sentido, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño establecen que los Estados deben garantizar el derecho a la salud física y mental, así como el bienestar y garantía de acceso a los servicios sanitarios para todos sus habitantes.

Todo lo anterior, Colombia lo ha ratificado y se obligó a respetar, proteger y prevenir una eventual vulneración de esos derechos, por lo que en su mayoría han sido acogidos en la carta política.

3.2.2 Normativa Nacional

El proyecto se enmarca en un marco legal establecido en la Ley 30 de 1986, Ley 101 de 1993, el Decreto número 2811 de 1974, Decreto número 423 de 1987, Decreto número 2159 de 1992, Decreto Ley 4107 de 2011 y el Decreto número 380 de 2021.

El literal g) del artículo 91 de la Ley 30 de 1986, asigna al Consejo Nacional de Estupefacientes la función de:

“Disponer la destrucción de cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país.”

De conformidad con el artículo 35 del Decreto número 2159 de 1992, adicionado por el artículo 4° de la Ley 1787 de 2016, en la actualidad, los miembros del Consejo Nacional de Estupefacientes son: el Ministro de Justicia o su delegado, quien lo preside; el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, el Ministro de Educación Nacional o su delegado, el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, el Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado, el Director General de la Policía Nacional o su delegado, el Fiscal General de la Nación o su delegado y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.

El artículo 2° del Decreto número 423 de 1987, adoptado como legislación permanente por

el artículo 1° del Decreto número 2253 de 1991, establece que:

“La Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional tendrá a su cargo el planeamiento y dirección de las operaciones policiales tendientes a la prevención y represión, en el territorio nacional, de las conductas delictivas o contravencionales relacionadas con la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales estos se produzcan, conforme a lo dispuesto en la Ley 30 de 1986 y demás disposiciones que la adicionen o reformen”.

En relación con la evaluación de riesgo ambiental, el artículo 32 del Decreto Ley 2811 de 1974, señala que:

“Para prevenir deterioro ambiental o daño en la salud del hombre y de los demás seres vivientes, se establecerán requisitos y condiciones para la importación, la fabricación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, el manejo, el empleo o la disposición de sustancias y productos tóxicos o peligrosos.”

En el numeral 3 del artículo 2° del Decreto Ley 4107 de 2011, es función del Ministerio de Salud y Protección Social, formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.

El artículo 65 de la Ley 101 de 1993, dispone que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por intermedio del Instituto Agropecuario (ICA), deberá desarrollar las políticas y planes tendientes a la protección de la sanidad, la producción y la productividad agropecuarias del país. Por lo tanto, será el responsable de ejercer acciones de sanidad agropecuaria y el control técnico de las importaciones, exportaciones, manufactura, comercialización y uso de los insumos agropecuarios destinados a proteger la producción agropecuaria nacional y a minimizar los riesgos alimentarios y ambientales que provengan del empleo de los mismos y a facilitar el acceso de los productos nacionales al mercado internacional.

De igual manera, se tiene el Decreto número 380 de 2021 *por el cual se regula el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones* el cual ya incorpora las afectaciones que tiene la aspersión aérea en la erradicación de cultivos ilícitos.

3.2.3 Fundamentos Jurisprudenciales

Las altas Cortes en Colombia han sentado precedentes importantes con relación a la prohibición de la aspersión aérea con herbicidas, en especial del producto conocido como glifosato. Algunas sentencias relevantes son las siguientes:

Sentencia T-080 de 2017: La honorable Corte Constitucional, estableció que *“Debido a la naturaleza del programa de erradicación de cultivos ilícitos, a sus métodos y a las sustancias químicas que utiliza, este tiene la capacidad de poner en riesgo, así sea latente, la subsistencia, la identidad étnica y cultural, los usos, valores y costumbres tradicionales, las formas de producción y apropiación del territorio, la cosmovisión y la historia de las comunidades étnicas sobre las que se desarrolla dicha política”*, por lo cual se deberá adelantar el proceso de consulta previa con comunidades étnicas cuando el programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea tenga la potencialidad de afectarlos directamente.

Sentencia T-236 de 2017: La Corte Constitucional suspendió el uso de glifosato para la erradicación aérea de cultivos ilícitos, debido a los potenciales riesgos para la salud humana y el medio ambiente, dado que, de acuerdo con el Punto 2 del numeral 4 de la parte resolutive comprende:

“La regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y otros riesgos, como el riesgo al medio ambiente, en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado. Este proceso de evaluación deberá realizarse de manera continuada.”

Sentencia C-095 de 2018: Esta sentencia fue relevante para el marco jurídico del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de erradicación de cultivos ilícitos del año 2019. La Corte subrayó que las políticas de erradicación deben basarse en el respeto a los derechos fundamentales de las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas, lo que incluye la protección contra el impacto de productos como el glifosato.

Auto número 387 de 2019: Este auto revisó la posibilidad de reanudar las fumigaciones con glifosato. El Gobierno de Iván Duque solicitó una revisión de las condiciones impuestas en la sentencia de 2015 para poder reiniciar las fumigaciones aéreas. La Corte Constitucional estableció que, aunque el uso del glifosato no está prohibido de manera definitiva, antes de reanudar las fumigaciones, el gobierno debía cumplir con varios requisitos, entre ellos:

- La realización de estudios ambientales y de salud pública que demuestren que el uso de glifosato no causa daños significativos.
- La consulta previa con las comunidades afectadas, especialmente las comunidades indígenas y afrodescendientes.
- Un enfoque basado en el respeto a los derechos humanos y al medio ambiente.

Sentencia C-035 de 2019: Se determinó que el principio de precaución debe regir cualquier política de erradicación de cultivos ilícitos. El fallo subrayó que el Estado debe priorizar la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y que cualquier uso de herbicidas

debe respetar los derechos fundamentales de las comunidades afectadas.

Sentencia T-413 de 2021: La Corte Constitucional de Colombia establece que la reanudación de las aspersiones aéreas con glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos vulnera los derechos fundamentales a la consulta previa y a la participación ambiental de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. La Corte determinó que cualquier decisión sobre el uso de glifosato debe incluir un proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades afectadas, garantizando su participación efectiva y la protección de sus derechos fundamentales.

De igual manera, el Consejo de Estado también se pronunció al respecto:

Sentencia C-175 de 2019: Ratificó la prohibición de las fumigaciones aéreas con glifosato hasta que se garantice el cumplimiento de las condiciones establecidas por la Corte Constitucional. Este fallo enfatizó la importancia de los estudios científicos sobre los efectos del glifosato y mantuvo la suspensión de las fumigaciones mientras no se cumplan las condiciones necesarias para proteger la salud pública y el medio ambiente.

Así mismo, la jurisprudencia ha hecho una labor importante en el país, con respecto al reconocimiento y la protección de los derechos de la población desplazada y reasentada. Muestra de ello, la Sentencia T-025 de 2004 declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado y las Sentencias T-123 de 2024 y T-305 de 2024 reconocieron el desplazamiento forzado interno por factores ambientales, obligando así a las autoridades, adoptar medidas estructurales con enfoque de derechos humanos en favor de las personas damnificadas por desastres naturales, lo que hace que la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea sea un factor que puede influir en una población a ser desplazada de su territorio, costumbres y culturas, como ya se ha evidenciado en el occidente y sur del país.

Por otra parte, el adelantar esta iniciativa legislativa constituye un cumplimiento a lo pactado en el Punto 4 del Acuerdo Final de Paz de La Habana, elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo número 02 de 2017 sobre la solución al problema de las “Drogas Ilícitas”, en el cual se considera indispensable promover una nueva visión en donde impere un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género.

