



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N° 2088

Bogotá, D. C., miércoles, 5 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ <u>SECRETARIO GENERAL DEL SENADO</u> www.secretariosenado.gov.co	JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA <u>SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA</u> www.camara.gov.co
-------------	---	---

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 445 DE 2025 CÁMARA

mediante la cual se dictan disposiciones para la protección de los habitantes de las zonas de frontera.

Bogotá, D. C., octubre de 2025

Honorble

JUAN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente

Cámara de Representantes

Bogotá D. C.

REF: Radicación del Proyecto de Ley Estatutaria, *mediante la cual se dictan disposiciones para la protección de los habitantes de las zonas de frontera.*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5^a de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley Estatutaria *u Mediante la cual se dictan disposiciones para la protección de los habitantes de las zonas de frontera*, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo. Por tal motivo, anexamos el original en formato PDF con firmas y dos copias, en formato PDF sin firmas, y formato Word sin firmas.

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos vía correo electrónico en formato PDF

y Word para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5^a de 1992.

Cordialmente:

DIÓGENES QUINTERO AMAYA
 Representante a la Cámara
 Catatumbo

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 445 DE 2025

mediante la cual se dictan disposiciones para la protección de los habitantes de las zonas de frontera.

El Congreso de Colombia

Decreta:

ARTICULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar los derechos y la integridad en los bienes jurídicos, tanto individuales como colectivos, de los habitantes de los territorios fronterizos de la República de Colombia ante los cambios políticos en las relaciones bilaterales con los países vecinos en garantía de los intereses ciudadanos y como protección reforzada a la soberanía nacional que reside en el pueblo.

ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley aplicará para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas declarados como zonas de frontera, según corresponda, respecto a los actos

unilaterales de carácter internacional de la República de Colombia en relación con los países vecinos.

Parágrafo. La presente ley aplicará en los territorios insulares colombianos, marinos, fluviales y los ecosistemas de áreas protegidas y de riesgo en zonas de frontera, en cuanto sus disposiciones no contraríen la normativa específica vigente expedida en relación con los mismos.

ARTÍCULO 3º. *Protección del ciudadano fronterizo.* Se entenderá por “ciudadano fronterizo” a los colombianos cuyo domicilio principal esté ubicado en Zonas de Frontera.

El Estado reconoce la situación de especial vulnerabilidad de los ciudadanos fronterizos por su interdependencia necesaria con poblaciones limítrofes de los países vecinos. En virtud de ello, el Gobierno nacional propenderá por prevenir cualquier afectación sus derechos, brindarles la atención indispensable y salvaguardar sus derechos individuales y colectivos.

Los ciudadanos fronterizos tendrán derecho a ser consultados de la forma establecida en la presente ley sobre las decisiones de carácter internacional que les afecten.

ARTÍCULO 4º. *Deber de consulta.* Modifíquese el parágrafo del artículo 2º de la Ley 191 de 1995 el cual quedará así:

Parágrafo. Para la consecución de los anteriores objetivos, Colombia celebrará los tratados o convenios que sean del caso con los países vecinos. Para los convenios o acuerdos de carácter bilateral que no deban ser ratificados por el Congreso de la República, el Gobierno nacional consultará el parecer de las comunidades directamente afectadas en los términos establecidos en la ley.

ARTÍCULO 5º. *Consulta.* El Gobierno nacional en la negociación con un país vecino y, en todo caso, antes de la suscripción de cualquier instrumento internacional bilateral que no deba ser sometido a la aprobación del Congreso de la República, consultará la conveniencia de la iniciativa con la población de los municipios o áreas no municipalizadas que directamente puedan verse afectados por las medidas objeto de la negociación internacional.

El proceso de consulta deberá incluir, además, jamadas de socialización en las cuales se informarán de manera clara objetiva, idónea y oportuna aquellas situaciones que puedan surgir producto de la eventual suscripción del instrumento internacional en negociación y lleguen a afectar en mayor o menor medida bienes jurídicos esenciales de la población fronteriza como la vida, la vida en relación, el mínimo vital y la integridad personal.

El resultado de la consulta será vinculante para el Gobierno nacional quien deberá actuar en consecuencia terminando las negociaciones o modificando los términos de la misma.

Parágrafo 1º. El proceso de consulta no menoscaba el derecho de los gobernadores y

alcaldes de solicitar la declaratoria de zona especial de intervención fronteriza según lo dispuesto en la Ley 2135 de 2021.

Parágrafo 2º. Los actos unilaterales del Estado que tengan vocación de constituir obligaciones internacionales respecto a un país vecino también, deberán ser consultados según lo dispuesto en el presente artículo y su resultado será vinculante para el Gobierno nacional.

ARTÍCULO 6º. *Acuerdos locales.* Los convenios suscritos por los alcaldes o gobernadores en el marco del régimen de cooperación e integración dispuesto en la Ley 191 de 1995 y los Esquemas de Asociatividad Fronteriza creados a partir de la Ley 2135 de 2011 podrán seguir vigentes y en ejecución tras la ruptura o interrupción de las relaciones diplomáticas con algún país vecino, para lo cual se autoriza a los mandatarios locales a entablar diálogos con sus homólogos de los territorios fronterizos extranjeros destinados a dar continuidad a la prestación de los servicios objeto de tales acuerdos.

