



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1985

Bogotá, D. C., viernes, 17 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 185 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se modifica las normas para
adelantar negociaciones de paz con Grupos
Armados Organizados.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 146 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 146. En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

La facultad de aprobar el inicio oficial de negociaciones que busquen convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados por iniciativa del Presidente de la República, se requerirá mayoría absoluta del Congreso pleno, que votará una vez se radique la solicitud por el Presidente de la República.

La votación que aprobase negociar con Grupos Armados Organizados que han cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, secuestro; tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente, será inconstitucional y susceptible de ser demandada ante la Corte Constitucional.

Artículo 2º. Modifíquese el numeral 6 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Cuando se trate de procesos que busquen un convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados, deberá contar, previo a la instalación oficial de las conversaciones, con la mayoría de los votos del Congreso Pleno.

Se prohíbe convenir o ratificar acuerdos de paz con Grupos Armados Organizados que hayan cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, secuestro; tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente, inclusive el reclutamiento.

Artículo 3º. Adiciónese un numeral 13 al artículo 241 de la Constitución Política, el cual quedará así:

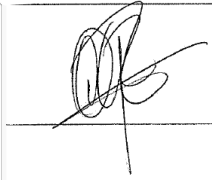
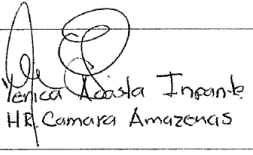
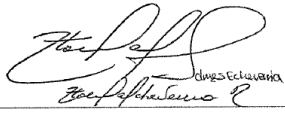
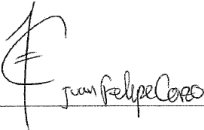
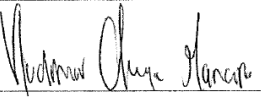
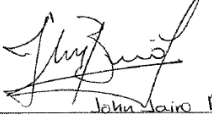
Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos

de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

13. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra la autorización del Congreso Pleno al presidente de la República para iniciar oficialmente negociaciones que pretendan convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados solo por el cargo que compruebe que dicho grupo ha incurrido en los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, secuestro; tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente.

Artículo 4º. La presente reforma rige a partir de su publicación.

De los honorables Congresistas,

De los honorables congresistas,	
 Twelth S. Gandra	 Verónica Acosta Insausti HR. Cámara Amazonas
 Juan E.	 Juan Felipe Corzo
 Eduardo Trujillo	 Miguel Polo Polo
 John Jaime Benito	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa de reforma constitucional tiene dos objetivos principales enfocados en los procesos que ha adelantado Colombia en materia de acuerdos de paz con Grupos Armados Organizados y que hoy recaen exclusivamente en el presidente de la República y quienes él delegue. Son estos:

1. Evitar que se realicen acuerdos de paz con grupos que durante su desarrollo como tal hayan incurrido en delitos cuya gravedad es tal que se hace inviable tenerlos como contraparte en una negociación o porque hayan incurrido en faltas graves en el Derecho Internacional Humanitario.
2. Permitir la colaboración armónica y el sistema de frenos y contrapesos dentro de los procesos de paz. Así las cosas, que el legislativo, como órgano máximo de representación popular, tenga la facultad de autorizar los diálogos de paz

que quiera iniciar el Presidente de la República una vez se haya surtido la fase exploratoria y que la rama judicial también tenga facultad de frenar dicho proceso si se tratase de una negociación con un grupo que ha cometido los delitos que hacen prohibitiva la negociación.

De esta manera se integran las tres ramas del poder público en un tema tan delicado y neurálgico como son los acuerdos de paz, en los que históricamente en Colombia se han surtido en cabeza de una sola persona, permitir la deliberación democrática que, además, concede la constitución cuando se trata, por ejemplo, de la declaración de guerra exterior.

Por otro lado, están los límites racionales a las negociaciones, pues Colombia ha optado por caer en las negociaciones a toda costa sin consideraciones sobre la contraparte y su historial delictivo, pues permite que se gesten nuevos tipos de violencia que al final no tienen ninguna capacidad de disuasión, pues se permite todo, en todo tiempo. Es así que este proyecto fija límites racionales en cuanto a quiénes deben ser excluidos de negociaciones, ya que estos delitos están por fuera de lo que permite el Derecho Internacional Humanitario o no tienen ningún tipo de relación con la insurgencia que los enmarca dentro del delito político. Los delitos cuya comisión dejaría excluido de cualquier acuerdo de paz son:

- Homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario. Categoría definida por el Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra.
- Secuestro
- Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes.
- Extorsión
- Delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual.
- Cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente.