4. IMPACTO ESPERADO

En primer lugar, se espera una mejora notable en la salud pública, ya que la eliminación del glifosato, clasificado por la OMS como “probablemente cancerígeno”, reducirá la incidencia de enfermedades respiratorias, dermatológicas y diversos tipos de

cáncer entre la población expuesta. Ambientalmente, la prohibición contribuirá a la protección de la biodiversidad y a la preservación de fuentes de agua potable, evitando la contaminación de recursos hídricos y del suelo que afecta negativamente a las comunidades rurales. Económicamente, se anticipa una transición hacia métodos de erradicación más sostenibles y efectivos, como la sustitución voluntaria de cultivos, que no solo reducirá la dependencia de los cultivos ilícitos, sino que también promoverá el desarrollo económico y social de las comunidades afectadas. Políticamente, al alinearse con las recomendaciones internacionales y mejores prácticas, Colombia se posicionará como líder en la adopción de enfoques responsables y sostenibles en la lucha contra los cultivos ilícitos, fomentando una mayor cooperación internacional y apoyo global.

Además, la implementación de esta prohibición contribuirá a la consolidación y continuidad de políticas más humanas y efectivas, superando la ineffectividad demostrada del glifosato y ofreciendo una solución más holística y sostenible al problema de los cultivos ilícitos en el país.

5. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 el cual establece:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Se precisa que el presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal en las finanzas del gobierno o cualquier otra entidad pública, toda vez que no ordena de manera imperativa un gasto adicional y en consecuencia no impacta de manera negativa el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por el contrario, el gobierno los fondos destinados a la erradicación

de cultivos de uso ilícito mediante aspersión aérea, pueden ser destinados para poner en marcha políticas que contribuyan a robustecer las dinámicas agrarias.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

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

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

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

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

(...).

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no genera beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Del honorable Representante,

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial de Paz No 1
Cauca, Valle del Cauca y Nariño

SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de Agosto del 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley ☒ Acto Legislativo

No. 214 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

#R Juan Pablo Salazar Rivera

SECRETARÍA GENERAL

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2025 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Honorable Representante
CAMILO ESTEBAN ÁVILA

Presidente Comisión Séptima Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara, por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.

Honorable Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara, por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.**

Cordialmente,



BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Coordinadora Ponente



VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Ponente

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

1. El Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara fue radicado el día 30 de julio de 2025 por los Congresistas: Catherine Juvinao Clavijo, Duvalier Sánchez Arango, Cristian Danilo Avendaño Fino, Juan Sebastián Gómez Gonzales, Santiago Osorio Marín, Betsy Judith Pérez Arango, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Hugo Alfonso Archila Suárez, Juan Carlos Vargas Soler, Gabriel Becerra Yáñez, Luis Carlos Ochoa Tobón, Héctor David Chaparro Chaparro, María Eugenia Lopera Monsalve, Alirio Uribe Muñoz, José Octavio Cardona León, Juan Daniel Peñuela Calvache, Saray Elena Robayo Bechara, Carolina Giraldo Botero, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Alejandro García Ríos, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Marelen Castillo Torres, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Jairo Humberto Cristo Correa, Carlos Arturo Vallejo Beltrán, Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Gerardo Yepes Caro, Karen Astrith Manrique Olarte, Angélica Lisbeth Lozano Correa y Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

2. El proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1331 de 2025.

2. El día 2 de septiembre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó

como ponentes a los Representantes *Betsy Judith Pérez Arango y Víctor Manuel Salcedo Guerrero.*

II. OBJETO DEL PROYECTO.

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

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

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

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

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

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.

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

A. LEY 1780 DE 2016.

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

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

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

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

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

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

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

Mas sin embargo, a la fecha de la presente iniciativa legislativa se encontró que este programa se encuentra desfinanciado, situación que además generó la necesidad de la misma, pues para el

2023 el Gobierno nacional no amplió la cobertura del programa “Estado Joven” y para el año 2024, tampoco destinó un solo recurso del Presupuesto General de la Nación para continuar su operatividad, razón por la cual el programa tuvo que cerrar y con ello, se dejó sin recursos económicos a la fuente de financiación que sufragaba el auxilio de sostenimiento de los practicantes de las entidades públicas.

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

B. LEY 2039 DE 2020.

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

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

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

C. LEY 2043 DE 2020.

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

Además, buscó fijar una directriz dirigida a las entidades de naturaleza pública, que resultó facultativa, consistente en que, las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, acorde a las disponibilidades presupuestales pudieran destinar un rubro de su presupuesto al reconocimiento de un subsidio de transporte y alimentación, que en todo caso no podría ser superior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

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

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

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

D. PROYECTO DE ACUERDO NÚMERO 260 DE 2020

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

Este programa contempla las siguientes características:

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

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

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

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

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

Además de lo anterior, la presente iniciativa tiene como objeto combatir el desempleo juvenil al establecer mecanismos normativos para facilitar el acceso de las personas que recientemente han culminado un proceso formativo o de educación, al mundo laboral. Para ello, se pretende promover el desarrollo prácticas laborales en el sector público, además de fijar criterios de igualdad y equidad en la postulación y acceso a las vacantes para dichas

prácticas, fijar lineamientos para el desarrollo de una política integral que dignifique el desarrollo de prácticas en las entidades públicas e incentive el empleo público, permitiendo a los practicantes gozar de un apoyo económico de sostenimiento digno, además de la garantía de cotización al sistema general de seguridad social integral.

Por otra parte, la intención de fijar el otorgamiento obligatorio de un beneficio económico de sostenimiento a favor de los practicantes, de manera obligatoria al interior de las entidades públicas, obedece a la necesidad de otorgar un apoyo con el fin de prestar ayuda en los gastos de manutención de los estudiantes, toda vez que, en muchas ocasiones, el hecho de estar ejecutando sus prácticas laborales, impide que la persona se pueda desempeñar en un empleo adicional, al no contar con la disponibilidad de tiempo suficiente, entre otros factores. Medidas como la propuesta en esta iniciativa legislativa, resultan necesarias ante el panorama actual de nuestro país, donde la tasa de desempleo juvenil está muy por encima de la tasa de desempleo general.

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

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

Las principales barreras de acceso de empleo en Colombia, a partir de los resultados publicados por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y la Fundación Konrad Adenauer en Colombia en el informe titulado *“Barreras de acceso al mercado de trabajo en Colombia: Reforma Laboral - Evaluación y Recomendaciones para el Congreso de la República”*, Colombia enfrenta desafíos significativos en el acceso al empleo formal. De acuerdo con el informe, la informalidad constituye uno de los obstáculos más prominentes, afectando al 58% de los trabajadores, principalmente en el sector de las microempresas. La estructura empresarial del país presenta una concentración notable: el 64% del empleo total se genera en microempresas, de las cuales un 54% opera en el sector informal, con capacidades limitadas para la formalización de sus empleados.

La productividad laboral representa otra barrera fundamental, posicionando a Colombia como el país con el menor índice en la OCDE, evidenciado por un decrecimiento del 11.05% en 2021 y el aporte más bajo por hora trabajada (14.33 USD). Los costos laborales constituyen un factor adicional que dificulta la generación de empleo formal, con un incremento del 18% respecto a 2022. Esta situación se agrava por la considerable carga tributaria que

enfrentan las empresas. El panorama se completa con el perfil educativo de la fuerza laboral, donde el 65% de los trabajadores no supera la educación secundaria, distribuidos en un 12% sin educación formal, 19% con primaria y 34% con secundaria. Este conjunto de factores interrelacionados obstaculiza significativamente la creación y el acceso a empleos formales y de calidad en el país.