Las autoridades locales referidas, según el resorte de sus competencias, notificarán al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia los convenios a los que se pretende dar continuidad para que, por los conductos diplomáticos pertinentes, el gobierno del país vecino sea informado de la situación y tome las medidas que, según su ordenamiento jurídico, sean menester.

ARTICULO 7º. *Estabilidad de acuerdos.* Modifíquese el inciso 3º del artículo 9º de la Ley 1454 de 2011 el cual quedará así:

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural; garantizando, en el rango de sus competencias internacionales, la estabilidad de tales asociaciones ante situaciones ocasionadas por decisiones unilaterales del Gobierno Colombiano.

ARTÍCULO 8º. *Excepción.* Quedan exceptuados de lo dispuesto en la presente ley, los asuntos de seguridad y defensa nacional expresamente reservados al Presidente de la República y al Congreso en los términos de la Constitución Política de 1991.

ARTÍCULO 9º. *Régimen de transición.* Los instrumentos internacionales plenamente vigentes y exigibles para el momento de la promulgación en de la presente ley que, por sus características, no hayan surtido trámite alguno en el Congreso de la República, conservan plena vigencia en el ordenamiento jurídico colombiano. Las poblaciones afectadas por tal instrumento podrán solicitar al Gobierno nacional mesas de trabajo destinadas a la renegociación del mismo; proceso que se seguirá por las normas aquí dispuestas.

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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene como objetivo principal proteger los derechos de las personas que viven en zonas fronterizas de Colombia frente a cambios en las relaciones diplomáticas con países vecinos. Busca salvaguardar tanto los bienes jurídicos individuales como colectivos, además de reforzar la soberanía nacional. Para ello, establece que en la negociación de tratados bilaterales que no requieran aprobación del Congreso, el Gobierno debe consultar a las comunidades locales afectadas. Esta consulta debe ser clara, objetiva y realizada antes de la firma de cualquier acuerdo, incluyendo procesos de socialización para informar sobre posibles impactos en derechos fundamentales como la vida, el mínimo vital o la integridad personal.

La iniciativa también pretende modificar la Ley 191 de 1995 para incluir estas consultas previas como parte obligatoria del proceso. Además, permite que los acuerdos suscritos por alcaldes y gobernadores con autoridades fronterizas extranjeras sigan vigentes, incluso si se interrumpen las relaciones diplomáticas, siempre y cuando se notifique al Ministerio de Relaciones Exteriores y se sigan los canales diplomáticos apropiados.

Sin embargo, se excluyen de esta consulta los temas de seguridad y defensa nacional, que siguen siendo competencia exclusiva del Presidente y del Congreso. Finalmente, la norma establece un régimen de transición para tratados bilaterales que ya estén en vigor sin aprobación congresional, permitiendo que las comunidades afectadas soliciten su renegociación conforme a los lineamientos establecidos en esta ley.

En resumen, se pretende fortalecer la participación ciudadana en decisiones internacionales que impactan directamente a las comunidades fronterizas, preservar sus derechos, y mantener la cooperación transfronteriza en servicios básicos, incluso en escenarios de tensión diplomática.

2. JUSTIFICACIÓN

Desde una perspectiva de derecho internacional público, la participación de las comunidades en la toma de decisiones que las afectan –aun cuando no sean expertas en política exterior– es una exigencia ética y jurídica derivada del principio de

libre determinación de los pueblos. Este principio, reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y en múltiples tratados internacionales, establece que todos los pueblos tienen derecho a decidir libremente su desarrollo político, económico, social y cultural. No se limita a procesos de descolonización, sino que también, se aplica a contextos en los que las decisiones del Estado pueden impactar directamente a comunidades específicas, como las fronterizas.

Un ejemplo evidente es la situación de la ciudad de Cúcuta, fronteriza con Venezuela. La ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países, acompañada del cierre de la frontera en diferentes momentos durante la última década, ha generado consecuencias directas sobre la vida cotidiana de los habitantes. El comercio informal y formal, el acceso a servicios de salud transfronterizos, la educación, la movilidad laboral y la reunificación familiar han sido gravemente afectados. Miles de personas han perdido sus medios de subsistencia sin haber tenido voz en las decisiones que determinaron ese cierre.

Aunque los tratados y acuerdos bilaterales suelen ser competencia del Ejecutivo y, en algunos casos, del Congreso, las consecuencias de estas políticas se viven a nivel local. Por tanto, exigir mecanismos de consulta previa y de participación no solo fortalece la legitimidad democrática del Estado, sino que también, reduce el riesgo de violaciones a derechos humanos y permite una mejor implementación de las medidas adoptadas.

Además, la participación fortalece la confianza en las instituciones y promueve soluciones más sostenibles, ya que incorpora las necesidades reales de la población afectada. En el caso de Cúcuta, si se hubieran contemplado espacios de diálogo y concertación con las comunidades, probablemente se habrían adoptado medidas mitigadoras que redujeran los impactos negativos del cierre fronterizo.

En conclusión, permitir la participación de las comunidades en decisiones de política internacional que las afectan es una exigencia del derecho internacional contemporáneo y una manifestación concreta del derecho a la libre determinación.

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

3.1. Sobre la competencia del Congreso y del Presidente en materia de relaciones internacionales.

De conformidad con los artículos 150 numeral 16 y 189 numeral 2 de la Constitución Política, las competencias en materia de relaciones internacionales están distribuidas entre el Congreso de la República (aprobación de tratados) y el Presidente (dirección de la política exterior y celebración de tratados y convenios internacionales).

El proyecto se circunscribe exclusivamente a actos internacionales bilaterales que no requieren aprobación del Congreso, como lo establece su articulado. Por lo tanto, no invade la órbita legislativa ni interfiere con los tratados internacionales formales en los términos del artículo 150 numeral 16.

De igual modo, al establecer como excepción los asuntos de seguridad y defensa nacional (art. 8 del proyecto), respeta el carácter exclusivo que la Carta le atribuye al Presidente de la República en esas materias.

3.2. Participación ciudadana y consulta en asuntos internacionales

La consulta a las comunidades directamente afectadas por actos internacionales del Estado – aunque no tradicional en la práctica diplomática– encuentra respaldo constitucional en los principios de soberanía popular (art. 3), participación democrática (art. 40) y dignidad humana (art. 1).

La Corte Constitucional, en sentencias como la C-379 de 2016 y la C-893 de 2009, ha reconocido que cuando un acto internacional puede afectar directamente derechos fundamentales o derechos colectivos de grupos poblacionales específicos, procede la realización de mecanismos de participación, incluso si no se trata de tratados formales.

Aunque la consulta previa vinculante ha sido reconocida de forma específica para comunidades étnicas, el proyecto en comento propone una figura similar para comunidades no étnicas, pero situadas en condiciones de vulnerabilidad por razones territoriales, lo cual es compatible con una interpretación extensiva de los principios constitucionales de igualdad material y protección especial.

3.3. Vinculatoriedad de la consulta

La naturaleza vinculante de la consulta, en el marco planteado por el proyecto, no constituye una limitación inconstitucional de la facultad del Ejecutivo, por las siguientes razones:

a) Aplica exclusivamente a instrumentos que no requieren aprobación del Congreso, es decir, que se ubican dentro del margen de discrecionalidad del Ejecutivo.

b) La consulta opera como un límite material a dicha discrecionalidad, fundado en la protección de derechos fundamentales, lo cual es constitucionalmente legítimo.

c) La misma Corte Constitucional ha reconocido que la política exterior no es una función ajena al principio democrático ni al control ciudadano (ver, entre otras, la Sentencia C-379 de 2016).

3.4. Continuidad de convenios locales en contextos de ruptura diplomática

El proyecto permite que los acuerdos locales de cooperación fronteriza puedan mantenerse vigentes incluso cuando se rompen las relaciones diplomáticas entre Estados. Esta disposición se justifica por razones de protección de derechos fundamentales, continuidad del servicio público, y fomento al desarrollo regional.

La cláusula de notificación al Ministerio de Relaciones Exteriores, incluida en el proyecto,

asegura que estas actuaciones no se conviertan en sustitutos de la función diplomática del Estado ni vulneren el principio de unidad del Estado en la escena internacional.

3.5. Armonización con el régimen normativo vigente

El proyecto modifica el párrafo del artículo 2º de la Ley 191 de 1995 y el artículo 9º de la Ley 1454 de 2011, al tiempo que se coordina con la Ley 2135 de 2021. En ese sentido, se observa una línea de desarrollo coherente del marco normativo sobre zonas de frontera, en especial en lo concerniente a los esquemas de asociatividad territorial y cooperación transfronteriza.

La figura del “ciudadano fronterizo” se incorpora como sujeto de derechos sin afectar el régimen general de ciudadanía, y bajo una interpretación constitucional del principio de igualdad material y enfoque diferencial territorial.

4. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no representa un gasto fiscal inmediato ni contraviene directamente lo dispuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo o las normas presupuestales del país.

5. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en tomo así se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “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”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa dispone un sistema de consultas para salvaguardar los intereses de los habitantes de las zonas fronterizas, sin conceder prebendas o beneficios directos para una población determinada, por lo que se considera que no existe motivo para declarar impedimento respecto a la iniciativa salvo que su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil ostenten la condición de alcalde o gobernador de uno de los territorios catalogados como zonas de frontera. De igual forma me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos Congresistas que por razones de conciencia consideran que no deben participar en la discusión y votación del presente proyecto.

6. CONCLUSIÓN

Con base en el análisis integral sobre el presente proyecto de ley es posible concluir que la iniciativa se ajusta al Ordenamiento Jurídico colombiano en tanto desarrolla de manera armónica los principios de participación democrática, soberanía popular, descentralización administrativa y protección reforzada de poblaciones en condición de vulnerabilidad. El proyecto se circunscribe a actos internacionales que no requieren aprobación del Congreso, y por tanto no invade la esfera legislativa, ni desconoce la competencia constitucional del Presidente de la República como director de las relaciones internacionales. Además, al excluir expresamente del ámbito de aplicación los asuntos de defensa y seguridad nacional, el articulado respeta el núcleo reservado de las funciones presidenciales, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional de manera reiterada.