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

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

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

El documento sugiere que estos desafíos en el empleo juvenil rural están impulsando la migración interna hacia las principales ciudades donde existen mejores oportunidades. Esta situación crea un ciclo

que reduce aún más las posibilidades de desarrollo económico en las áreas rurales. Se enfatiza la necesidad de políticas específicas para aumentar las oportunidades de empleo formal, mejorar el acceso a educación de calidad, desarrollar estrategias para apoyar la participación laboral de las mujeres rurales y crear incentivos para retener el talento joven en las áreas rurales.

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

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

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

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

Es por todo lo expuesto previamente, que resulta necesario promover una regulación que propenda por la expedición de una política pública integral, fijando los lineamientos mínimos que garanticen el adecuado desarrollo de las prácticas y brinden herramientas para abordar la problemáticas sociales relacionadas con el desempleo, la informalidad y las deserción estudiantil asociada a las necesidades económicas de los estudiantes; además de fomentar el desarrollo profesional de las personas que

desarrollan prácticas laborales al interior de las entidades públicas del país, aportando experiencia y facilitando el tránsito entre la educación y el trabajo.

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

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

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

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

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

de dignificación de las prácticas laborales en las entidades de naturaleza pública.

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

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

La participación de los jóvenes en la carrera administrativa representa un eje fundamental para la modernización y fortalecimiento del Estado colombiano. En un país donde los desafíos sociales, económicos y tecnológicos requieren una administración pública dinámica y eficiente, la incorporación de las nuevas generaciones se convierte en una estrategia clave. Este ensayo aborda la importancia de integrar a los jóvenes al servicio público, analizando tanto el contexto laboral juvenil como los beneficios que su presencia aporta a la gestión pública, respaldado por datos oficiales y marcos normativos.

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

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

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

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

La incorporación de jóvenes al servicio público no solo atiende a una necesidad laboral, sino que también aporta beneficios sustanciales al Estado.

Los jóvenes traen consigo una visión renovadora, habilidades digitales avanzadas y una fuerte orientación hacia valores como la sostenibilidad, la inclusión y la participación ciudadana. Estos elementos son esenciales para que las instituciones públicas puedan responder de manera efectiva a los desafíos del siglo XXI.

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

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

E. Implementación gradual de la Ley 2043 de 2020.

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

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

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

Cotizantes tipo 19 - Aprendices en etapa productiva del contrato de aprendizaje		
Fuente: PILA MinTrabajo		
PERIODO	Sector Público	
	Aportantes	Cotizantes
2021	622	16.174
2022	589	15.717
2023	485	12.845
2024	472	12.453
Cuento anual corresponde a los cotizantes según que durante el año estuvieron vinculados al menos una vez en el año.		

Cotizantes tipo 23 - Estudiantes Decreto 055 de 2015		
Fuente: PILA MinTrabajo		
PERIODO	Sector Público	
	Aportantes	Cotizantes
2021	1.347	332.020
2022	1.370	452.643
2023	1.345	460.838
2024	1.276	458.935
Cuento anual corresponde a los cotizantes según que durante el año estuvieron vinculados al menos una vez en el año.		

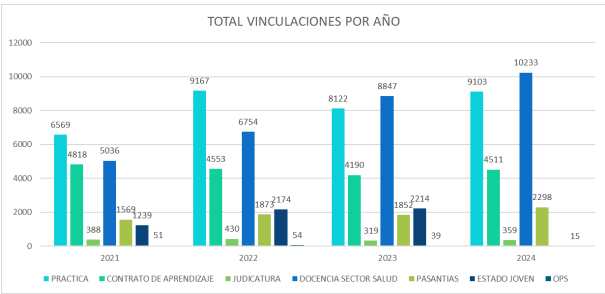
Fuente: Respuesta a Derecho de Petición del Ministerio del Trabajo.

Partiendo de esta base y con la finalidad de realizar una revisión exhaustiva de los practicantes en el país, el proyecto radicado hizo requerimientos de información a todas las entidades del nivel

nacional, la totalidad de gobernaciones del país y una importante suma de municipios de Colombia.

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

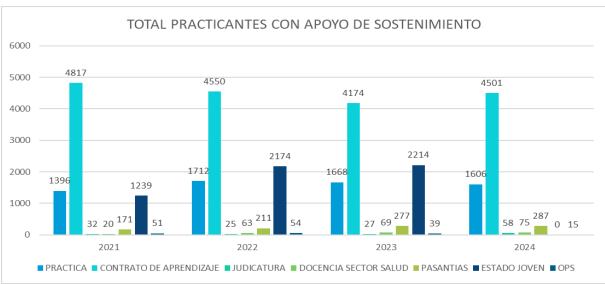
1. En primer lugar, se pudo analizar entre 2021 y 2024 un total de 96.777 practicantes en las diferentes entidades del nivel nacional y el nivel territorial, dando como resultado que las principales formas de vinculación fueron la práctica propiamente dicha y la relación de docencia en el sector salud, de la siguiente forma:



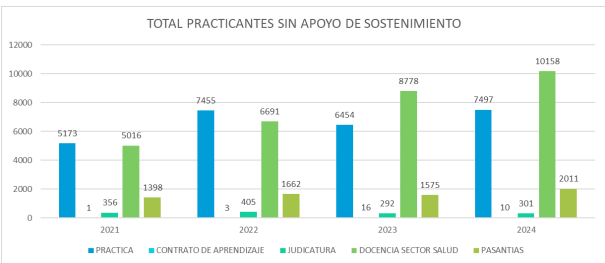
Fuente: Elaboración del Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara.

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

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



Fuente: Elaboración del Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara.



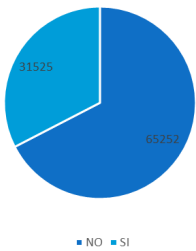
Fuente: Elaboración del Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara.

A partir de estos datos se puede señalar lo siguiente: (i) durante el año 2021, se vincularon un total de 19.670 practicantes en las diferentes modalidades, de los cuales un total de 11.952 no

recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (60,76%) y un total de 7.726 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (39,27%); (ii) durante el año 2022, se vincularon un total de 25.005 practicantes en las diferentes modalidades, de los cuales un total de 16.216 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (64,85%) y un total de 8.789 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (35,15%); (iii) durante el año 2023, se vincularon un total de 25.583 practicantes, de los cuales un total de 17.115 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (66,9%) y un total de 8.468 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (33,1%); y, (iv) durante el año 2024, se vincularon un total de 26.519 practicantes, de los cuales un total de 19.977 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (75,33%) y un total de 6.542 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (24,66%).

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

CONSOLIDADO TOTAL QUIENES RECIBEN Y NO APOYO DE SOSTENIMIENTO



Fuente: Elaboración del Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara.

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

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

Fuente: Elaboración del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana.

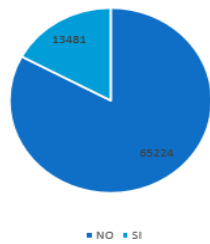
4. Esta situación, de por sí diciente, es especialmente preocupante respecto de la relación con los contratos de aprendizaje. Esto por cuanto la Ley 2043 de 2020 ya prevé que los contratos de aprendizaje tengan un nivel de remuneración, tal como lo contempla la Ley 789 de 2002.