El proyecto introduce un mecanismo legítimo y proporcional de participación ciudadana vinculante que se inscribe dentro del marco constitucional de democracia participativa y protección de derechos fundamentales, especialmente cuando se trata de poblaciones cuyas condiciones geográficas, sociales y económicas las colocan en una situación de partida arriesgo frente a decisiones internacionales que afectan su entorno vital. La figura del “ciudadano fronterizo” y el reconocimiento de su derecho a ser consultado representan un avance en el fortalecimiento de la participación territorial, en consonancia con las Sentencias C-379 de 2016 y C-893 de 2009 de la Corte Constitucional, que han avalado mecanismos de intervención ciudadana en decisiones de política exterior con efectos locales diferenciados. En este sentido, el carácter vinculante de la consulta, cuando se trata de instrumentos internacionales que no implican compromisos formales del Estado ante la comunidad internacional (es decir, tratados en sentido estricto), se justifica constitucionalmente como expresión del principio democrático y como salvaguarda de los derechos esenciales de los ciudadanos afectados.

Finalmente, se considera que el proyecto contribuye a fortalecer el régimen de integración y cooperación territorial en zonas de frontera, al reconocer la legitimidad y continuidad de los acuerdos celebrados entre entidades territoriales colombianas y sus homólogas extranjeras, incluso en contextos de ruptura diplomática. Esta medida no vulnera la unidad del Estado ni su representación internacional, en tanto se mantiene la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores a través del deber de notificación diplomática. Por el contrario, la iniciativa promueve la estabilidad institucional y la garantía del acceso a servicios públicos esenciales en áreas donde la cooperación transfronteriza ha sido una herramienta efectiva para el desarrollo y la paz. En conclusión, la Sala estima que el proyecto de ley analizado representa un desarrollo constitucional válido y necesario para la protección de los derechos fundamentales de las comunidades fronterizas, el fortalecimiento del principio de participación ciudadana, y la consolidación de un modelo de gobernanza territorial incluyente y respetuoso de la soberanía nacional.

De los honorables Congresistas:

DIÓGENES QUINTERO AMAYA
Representante a la Cámara
Catacambo

 CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL
El día _____ de _____ del año _____ Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo _____ Nro. _____ Con su correspondiente Expediente y Motivos, suscrito Por: SECRETARIO GENERAL

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 444 DE 2025 CÁMARA

mediante la cual se crea el programa ‘Becas Retorno’ y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C, octubre de 2025

Honorble

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente

Cámara de Representantes
Bogotá, D. C.

REF: Radicación del Proyecto de Ley Estatutaria, mediante la cual se crea el programa ‘Becas Retorno’ y se dictan otras disposiciones.

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5^a de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley “Mediante la cual se crea

el programa ‘Becas Retorno’ y se dictan otras disposiciones, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo. Por tal motivo, anexamos el original en formato PDF con firmas y dos copias, en formato PDF sin firmas, y formato Word sin firmas.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos vía correo electrónico en formato PDF y Word para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5^a de 1992.

Cordialmente:



DIÓGENES QUINTERO AMAYA
Representante a la Cámara
Catacambo

PROYECTO DE LEY NÚMERO 444 DE 2025
mediante la cual se crea el programa ‘Becas Retorno’ y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley busca establecer el programa “becas retorno” como método para incentivar desarrollo económico y productivo de los jóvenes en los territorios clasificados como rurales y rurales dispersos del territorio nacional y su inserción en el mercado laboral en su entorno original.

ARTÍCULO 2º. Ámbito de Aplicación. La presente ley aplicará a todo colombiano entre los dieciséis (16) y los veintiocho (28) años cuyo domicilio principal se ubique en la zona urbana o rural de cualquier municipio catalogado como “rural” o “rural disperso”, según la clasificación hecha por el Departamento Nacional de Planeación.

ARTÍCULO 3º. Becas Retorno. El Gobierno nacional a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) diseñará y pondrá en marcha un programa de créditos condenables destinados a sufragar estudios de educación superior a la población objeto de la presente ley denominado “Becas Retorno”.

El Programa dispondrá tres líneas diferenciadas para programas profesionales, técnicos y tecnológicos a las que se podrá aspirar de acuerdo con el puntaje obtenido en el Examen de Estado de la Educación Media.

ARTÍCULO 4º. Condiciones del Programa. Los beneficios del programa becas retorno serán aplicables a los jóvenes colombianos hasta los veintiocho (28) años domiciliados en un municipio rural o rural disperso y consistirán en un auxilio económico correspondiente al valor de la matrícula para la duración total del programa académico de

pregrado seleccionado por el beneficiario en una Institución de Educación Superior acreditada ante el Ministerio de Educación Nacional.

El auxilio económico descrito en el inciso preferente incluirá, además, subsidios de transporte y manutención a solicitud del beneficiario.

ARTICULO 5º. Condiciones de Condonación. Los créditos serán condonados al 70% cuando el beneficiario acredite haber obtenido el título académico; al 90% si además establece su residencia en su municipio de origen u otro municipio rural o rural disperso del país y al 100% si, además, se vincula laboralmente por un término no menor a tres años con empresas públicas o privadas en el territorio o con la administración local.

PARÁGRAFO 1º. No se podrán establecer más requisitos para la condonación que los dispuestos en el presente artículo.

PARÁGRAFO 2º. El crédito condenable solo podrá ser cobrado por la entidad correspondiente hasta dos años después de la terminación de materias del programa académico.

ARTICULO 6º. Financiación del Programa. El programa Becas Retorno será financiado con recursos del Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES).

Autorícese al Gobierno nacional para disponer partidas del Presupuesto General de la Nación con el fin de financiar el programa del que trata la presente ley.

Autorícese al Fondo Colombia en Paz, al Departamento Administrativo para la Presidencia de la República y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para trasladar recursos al FoSIES para el pertinente financiamiento del programa “Becas Retorno”.

ARTICULO 7º. Reglamentación del Programa. El Ministerio de Educación Nacional y el Icetex expedirán un reglamento operativo donde detallará los plazos y condiciones para acceder al beneficio y sus procedimientos de condonación o cobro; estas disposiciones se ceñirán, en todo caso, a los lineamientos contemplados en la presente ley.

En caso de que existan estudiantes que cumpliendo los requisitos mínimos establecidos en la presente ley y en el reglamento operativo expedido y en el evento en que no alcancen los recursos para el cubrimiento de todos, se priorizará la adjudicación a aquellos que presenten los puntajes más altos en el Examen de Estado de la Educación Media, a las víctimas del conflicto armado y a los solicitantes domiciliados en un territorio PDET. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

ARTICULO 8º. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia.

ARTÍCULO 9º. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias



DIÓGENES QUINTERO AMAYA
Representante a la Cámara
Catatumbo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que se presenta tiene como propósito la creación del programa denominado “Becas Retorno”, concebido como un mecanismo de estímulo para el desarrollo económico y productivo de los jóvenes residentes en territorios rurales y rurales dispersos de Colombia. El objetivo central es que, mediante un esquema de créditos condonables administrados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), los jóvenes de estas zonas puedan acceder a la educación superior en sus diferentes niveles –profesional, técnico y tecnológico– y, posteriormente, encuentren incentivos concretos para regresar a sus lugares de origen o permanecer en ellos.

La finalidad última es garantizar que el talento humano formado con recursos públicos no solo alcance mayores niveles de capacitación, sino que ponga este conocimiento al servicio del territorio donde nació, fortaleciendo así el tejido social, económico y productivo de las regiones históricamente marginadas. Este programa busca revertir la tendencia de la migración de los jóvenes hacia las ciudades capitales, apostándole a una política pública que fomente el arraigo, el fortalecimiento de las economías locales y la dinamización de los proyectos de vida en el campo colombiano.

En este sentido, la iniciativa articula los principios de equidad y justicia territorial con la garantía de derechos fundamentales como la educación y el trabajo, ofreciendo un marco institucional claro para que los jóvenes puedan formarse y, al mismo tiempo, contribuir al desarrollo de sus comunidades. El objetivo de las “Becas Retorno” no se limita, entonces, a la financiación de la educación superior, sino que busca impactar de manera directa la inserción laboral de los beneficiarios y el desarrollo integral de las regiones rurales.

2. JUSTIFICACIÓN

El problema que se pretende abordar con este proyecto es el despoblamiento de las zonas rurales ocasionado por la migración constante de jóvenes hacia las ciudades en busca de oportunidades educativas y laborales. En Colombia, las dinámicas históricas han evidenciado que gran parte de la

población rural enfrenta enormes barreras de acceso a la educación superior, tanto por razones económicas como por la ausencia de instituciones de calidad cercanas a sus lugares de residencia. Ante esta situación, los jóvenes que logran acceder a programas de formación en las ciudades rara vez regresan a sus territorios, lo que profundiza las brechas regionales y debilita las posibilidades de desarrollo local.

El campo colombiano ha sido, además, uno de los escenarios más golpeados por el conflicto armado y por la falta de políticas públicas sostenidas que promuevan su desarrollo económico y social. Las comunidades rurales no solo enfrentan limitaciones de infraestructura y conectividad, sino que padecen un proceso constante de envejecimiento poblacional porque los jóvenes que deberían relevar a las generaciones mayores no encuentran incentivos para permanecer en sus municipios. Esta realidad ha generado consecuencias negativas como la disminución de la mano de obra calificada en el campo, la concentración de la riqueza y del talento en las ciudades principales y, de manera más estructural, el debilitamiento del tejido comunitario en las regiones apartadas.

El programa “Becas Retorno” ofrece una alternativa concreta para contrarrestar esta problemática. En primer lugar, facilita el acceso a la educación superior mediante créditos condonables, lo que reduce las barreras económicas que han excluido históricamente a los jóvenes rurales. En segundo lugar, establece un sistema de condonación progresiva que vincula de manera directa la obtención del título académico con el retorno al territorio y la inserción laboral en empresas locales o en la administración pública municipal. Esto significa que el beneficio no depende únicamente del rendimiento académico, sino también del compromiso del beneficiario con el desarrollo de su municipio de origen.