Por ende, si se excluyen los contratos de aprendizaje de este análisis, la situación se vuelve más dramática, pues: (i) durante el año 2021, sería

un total de 14.852 practicantes, de los cuales 11.943 (80,42%) no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento y un total de 2.909 (19,58% sí recibieron un apoyo de sostenimiento; (ii) durante el año 2022, sería un total de 20.452 practicantes, de los cuales 16.213 (79,27%) no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento y un total de 4.239 (20,73%) sí recibieron un apoyo de sostenimiento; (iii) durante el año 2023, sería un total de 21.393 practicantes, de los cuales un total de 17.099 (79,93%) no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento y un total de 4.294 (20,07%); y, durante el año 2024, sería un total de 22.008 practicantes, de los cuales un total de 19.967 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (90,73%) y un total de 2.041 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (9,27%).

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

CONSOLIDADO TOTAL QUIENES RECIBEN Y NO APOYO DE SOSTENIMIENTO



Fuente: Elaboración del Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara.

V. AUDIENCIA PÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 105 DE 2025 CÁMARA.

La presente iniciativa recoge integralmente el Proyecto de Ley Ordinaria número 164 de 2025 Cámara. Con el fin de nutrir la discusión parlamentaria y fortalecer los fundamentos del Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara, se convocó el pasado 27 de agosto de 2025 una Audiencia Pública. El propósito de este espacio fue conocer de primera mano las visiones, preocupaciones y aportes de las entidades estatales, organizaciones sociales, instituciones educativas, gremios y estudiantes directamente involucrados en la iniciativa, garantizando así un debate plural y participativo en torno a la adopción y regulación del programa Estado Joven.

Intervención de Asociación Colombiana de Universidades (Elizabeth Bernal Gamboa)

La doctora Elizabeth expuso varias consideraciones críticas respecto a la implementación del programa. En primer lugar, advirtió sobre los riesgos asociados a la asignación de cargas en salud a las instituciones educativas, lo que podría generar dificultades jurídicas y operativas en la ejecución

del programa. Asimismo, señaló que la propuesta contempla una sobrecarga administrativa y financiera a las Instituciones de Educación Superior (IES), especialmente en lo relativo al manejo de sistemas de información y a los procesos de seguimiento de los practicantes.

Planteó la necesidad de realizar un análisis de riesgos integral que permita prever y mitigar las posibles dificultades de implementación. De igual manera, propuso que el programa incorpore metas graduales de plazas de prácticas, con el fin de garantizar una ampliación ordenada y sostenible de la cobertura.

Finalmente, destacó la importancia de fortalecer la pertinencia de las prácticas en los programas académicos, asegurando que estas respondan a las necesidades reales de formación y del sector público, así como de establecer un acompañamiento técnico diferenciado a las IES regionales, que suelen tener mayores limitaciones en capacidades operativas y presupuestales.

Intervención del Ministerio del Trabajo (Alejandro Cerón Rodríguez)

El doctor Alejandro Cerón Rodríguez, en representación del Ministerio del Trabajo, señaló la importancia de articular el proyecto con el Programa “Prácticas para la Vida”, actualmente en diseño por esa cartera. En este sentido, planteó la necesidad de estructurar una estrategia interinstitucional con el Ministerio de Educación Nacional, considerando que en esta fase inicial la iniciativa se concentra exclusivamente en el sector educativo.

Identificó como principal desafío la superación del vacío jurídico generado por la sentencia que declaró inconstitucional el uso de los recursos del FOSFEC para financiar las prácticas, lo cual obliga a que la carga de financiación recaiga directamente sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN).

En su intervención, propuso la conformación de una mesa de trabajo interinstitucional que permita armonizar el Programa *Prácticas para la Vida* con el alcance del proyecto de ley, de manera que ambos esquemas se complementen y fortalezcan. Subrayó, además, que el gran reto del proyecto es garantizar su sostenibilidad fiscal y presupuestal, de forma que la política no dependa de coyunturas anuales de asignación de recursos, sino que cuente con una planeación sólida y de largo plazo.

Atendiendo compromisos de la Audiencia Pública, el pasado 9 de septiembre se llevó a cabo una mesa técnica con la entidad con el fin de atender los comentarios y sugerencias de cara al proyecto, tales como: la especificación de política de Estado; la claridad en asemejar la cotización de los practicantes a la de trabajadores dependientes; la eliminación de los practicantes de la salud en tanto fueron cobijados por la reforma laboral; la ampliación del término de reglamentación, el cual se sugirió pasar de 6 a 12 meses; e incorporar la congruencia con el marco de mediano y largo plazo.

Intervención de Asocapitales (Hugo Armando Pérez)

El doctor Hugo Armando Pérez, en representación de Asocapitales, planteó varias consideraciones de orden práctico y financiero para la implementación del programa. En primer lugar, llamó la atención sobre los tiempos de entrada a la carrera administrativa, señalando la necesidad de prever con claridad cómo estas prácticas se reconocerán en dicho proceso.

En materia de financiamiento, advirtió que el valor del auxilio de práctica puede resultar difícil de asumir por los entes territoriales, por lo que propuso un esquema de combinación de esfuerzos entre la Nación y los gobiernos subnacionales. Asimismo, expresó que el plazo de tres (3) meses contemplados para la armonización e implementación en las regiones es insuficiente, dado que persisten asimetrías regionales significativas en capacidades administrativas y presupuestales.

Respecto a los criterios de priorización, reconoció la importancia de dar prelación a los jóvenes de estratos 1, 2 y 3, pero advirtió que este enfoque no debería ser excluyente, ya que jóvenes de otros estratos también pueden aportar y desempeñarse en lo público. En su lugar, sugirió establecer un sistema de porcentajes o ponderaciones que combine la prioridad socioeconómica con la excelencia académica y otros factores relevantes.

Finalmente, formuló un llamado a las Instituciones de Educación Superior públicas para que asuman un rol activo en la implementación del programa, con un manejo diferenciado que reconozca sus realidades particulares y fortalezca su capacidad de vincular a los estudiantes en condiciones de equidad y calidad.

Intervención de Fedemunicipios (Lina María Sánchez)

La doctora Lina María Sánchez, en representación de Fedemunicipios, señaló que el punto crítico de la iniciativa es la fuente de financiación, subrayando que los municipios enfrentan una situación fiscal especialmente difícil. Advirtió que con frecuencia las leyes nacionales imponen cargas fiscales a los entes territoriales sin tener en cuenta su realidad particular ni sus limitaciones presupuestales, lo que genera un alto riesgo de incumplimiento.

En esa línea, insistió en la necesidad de garantizar la articulación del proyecto con la ley de Competencias, de modo que no se transfieran responsabilidades adicionales a los municipios sin la correspondiente asignación de recursos.

Finalmente, enfatizó que la fuente de financiación del programa debe ser nacional, con el fin de asegurar una implementación homogénea y viable en todo el territorio, evitando que la cobertura del programa Estado Joven dependa de la capacidad fiscal desigual de los gobiernos locales.

Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública resaltó las bondades del proyecto de ley y el gran impacto positivo que el programa Estado Joven ha tenido en miles de jóvenes, constituyéndose en una política pública con alto potencial de transformación social.

En su intervención, subrayó la importancia de estudiar a fondo la condición real de la juventud en el Estado, recordando que en 2025 Colombia enfrenta un fenómeno de envejecimiento de la planta estatal, donde solo el 4,9% de los empleos públicos son ocupados por jóvenes. Contrastó esta cifra con la experiencia del programa Estado Joven, donde aproximadamente un 20% de los practicantes lograron vincularse posteriormente al sector público, demostrando su eficacia como herramienta de inserción laboral.