La propuesta también incorpora un componente de equidad territorial al priorizar, en caso de limitación de recursos, a los jóvenes con mejores puntajes en el Examen de Estado de la Educación Media, a las víctimas del conflicto armado y a quienes residen en municipios PDET, es decir, aquellos priorizados en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. De esta forma, el proyecto articula la política educativa con los compromisos del Estado colombiano en materia de construcción de paz y desarrollo rural integral.

La iniciativa no pretende ser un simple mecanismo de subsidio, sino una apuesta estratégica de mediano y largo plazo para transformar la realidad de los territorios rurales. Al fomentar el retorno y la permanencia de profesionales, técnicos y tecnólogos en estas regiones, se espera fortalecer las capacidades locales, dinamizar los mercados laborales, incentivar la creación de empresas y promover el desarrollo de proyectos productivos sostenibles que mejoren la calidad de vida de las comunidades.

3. MARCO NORMATIVO

El proyecto se encuentra plenamente enmarcado en la Constitución Política de 1991 y en el ordenamiento jurídico colombiano vigente. En primer lugar, se relaciona con el artículo 67 de la Carta, que consagra la educación como un derecho fundamental y un servicio público con función social, cuya finalidad es el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Al establecer un programa que facilita el acceso de jóvenes rurales a la educación superior, el proyecto contribuye a la realización efectiva de este derecho en condiciones de igualdad y equidad territorial.

Asimismo, guarda concordancia con el artículo 64 constitucional, que impone al Estado la obligación de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a los servicios de educación, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de productos y asistencia técnica, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. La iniciativa “Becas Retorno” materializa este mandato al vincular la formación académica con oportunidades concretas de inserción laboral en las zonas rurales.

En materia de trabajo, el artículo 25 de la Constitución reconoce el derecho al trabajo como un principio fundante del orden jurídico. El proyecto busca precisamente garantizar condiciones de empleabilidad para los jóvenes rurales, otorgando incentivos claros para que puedan vincularse a empresas locales o a la administración municipal. De esta manera, se fortalece la relación entre educación y empleo, en sintonía con los principios de dignidad humana, solidaridad y desarrollo económico equitativo.

Por otra parte, la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de la educación superior, dispone que el Estado debe garantizar igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia de los estudiantes. En este marco, la creación de créditos condenables dirigidos específicamente a jóvenes de municipios rurales representa un desarrollo normativo coherente con los fines de la educación superior en Colombia. De igual forma, la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) y la Ley 715 de 2001, en lo relativo a la distribución de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales, refuerzan la necesidad de políticas que reconozcan las particularidades de los territorios rurales.

La propuesta también se articula con los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz de 2016, en particular con el punto uno sobre la Reforma Rural Integral. Allí se reconoce la urgencia de adoptar políticas públicas que fortalezcan la economía campesina, familiar y comunitaria, y que promuevan el acceso a la educación como condición para garantizar la inclusión social y la reducción de las brechas históricas. En este sentido, “Becas

Retorno” puede interpretarse como una medida de implementación normativa de dicho acuerdo, lo que refuerza su legitimidad constitucional y política.

En materia de financiación, el proyecto prevé la utilización de recursos del Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES), así como la posibilidad de que el Presupuesto General de la Nación, el Fondo Colombia en Paz, el Departamento Administrativo de la Presidencia y el Ministerio de Agricultura aporten recursos adicionales. Este diseño se ajusta al principio de planeación presupuestal y al marco normativo vigente en materia de distribución de competencias y fuentes de financiación de programas sociales.

Finalmente, el proyecto se ajusta a los principios de progresividad y no regresividad en materia de derechos sociales, ampliamente reconocidos tanto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como por los tratados internacionales ratificados por Colombia. Lejos de imponer restricciones o cargas desproporcionadas, la iniciativa amplía las posibilidades de acceso y permanencia en la educación superior, fortaleciendo el mandato constitucional de igualdad material.

4. IMPACTO FISCAL

El impacto fiscal de la ley que crea el programa “Becas Retorno” debe analizarse a partir de los costos directos que implica su ejecución, de las condiciones de condonación de los créditos, de las fuentes de financiación previstas y de los posibles beneficios indirectos que la medida generaría en el mediano y largo plazo.

En primer lugar, los costos directos están asociados al otorgamiento de créditos condenables que cubren el valor de las matrículas de programas profesionales, técnicos y tecnológicos, además de los subsidios de transporte y manutención. De acuerdo con cifras del sector educativo, un programa de pregrado en Colombia puede tener un costo anual que oscila entre tres y doce millones de pesos, dependiendo de si se cursa en una institución pública o privada, con un promedio cercano a seis millones anuales. Si se considera una duración aproximada de cinco años, cada beneficiario podría representar un costo de treinta millones de pesos únicamente en matrícula. A esta suma habría que añadirle los subsidios de transporte y manutención, que en promedio pueden situarse entre tres y seis millones anuales, acumulando entre quince y treinta millones por estudiante durante toda la carrera. De esta forma, el costo total por beneficiario oscilaría entre cuarenta y cinco y sesenta millones de pesos. Si el programa beneficiara a diez mil jóvenes por cohorte, el costo fiscal directo por cada generación de estudiantes alcanzaría una cifra cercana a los seiscientos mil millones de pesos.

En segundo lugar, es necesario examinar el impacto de las reglas de condonación. La ley establece que los créditos podrán ser perdonados hasta en un setenta por ciento si el beneficiario obtiene el título académico, en un noventa por ciento

si, además, establece su residencia en su municipio de origen o en otro municipio rural, y en un ciento por ciento si se vincula laboralmente en el territorio durante al menos tres años. Esta disposición implica que la mayoría de los créditos se convertirán en gasto público y no en recursos recuperados, pues es previsible que gran parte de los jóvenes opte por acogerse a las condiciones que permiten la condonación total. En la práctica, esto significa que, de cada cien pesos prestados, el Estado recuperaría apenas entre diez y treinta, asumiendo así la mayor parte de la carga fiscal.

El proyecto contempla varias fuentes de financiación para enfrentar estos compromisos. Por un lado, los recursos provendrán del Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES), pero además se autoriza al Gobierno nacional para disponer de partidas del Presupuesto General de la Nación y se habilita la participación de entidades como el Fondo Colombia en Paz, el Departamento Administrativo de la Presidencia y el Ministerio de Agricultura para trasladar recursos adicionales. En términos fiscales, este diseño implica que el programa compite con otras prioridades presupuestales y que deberá garantizarse una asignación anual estable. De mantenerse una cobertura de alrededor de diez mil jóvenes por cohorte, el costo anual del programa podría representar entre el 0,05 % y el 0,1 % del producto interno bruto, lo cual supone un esfuerzo significativo de sostenibilidad financiera.

Ahora bien, aunque el gasto directo es alto y el diseño de condonación lo convierte casi en su totalidad en una erogación no recuperable, el programa también puede generar retornos indirectos que compensen este esfuerzo. Al elevar el nivel de formación de los jóvenes rurales, se espera que sus ingresos laborales futuros aumenten, lo que a su vez incrementará el recaudo por impuestos. La presencia de profesionales, técnicos y tecnólogos en los territorios rurales puede dinamizar las economías locales, fomentar el emprendimiento y contribuir a la formalización empresarial. Adicionalmente, si los jóvenes encuentran oportunidades en sus lugares de origen, disminuirá la presión migratoria hacia las ciudades, lo que reduce los costos de congestión en materia de vivienda, transporte y servicios sociales. En un horizonte más amplio, el fortalecimiento del capital humano en el campo puede favorecer la cohesión social y la construcción de paz, lo que significa menores gastos en atención a problemáticas derivadas del conflicto y la exclusión.

No obstante, es importante advertir los riesgos fiscales que supone la iniciativa. Si el programa no logra una adecuada focalización, el gasto podría crecer de manera incontrolada. De igual manera, si no se garantiza la existencia de empleos formales en los municipios rurales, la condonación plena puede terminar operando como un subsidio general sin los retornos territoriales esperados. Además, debe considerarse que cada cohorte implica compromisos financieros que se extienden por cinco o seis años, lo que requiere una planeación multianual rigurosa

para no comprometer la sostenibilidad del programa ni del presupuesto general.

En suma, el impacto fiscal de la ley sería considerable, con un costo estimado cercano a medio billón de pesos por cohorte de diez mil beneficiarios. Sin embargo, este gasto puede entenderse como una inversión social estratégica que, si se acompaña de políticas de desarrollo rural y de generación de empleo en las regiones, podría traducirse en beneficios económicos y sociales que compensen el esfuerzo fiscal inicial.

5. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5^a de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, de fine el conflicto de interés como la “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”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa crea un programa de becas para jóvenes; lo cual significa que el proyecto otorgaría beneficios o cargos de carácter general; es decir que, en todo caso, el interés del Congresista coincidiría o se fusionaría con los intereses de los electores, situación que claramente se establece en la ley como un caso en el cual no se genera el conflicto.

No obstante, se deja constancia de que en el trámite del presente proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos Congresistas que por razones de conciencia consideran que no deben participar en la discusión y votación del presente proyecto.

6. CONCLUSIÓN

Del análisis anterior se concluye que el proyecto de ley “Becas Retorno” responde a una necesidad urgente del país: detener el despoblamiento de las zonas rurales y promover el desarrollo equitativo de los territorios. La iniciativa propone un mecanismo innovador que combina acceso a la educación superior con incentivos claros para el retorno y la permanencia en los municipios de origen, lo cual contribuye a cerrar las brechas históricas entre el campo y la ciudad.

El diseño progresivo de la condonación de créditos –que llega hasta el 100% si el beneficiario se vincula laboralmente en su territorio– asegura que la inversión pública en educación genere retornos sociales y económicos en las comunidades rurales. Este modelo no solo beneficia al estudiante

individual, sino que fortalece la capacidad productiva, institucional y social de los municipios, promoviendo proyectos de desarrollo sostenible y arraigo comunitario.