Asimismo, destacó que, en materia de concursos de mérito, se han adelantado nueve convocatorias al empleo público, pero no todas han estado dirigidas específicamente a los jóvenes, lo que limita las oportunidades de acceso a esta población.

Finalmente, planteó la conveniencia de que en adelante todas las plantas de personal que se creen o modifiquen reserven al menos un 10% de los cargos para jóvenes sin experiencia, como medida estructural para garantizar el relevo generacional en el servicio público y fomentar la renovación administrativa.

VI. IMPACTO FISCAL

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

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

- En primer lugar, se tuvo en consideración la información relacionada de 96.777 practicantes en el sector público de las entidades que reportaron respuestas de peticiones.
- En segundo lugar, a partir de estos datos se analizó por cada practicante, cuál porcentaje le

faltaba para obtener como mínimo el salario mínimo. A partir de ello, se extrajo lo siguiente:

Costos Fiscales Propuesta Practicantes del Estado por mes							
Año	Costo en SMLV de practicantes que reciben menos de un mínimo	Costo Fiscal (millones de pesos ajustado a 2024)	Costo Fiscal (millones ajustado a 2024)	practicantes que reciben menos de un SMLV	practicantes que reciben más de un SMLV	practicantes que se les paga el SMLV	Total practicantes
2021	12.808	12.265	0,01	18.218	485	2.989	19.670
2022	16.968	17.883	0,02	20.048	487	4.482	25.015
2023	17.964	21.964	0,02	20.870	479	4.234	25.583
2024	20.966	27.258	0,03	21.977	482	2.680	28.139
Promedio	17.177	19.843	0,02	20.227	429	3.444	24.194

Fuente: Elaboración del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana.

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

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

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

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

Fuente: Elaboración del Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara.

- A partir de esta desagregación, se proyectó la cantidad de practicantes y de salarios que se tendrían que asumir para complementar el resto del país, dejando claridad que esta es una proyección.
- De este modo, se estaría atendiendo a un coste fiscal promedio proyectado de **\$64.799** millones de pesos al mes, lo que equivaldría a un total de 777.590 millones de pesos al año.

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

Fuente: Elaboración del Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara.

Finalmente, es fundamental señalar que, al ser un análisis proyectado de respuestas de peticiones de las mismas entidades públicas del país, se realizarán

las solicitudes respectivas de concepto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el transcurso del proyecto. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

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

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

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

VII.CONFLICTO DE INTERESES

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

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente”.

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

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del Congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los Congresistas deberían declararse impedidos en todo momento² Por ende, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de acto legislativo, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite. Adicionalmente, el literal c del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 plantea que tampoco constituye conflicto de interés cuando el

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

Congresista participe, actúe o vote en proyectos de acto legislativo que disminuyan beneficios y cuando vote negativamente cuando se mantiene la normatividad vigente.

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

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto propuesto contiene las siguientes modificaciones para la ponencia de Primer Debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	EXPLICACIÓN
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto adoptar el programa “Estado Joven” como un mecanismo de política pública para dignificar las prácticas laborales en las entidades públicas, promover la inserción laboral de los jóvenes practicantes en el sector público y dictar otras disposiciones.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto adoptar el Programa Estado Joven como <u>una política un mecanismo de política Estado</u> para dignificar las prácticas laborales en las entidades <u>Estatales públicas</u> , promover la inserción laboral de los jóvenes practicantes en el sector público y dictar otras disposiciones.	Se modifica la redacción con el fin de dar claridad de que la política que trata la presente ley deberá ser una política de Estado y no particular de un gobierno.
Artículo 2°. <i>Campo de aplicación.</i> La presente ley será aplicable a todas las prácticas laborales, pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el sector salud, habilitadas y ofertadas en el sector público. Parágrafo. El contrato de aprendizaje se continuará rigiendo por las reglas especiales previstas en la Ley 789 de 2002, o aquella que la modifique o sustituya.	Artículo 2°. <i>Campo de aplicación.</i> La presente ley será aplicable a todas las prácticas laborales <u>que trata el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016 o en las disposiciones que la modifiquen, adicionen o sustituyan</u> pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el sector salud, habilitadas y ofertadas en el sector público. Parágrafo. El contrato de aprendizaje se continuará rigiendo por las reglas especiales previstas en la Ley 789 de 2002, o aquella que la modifique o sustituya.	Se modifica la redacción atendiendo a la necesidad de armonizar las disposiciones aquí dispuestas con el marco jurídico vigente.
Artículo 3°. <i>Programa Estado Joven.</i> El programa Estado Joven consiste en la financiación del desarrollo de prácticas laborales en el sector público y la adopción de mecanismos para su inserción laboral, con la finalidad de facilitar a los jóvenes la transición del ciclo de aprendizaje al mercado laboral.	Artículo 3°. <i>Programa Estado Joven.</i> El Programa Estado Joven consiste en la financiación del desarrollo de prácticas laborales en las entidades del Estado en el sector público y la adopción de mecanismos para su inserción laboral, con la finalidad de facilitar a los jóvenes la transición del ciclo de aprendizaje al mercado laboral.	Modificación por error de digitación en el título del artículo. Modificación de redacción por sugerencia del Ministerio del Trabajo en mesa técnica realizada.
Artículo 4°. <i>Estado joven como política de dignificación de prácticas laborales e inserción laboral en el sector público.</i> El programa Estado Joven, como política de dignificación de prácticas laborales e inserción laboral en el sector público, deberá contener, como mínimo, los siguientes lineamientos:	Artículo 4°. <i>Estado joven como política de Estado para la dignificación de prácticas laborales e inserción laboral en el sector público.</i> El Programa Estado Joven, como política <u>de Estado</u> para la dignificación de prácticas laborales e inserción laboral en <u>las entidades estatales</u> el sector público , deberá contener, como mínimo, los siguientes lineamientos:	Se modifica la redacción con el fin de especificar que lo desarrollado por esta iniciativa es una política de Estado que no depende de un gobierno de turno.