Desde el punto de vista constitucional y legal, el proyecto encuentra pleno respaldo en los artículos 25,64 y 67 de la Constitución, así como en las leyes vigentes en materia de educación y desarrollo rural. Asimismo, se alinea con los compromisos derivados del Acuerdo de Paz, reforzando la implementación de políticas públicas que busquen transformar las condiciones estructurales del campo colombiano.

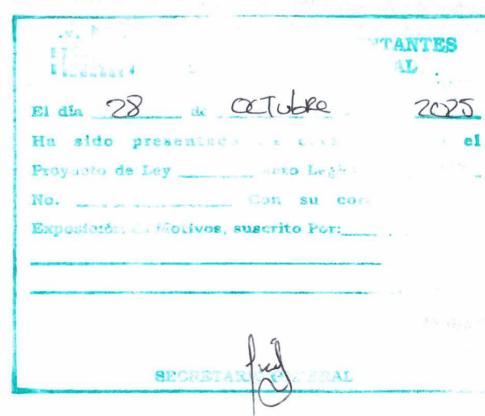
En síntesis, las “Becas Retorno” constituyen una apuesta por la justicia territorial, la equidad generacional y la construcción de paz en Colombia. Al garantizar que los jóvenes puedan estudiar y luego contribuir con sus conocimientos al desarrollo de sus comunidades, el Estado no solo cumple con su deber de promover derechos fundamentales, sino que impulsa un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible. Esta ley, por tanto, representa una oportunidad histórica para fortalecer el capital humano del campo, consolidar la presencia institucional en los territorios y garantizar que

la educación sea verdaderamente un motor de transformación social.

De los honorables Congresistas:

DIÓGENES QUINTERO AMAYA

Representante a la Cámara
Catacambo



PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL 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., 4 de noviembre de 2025

Señor

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente

Cámara de Representantes Ciudad

REF: Radicación de informe de ponencia para primer debate del **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.*

Respetado presidente,

De conformidad con la designación realizada por la mesa directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente, rindo el presente informe de ponencia para primer debate del 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.

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE 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.

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 definen 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. TRÁMITE DEL PROYECTO:

El 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*”, fue radicado el día 12 de agosto de 2025 ante la secretaría general de la Cámara de Representantes por el honorable Representante Juan Pablo Salazar.

El honorable Representante Carlos Ardila Espinosa fue designado como ponente único el 29 de octubre de 2025

3. 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.

3.1. Audiencias Públicas

El periodo legislativo pasado, se presentó un proyecto con similar objeto, cuyo número era el 170 de 2025 Cámara, el cuál fue archivado en mayo de los corrientes. Este proyecto abrió la puesta 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 desarrollo el 28 de febrero de 2025, Polícarpa, 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 diálogo 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.

3.2 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

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

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 Sanin, 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*

capacidad para interaccionar con otras células y destruirlas. Citoxicidad 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.

on gene SOX2 in a chi/d 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 microftalmia 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%.

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-Diclorofenoxyacético (Zahm et al., 1997), ha sido clasificado como “*posiblemente cancerígeno*” por la International Agency for Research on Cancer (IARC). Se ha asociado con infamas 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, disruptión 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 periodo, los gobiernos de Estados Unidos y Colombia experimentaron con diversos agrotóxicos, incluyendo el ácido 2,4-diclorofenoxyacético, 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 Resplandor, 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 Drogas.

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

1996: Hubo 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, Salívar 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 1º 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 número 380 de 2021, el cuál 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.

3.3. 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 071 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.

4. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

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

4.1 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 2º 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.

4.2 Marco Legal y jurisprudencial

4.2.1 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 3º de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 6º 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.

Toda 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,

4.2.2 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 4º 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 2º del Decreto número 423 de 1987, adoptado como legislación permanente por el artículo 1º 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 éstos 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, ‘a’ 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 2º 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.

4.2.3 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 resolutiva comprende:

“*La regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y otros riesgos, como el riesgo al medio ambiente, en o/ 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 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 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 por género.

5. 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 ineeficacia demostrada del glifosato y ofreciendo una solución más holística y sostenible al problema de los cultivos ilícitos en el país.

6. IMPACTO FISCAL:

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

“Artículo 7º. 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.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS:

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º 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 1º 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 por 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 concurre para el mamen/o 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 5^a de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incursa.

8. PROPOSICIÓN:

Por las consideraciones presentadas, rindo informe de ponencia para primer debate del 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* En consecuencia, solicito a la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar discusión y aprobación, conforme al texto propuesto.

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA 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.

Representante a la Cámara

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 2088 - miércoles, 5 de noviembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

Pág.

Proyecto de ley estatutaria número 445 de 2025 Cámara, mediante la cual se dictan disposiciones para la protección de los habitantes de las zonas de frontera.....	1
--	---

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 444 de 2025 Cámara, mediante la cual se crea el programa ‘Becas Retorno’ y se dictan otras disposiciones.....	5
--	---

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate del 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.....	10
--	----