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	EXPLICACIÓN
a) El establecimiento de medidas tendientes a promover la vinculación de estudiantes de los diferentes niveles de educación superior que trata el artículo 2° de la presente ley para que jóvenes practicantes desarrollen sus prácticas laborales en el sector público. b) El reconocimiento de un auxilio de práctica durante todo el desarrollo de la práctica laboral, el cual no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). c) La afiliación y cotización al Sistema Integral de Seguridad Social en los subsistemas en pensiones, salud y riesgos laborales. d) La creación de un procedimiento de convocatoria pública y transparente para la postulación de los practicantes al programa Estado Joven, el cual será reportado al Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE). e) La creación de un procedimiento de selección público y transparente de los practicantes a los programas que desarrollen prácticas laborales en el sector público, el cual deberá garantizar la paridad entre hombre y mujeres, con enfoque diferencial de género. f) La priorización de vinculación para los postulantes que se encuentren domiciliados en estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. g) El establecimiento de mecanismos y procedimientos tendientes a la protección de los derechos de los practicantes del sector público, así como la fijación de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias de cualquier tipo de abuso o violencia en el ámbito de desarrollo de la práctica en las entidades públicas. h) La creación de un mecanismo para articular, unificar y centralizar la información de los practicantes en el territorio nacional vinculados a las entidades públicas. Parágrafo primero. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá reglamentar y poner en operación el programa Estado Joven conforme a los criterios establecidos en el presente artículo, en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley. La reglamentación deberá incorporar criterios de diferenciación a favor de grupos vulnerables, tales como los jóvenes víctimas del conflicto armado, las mujeres jóvenes cabeza de hogar y los jóvenes en condición de discapacidad.	a) El establecimiento de medidas tendientes a promover la vinculación de los estudiantes de los diferentes niveles de educación superior que trata el artículo 2° de la presente ley, para que jóvenes practicantes desarrollen sus prácticas laborales en las <u>entidades del Estado</u> el sector público. b) El reconocimiento de un auxilio de práctica durante todo el desarrollo de la práctica laboral, el cual no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). c) La afiliación y cotización al Sistema Integral de Seguridad Social en los subsistemas en pensiones, salud y riesgos laborales. d) La creación de un procedimiento de convocatoria pública y transparente para la postulación de los practicantes al Programa Estado Joven, el cual será reportado al Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE). e) La creación de un procedimiento de selección público y transparente de los practicantes a los programas que desarrollen prácticas laborales en el sector público, el cual deberá garantizar la paridad entre hombre y mujeres, con enfoque diferencial de género. f) La priorización de vinculación para los postulantes que se encuentren domiciliados en estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. g) El establecimiento de mecanismos y procedimientos tendientes a la protección de los derechos de los practicantes del sector público, así como la fijación de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias de cualquier tipo de abuso o violencia en el ámbito de desarrollo de la práctica en las entidades <u>del Estado</u> públicas. h) La creación de un mecanismo para articular, unificar y centralizar la información de los practicantes en el territorio nacional vinculados a las entidades públicas. Parágrafo primero. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá reglamentar y poner en operación el Programa Estado Joven conforme a los criterios establecidos en el presente artículo, en un término <u>de doce (12) meses</u> seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Ley. La reglamentación deberá incorporar criterios de diferenciación a favor de grupos vulnerables, tales como los jóvenes víctimas del conflicto armado, las mujeres jóvenes cabeza de hogar y los jóvenes en condición de discapacidad.	Dado la amplitud del concepto de sector público, se modifica la redacción para aclarar que son todas las entidades pertenecientes al Estado. Se atiende sugerencia de las diferentes intervenciones a la Audiencia Pública de ampliar el periodo reglamentario. Se modifica la redacción por técnica legislativa.

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	EXPLICACIÓN
Parágrafo segundo. La vinculación de los practicantes se hará a través de un proceso público, transparente, participativo y basado en el mérito, que estará a cargo de cada una de las entidades a través de sus oficinas de personal o la dependencia que corresponda, según el caso. Parágrafo tercero. Las entidades territoriales deberán armonizar sus programas de prácticas laborales con los lineamientos establecidos en el programa Estado Joven, con el propósito de unificar la política pública de dignificación de las prácticas laborales y de fortalecimiento de la inserción laboral juvenil en el sector público a nivel nacional. Este proceso de adecuación deberá realizarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la reglamentación correspondiente del programa Estado Joven. Para ello, el Ministerio del Trabajo prestará la asistencia técnica que se requiera para la formulación, viabilización y realización del proceso de armonización de sus programas de prácticas laborales.	<u>El Ministerio del Trabajo, deberá presentar dentro de este término, el plan de implementación gradual, las metas y población beneficiaria anual del programa Estado Joven en el corto, mediano y largo plazo.</u> <u>El presente plan de implementación deberá establecer estas metas para lograr la ampliación gradual hasta el cubrimiento de la totalidad de jóvenes con prácticas laborales en el sector público del país.</u> Parágrafo segundo. La vinculación de los practicantes se hará a través de un proceso público, transparente, participativo y basado en el mérito, que estará a cargo de cada una de las Entidades <u>del Estado</u> que oferten prácticas laborales en el marco del Programa Estado Joven a través de sus oficinas de <u>talento humano</u> personal o la dependencia que corresponda, según el caso. Parágrafo tercero. Las entidades territoriales deberán armonizar sus programas de prácticas laborales con los lineamientos establecidos en el programa Estado Joven, con el propósito de unificar la política pública de dignificación de las prácticas laborales y de fortalecimiento de la inserción laboral juvenil en el sector público a nivel nacional. Este proceso de adecuación deberá realizarse dentro de los tres (3) seis (6) meses siguientes a la expedición de la reglamentación correspondiente del programa Estado Joven. Para ello, el Ministerio del Trabajo prestará la asistencia técnica que se requiera para la formulación, viabilización y realización del proceso de armonización de sus programas de prácticas laborales.	
Artículo 5°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 2043 de 2020, el cual quedará así: Artículo 4°. Auxilio de práctica. Los estudiantes que desarrollen sus prácticas laborales en el sector público tendrán derecho a un auxilio económico mensual de sostenimiento equivalente por lo menos al cien por ciento (100%) del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), en caso de que la práctica se realice a tiempo completo. Para las prácticas de tiempo parcial, el auxilio de práctica deberá ser proporcional a la jornada de la actividad formativa.	Artículo 5°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 2043 de 2020, el cual quedará así: Artículo 4°. Auxilio de práctica. Los estudiantes que desarrollen sus prácticas laborales en <u>las entidades del Estado en el marco del Programa Estado Joven</u> el sector público, tendrán derecho a un auxilio económico mensual de <u>práctica</u> sostenimiento equivalente por lo menos al cien por ciento (100%) del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), en caso de que la práctica se realice a tiempo completo. Para las prácticas de tiempo parcial, el auxilio de práctica deberá ser proporcional a la jornada <u>al horario</u> de la actividad formativa.	Se modifica la redacción para precisar que el auxilio aplica para las y los practicantes que desarrollen su practica en el marco del programa Estado joven. Se precisa la importancia de atender el principio de sostenibilidad fiscal. Se modifica la redacción para referirse a un “auxilio de práctica” por técnica legislativa.

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	EXPLICACIÓN
Parágrafo 1°. El auxilio que trata la presente ley, tiene como finalidad apoyar al practicante en el desarrollo de su actividad formativa y en ningún caso constituye salario. Parágrafo 2°. En todo caso, el desembolso del auxilio de práctica deberá estar soportado en el cumplimiento efectivo de las obligaciones impuestas en la práctica laboral, certificado por el supervisor asignado. Parágrafo 3°. El pago del auxilio de práctica no excluye a las partes de la obligación de afiliación y pago de ARL y del cubrimiento con póliza de responsabilidad civil a terceros, según reglamentación del sector por cada practicante. En ningún caso, estas obligaciones podrán trasladarse al practicante.	Parágrafo 1°. El auxilio que trata la presente ley, tiene como finalidad apoyar al practicante en el desarrollo de su actividad formativa y en ningún caso constituye salario. Parágrafo 2°. En todo caso, el desembolso del auxilio de práctica deberá estar soportado en el cumplimiento efectivo <u>de las actividades acordadas en el marco de la práctica laboral</u>, de las obligaciones impuestas en la práctica laboral, certificado por el supervisor asignado. Parágrafo 3°. El pago del auxilio de práctica no excluye a las partes de la obligación de afiliación y pago de ARL y del cubrimiento con póliza de responsabilidad civil a terceros, según reglamentación del sector por cada practicante. En ningún caso, estas obligaciones podrán trasladarse al practicante.	Se modifica el concepto de jornada por horario para no generar confusiones de cara a las diferentes jornadas laborales. Se precisa la redacción para clarificar la importancia de la actividad formativa y el rol de la entidad educativa en el establecimiento del plan de práctica. Se elimina el parágrafo 3° dado que la póliza de responsabilidad solo aplica para los practicantes del sector salud, los cuales no son cobijados por esta iniciativa legislativa ya que en la Ley 2466 de 2025 fueron incorporadas garantías similares.
Artículo 6°. Afiliación y pago a los Subsistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones. Durante el desarrollo de las prácticas laborales en el marco del programa Estado Joven, las y los estudiantes deberán estar afiliados a los subsistemas de seguridad social en salud y pensiones, conforme a las siguientes condiciones: 1. Afiliación y cotización al Subsistema de Seguridad Social en Salud: Las y los practicantes deberán estar afiliados al Subsistema de Seguridad Social en Salud, ya sea en calidad de beneficiarios o como cotizantes. En este último caso, el 8,5% del aporte deberá ser asumido por la entidad educativa o la entidad pública, de acuerdo con lo estipulado en el convenio de prácticas suscrito entre las partes. En ningún caso podrá trasladarse este costo al o la practicante. 2. Afiliación y cotización al Subsistema de Seguridad Social en Pensiones: Las y los practicantes deberán estar afiliados al Subsistema de Seguridad Social en Pensiones y la cotización deberá efectuarse sobre el Ingreso Base de Cotización (IBC) correspondiente al auxilio económico recibido por concepto de práctica. El porcentaje de cotización será cubierto conjuntamente por la entidad pública y el practicante, conforme a lo establecido en la legislación vigente.	Artículo 6°. Afiliación y pago a los Subsistemas de Seguridad Social. <u>Durante el desarrollo de las prácticas laborales en el marco del Programa Estado Joven, las y los estudiantes deberán estar afiliados estarán sujetos a las reglas de cotización establecidas para los trabajadores dependientes en los subsistemas de salud, pensiones y riesgos laborales.</u> <u>El Programa Estado Joven asumirá el pago de las cotizaciones cuando la práctica se realice en modalidad de tiempo parcial.</u> <u>Parágrafo. En ningún caso el Ingreso Base de Cotización (IBC) podrá ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).</u> conforme a las siguientes condiciones: 1. Afiliación y cotización al Subsistema de Seguridad Social en Salud: Las y los practicantes deberán estar afiliados al Subsistema de Seguridad Social en Salud, ya sea en calidad de beneficiarios o como cotizantes. En este último caso, el 8,5% del aporte deberá ser asumido por la entidad educativa o la entidad pública, de acuerdo con lo estipulado en el convenio de prácticas suscrito entre las partes. En ningún caso podrá trasladarse este costo al o la practicante. 2. Afiliación y cotización al Subsistema de Seguridad Social en Pensiones: Las y los practicantes deberán estar afiliados al Subsistema de Seguridad Social en Pensiones y la cotización deberá efectuarse sobre el Ingreso Base de Cotización (IBC) correspondiente al auxilio económico recibido por concepto de práctica. El porcentaje de cotización será cubierto conjuntamente por la entidad pública y el practicante, conforme a lo establecido en la legislación vigente.	Se corrige la redacción atendiendo recomendaciones del Ministerio del Trabajo, dado que el establecimiento de diferentes tipos de aportantes podría generar complicaciones en la operatividad del programa; resultando así, técnico asimilar la cotización a la de los trabajadores dependientes. Dejando en todo caso claridad, que nunca la cotización podrá ser inferior a la del SMMLV, en cuyo caso el costo del excedente es los eventos de prácticas parciales, será a cargo del programa Estado joven.

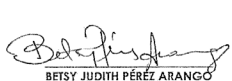
TEXTO RADICADO DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	EXPLICACIÓN
Artículo 7°. <i>Publicación de plazas vacantes.</i> En el marco del programa Estado Joven, las entidades públicas deberán publicar el listado completo de las plazas vacantes disponibles para el desarrollo de prácticas laborales en sus dependencias. Esta publicación deberá realizarse a través de sus sitios web oficiales y del Servicio Público de Empleo (SISE), e incluir información detallada y actualizada sobre los requisitos, modalidades, condiciones y plazos de aplicación. El Ministerio del Trabajo, a través del Servicio Público de Empleo (SISE), habilitará el registro, la postulación pública y el seguimiento de los practicantes a las vacantes ofertadas por las entidades públicas, garantizando un proceso accesible, transparente y equitativo en todo el territorio nacional.	Artículo 7°. <i>Publicación de plazas vacantes.</i> En el marco del Programa Estado Joven, las entidades <u>del Estado</u> públicas deberán publicar el listado completo de las plazas vacantes disponibles para el desarrollo de prácticas laborales en sus dependencias. Esta publicación deberá realizarse a través de sus sitios web oficiales y del Servicio Público de Empleo (SISE), e incluir información detallada y actualizada sobre los requisitos, modalidades, condiciones y plazos de aplicación. El Ministerio del Trabajo, a través del Servicio Público de Empleo (SISE), habilitará el registro, la postulación pública y el seguimiento de los practicantes a las vacantes ofertadas por las entidades públicas, garantizando un proceso accesible, transparente y equitativo en todo el territorio nacional.	Modificación de redacción para clarificar que son todas las entidades del Estado.
Artículo 8°. <i>Presupuesto.</i> El Gobierno nacional deberá incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales adicionales necesarias para cofinanciar los gastos de las entidades públicas del orden nacional y territorial que asuman las obligaciones de que trata la presente ley mediante transferencias directas o convenios interadministrativos con las entidades, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Ministerio del Trabajo deberá disponer dentro de su presupuesto de inversión, una partida permanente destinada a la cofinanciación anual del programa Estado Joven. Parágrafo. En febrero de cada anualidad, las entidades públicas del nivel nacional y territorial, en conjunto con las Instituciones de Educación Superior, presentarán ante el Ministerio de Trabajo un informe sobre las plazas y necesidades presupuestales para cubrir la cofinanciación del programa Estado Joven. A partir de estos informes, el Ministerio del Trabajo, aprobará el monto a reconocer en la partida presupuestal del presupuesto de inversión y lo incorporará en las solicitudes del Presupuesto General de la Nación de la siguiente vigencia. El presupuesto de cofinanciación del programa Estado Joven no podrá ser inferior al monto reconocido y aprobado a través de este mecanismo.	Artículo 8°. <i>Presupuesto.</i> El Gobierno nacional deberá incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales adicionales necesarias para cofinanciar los gastos de las entidades <u>del Estado</u> públicas del orden nacional y territorial que asuman las obligaciones de que trata la presente ley mediante transferencias directas o convenios interadministrativos con las entidades, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Ministerio del Trabajo deberá disponer dentro de su presupuesto de inversión, una partida permanente destinada a la cofinanciación anual del Programa Estado Joven. Parágrafo. En febrero de cada anualidad, las entidades públicas del nivel nacional y territorial, en conjunto con las Instituciones <u>educativas</u> de Educación Superior, presentarán ante el Ministerio de Trabajo un informe sobre las plazas y necesidades presupuestales para cubrir la cofinanciación del Programa Estado Joven. A partir de estos informes, el Ministerio del Trabajo, aprobará el monto a reconocer en la partida presupuestal del presupuesto de inversión y lo incorporará en las solicitudes del Presupuesto General de la Nación de la siguiente vigencia. El presupuesto de cofinanciación del Programa Estado Joven no podrá ser inferior al monto reconocido y aprobado a través de este mecanismo.	Se acoge sugerencia del Ministerio del Trabajo de realizar únicamente las transferencias de manera directa. Se acoge sugerencia del Ministerio del Trabajo de no limitar la aplicabilidad del programa a entidades de educación superior.

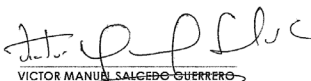
TEXTO RADICADO DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	EXPLICACIÓN
Artículo 9°. Vigilancia, y seguimiento y control. El Ministerio de Trabajo, deberá realizar seguimiento y vigilancia al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y deberá remitir un informe anual de los avances de la implementación del programa Estado Joven a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes. La entidad promoverá la participación efectiva con sus beneficiarios en la estructuración y socialización de estos informes anuales. El incumplimiento de las medidas contempladas en la presente ley dará lugar a las faltas disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar, de conformidad con la normatividad vigente.	Artículo 9°. Vigilancia, y seguimiento y control. El Ministerio de Trabajo, deberá realizar seguimiento y vigilancia al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y deberá remitir un informe anual de los avances de la implementación del Programa Estado Joven a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes. La entidad promoverá la participación efectiva con sus beneficiarios en la estructuración y socialización de estos informes anuales. El incumplimiento de las medidas contempladas en la presente ley dará lugar a las faltas disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar, de conformidad con la normatividad vigente.	Sin comentarios
Artículo 10. Vigencias y derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 10. Vigencias y derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin comentarios

IX. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992 presentamos ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al **Proyecto de Ley número 105 de 2025 Cámara, por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.**

Cordialmente,


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Coordinadora Ponente


VÍCTOR MANUEL SALGADO GUERRERO
Ponente

X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2025 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar el Programa Estado Joven como una política de Estado para dignificar las prácticas laborales en las entidades Estatales, promover la

inserción laboral de los jóvenes practicantes en el sector público y dictar otras disposiciones.

Artículo 2°. Campo de aplicación. La presente ley será aplicable a todas las prácticas laborales que trata el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016 o en las disposiciones que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

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

Artículo 3°. Programa Estado Joven. El Programa Estado Joven consiste en la financiación del desarrollo de prácticas laborales en las entidades del Estado y la adopción de mecanismos para su inserción laboral, con la finalidad de facilitar a los jóvenes la transición del ciclo de aprendizaje al mercado laboral.

Artículo 4°. Estado joven como política de estado para la dignificación de prácticas laborales e inserción laboral en el sector público. El Programa Estado Joven, como política de Estado para la dignificación de prácticas laborales e inserción laboral en las entidades estatales, deberá contener, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- a) El establecimiento de medidas tendientes a promover la vinculación de los estudiantes que trata el artículo 2° de la presente ley, para que jóvenes practicantes desarrollen sus prácticas laborales en las entidades del Estado.
- b) El reconocimiento de un auxilio de práctica durante todo el desarrollo de la práctica laboral, el cual no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

c) La afiliación y cotización al Sistema Integral de Seguridad Social en los subsistemas en pensiones, salud y riesgos laborales.

d) La creación de un procedimiento de convocatoria pública y transparente para la postulación de los practicantes al Programa Estado Joven, el cual será reportado al Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE).

e) La creación de un procedimiento de selección público y transparente de los practicantes a los programas que desarrollen prácticas laborales en el sector público, el cual deberá garantizar la paridad entre hombre y mujeres, con enfoque diferencial de género.

f) La priorización de vinculación para los postulantes que se encuentren domiciliados en estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.

g) El establecimiento de mecanismos y procedimientos tendientes a la protección de los derechos de los practicantes del sector público, así como la fijación de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias de cualquier tipo de abuso o violencia en el ámbito de desarrollo de la práctica en las entidades del Estado.

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

Parágrafo primero. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá reglamentar y poner en operación el Programa Estado Joven conforme a los criterios establecidos en el presente artículo, en un término de doce (12) meses contados a partir de la expedición de la presente ley. La reglamentación deberá incorporar criterios de diferenciación a favor de grupos vulnerables, tales como los jóvenes víctimas del conflicto armado, las mujeres jóvenes cabeza de hogar y los jóvenes en condición de discapacidad.

El Ministerio del Trabajo, deberá presentar dentro de este término, el plan de implementación gradual, las metas y población beneficiaria anual del programa Estado Joven en el corto, mediano y largo plazo.

El presente plan de implementación deberá establecer estas metas para lograr la ampliación gradual hasta el cubrimiento de la totalidad de jóvenes con prácticas laborales en el sector público del país.

Parágrafo segundo. La vinculación de los practicantes se hará a través de un proceso público, transparente, participativo y basado en el mérito, que estará a cargo de cada una de las Entidades del Estado que oferten prácticas laborales en el marco del Programa Estado Joven a través de sus oficinas de talento humano o la dependencia que corresponda, según el caso.

Parágrafo tercero. Las entidades territoriales deberán armonizar sus programas de prácticas

laborales con los lineamientos establecidos en el Programa Estado Joven, con el propósito de unificar la política pública de dignificación de las prácticas laborales y de fortalecimiento de la inserción laboral juvenil en el sector público a nivel nacional. Este proceso de adecuación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la reglamentación correspondiente del programa Estado Joven.

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

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

Artículo 4°. *Auxilio de práctica.* Los estudiantes que desarrollen sus prácticas laborales en las entidades del Estado en el marco del Programa Estado Joven, tendrán derecho a un auxilio de práctica equivalente por lo menos al ciento por ciento (100%) del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), en caso de que la práctica se realice a tiempo completo. Para las prácticas de tiempo parcial, el auxilio de práctica deberá ser proporcional al horario de la actividad formativa.

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

Parágrafo 2°. En todo caso, el desembolso del auxilio de práctica deberá estar soportado en el cumplimiento efectivo de las actividades acordadas en el marco de la práctica laboral, certificado por el supervisor asignado.

Artículo 6°. *Afiliación y pago a los subsistemas de seguridad social.* Durante el desarrollo de las prácticas laborales en el marco del Programa Estado Joven, las y los estudiantes estarán sujetos a las reglas de cotización establecidas para los trabajadores dependientes en los subsistemas de salud, pensiones y riesgos laborales.

El Programa Estado Joven asumirá el pago de las cotizaciones cuando la práctica se realice en modalidad de tiempo parcial.

Parágrafo. En ningún caso el Ingreso Base de Cotización (IBC) podrá ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

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

El Ministerio del Trabajo, a través del Servicio Público de Empleo (SISE), habilitará el registro,

la postulación pública y el seguimiento de los practicantes a las vacantes ofertadas por las entidades públicas, garantizando un proceso accesible, transparente y equitativo en todo el territorio nacional.

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

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

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

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

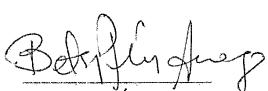
Artículo 9°. Vigilancia, y seguimiento y control. El Ministerio de Trabajo, deberá realizar seguimiento y vigilancia al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y deberá remitir un informe anual de los avances de la implementación del Programa Estado Joven a las Comisiones Séptimas Constitucionales

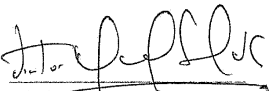
Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes. La entidad promoverá la participación efectiva con sus beneficiarios en la estructuración y socialización de estos informes anuales.

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

Artículo 10. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Coordinadora Ponente


VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1789 - miércoles, 24 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 217 de 2025 Cámara, en cultivos de uso ilícito con herbicidas que afecten la biodiversidad y la salud de las y los colombianos y se dictan otras disposiciones.....	1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate texto propuesto en la comisión séptima constitucional permanente de la Cámara de representantes del proyecto de ley número 105 de 2025 Cámara, por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.	11
---	----