II. MARCO NORMATIVO

Tratados internacionales

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es la rama del derecho que se aplica por las naciones en tiempos de guerra con el objetivo de establecer los límites que deben tener las partes involucradas en los conflictos. El Comité de la Cruz Roja Internacional lo define como:

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH suele llamarse también “derecho de la guerra” y “derecho de los conflictos armados”.

El DIH es parte del derecho internacional, que regula las relaciones entre los Estados. Está integrado por acuerdos firmados entre Estados –

denominados tratados o convenios—, por el derecho consuetudinario internacional, que se compone a su vez de la práctica de los Estados que estos reconocen como obligatoria, así como por principios generales del derecho.

El DIH se aplica en situaciones de conflicto armado. No determina si un Estado tiene o no tiene derecho a recurrir a la fuerza. Esta cuestión está regulada por una importante parte —pero distinta— del DIH, que figura en la Carta de las Naciones Unidas.

Frente a las normas que lo regulan, Colombia es suscribiente de los 4 convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales frente a lo admisible en tiempos de conflicto armado, estableciendo como prohibiciones:

- Estén concebidos principalmente para propagar el terror entre la población civil.
- No distingan entre combatientes y civiles (y sus bienes).
- Causen males superfluos o sufrimientos innecesarios.
- Causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural.

Lo anterior se ha expandido a que se ocasionen daños a la población civil, cuerpos religiosos, personal sanitario, los delitos sexuales.

Constitución Política

La Constitución Política también ha establecido límites frente a lo que puede conexas con el delito político, por lo que en la práctica no podrían tener beneficios de inmunidad en eventuales juicios, aun en el marco de un proceso de paz.

En el Acto Legislativo 02 de 2019 estableció que:

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

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos amnistía o indulto.

Así, el secuestro y el narcotráfico estarían también por fuera del arbitrio de la posibilidad de negociar con grupos que hayan cometido dichos delitos al no ser conexos por ministerio de la Constitución con ningún tipo de delito político.

Ley 1779 de 2016

Establece las condiciones generales para la negociación en cabeza del presidente, estableciendo la facultad de delegación en procesos de paz así:

Artículo 8º. *Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:*

- *Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.*
- *Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.*

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno nacional, según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.

A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.

Parágrafo 1º. *De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.*

Se entiende por miembro-representante la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en

los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.

Parágrafo 2°. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y, de considerarlo conveniente, podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley, al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal, se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera

de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En esas zona, (sic) que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.
3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.

Parágrafo 4°. El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni se generen inconvenientes o conflictos sociales.

Parágrafo 5°. Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

Esta normatividad, como se evidencia y así está en el marco constitucional, el Presidente de la República hoy está en cabeza absoluta de la negociación y solo cuenta con las demás ramas del poder público cuando requiere tramitar leyes de implementación, como ocurrió con el acuerdo con las extintas FARC, y aun en ese proceso el Congreso tomó la determinación de ser el mecanismo de refrendación, situación que fue admitida por el Gobierno nacional, siendo el primer antecedente de participación del legislativo en algo más que el trámite legal para la implementación.

III. COLOMBIA Y LOS PROCESOS DE PAZ

Colombia tiene un amplio recorrido histórico con acuerdos de paz; unos han tenido mejores resultados que otros, aplicando desde amnistías generales hasta sistemas de justicia transicional o sometimiento a la justicia en los casos de grupos no políticos.

El primero siendo en 1984 bajo el gobierno de Belisario Betancur, cuando se negociaron treguas

bilaterales con las guerrillas del M-19, FARC y EPL que contaron con agendas de negociaciones, comisiones, pero que no culminaron en acuerdos definitivos de paz con ninguno de los grupos; por el contrario, se recrudeció el conflicto y escalaron los ataques al Estado por parte de las guerrillas, siendo posterior a su instalación la toma del Palacio de Justicia y posterior la creación de la Unión Patriótica. Las disidencias recrudecen sus prácticas asesinando a decenas de sus propios miembros y retornando a la violencia en 1987¹.

Ya en el gobierno de Virgilio Barco se iniciaron conversaciones preliminares en el año 1988 con diferentes grupos insurgentes como el M-19, EPL, PRT y el Movimiento Quintín Lame, que finalizó en la ley de indulto que terminó definitivamente con esos grupos insurgentes. En 1990, coincidiendo el fin de esas guerrillas con la escalada violenta de los carteles del narcotráfico.² Y es que este punto es fundamental, pues cuando ocurren los procesos de paz con la fracción de las FARC que se convirtió en la Unión Patriótica y las insurgencias en 1990, no se había establecido el narcotráfico como forma de financiación, ni tampoco el secuestro o los ataques a la población eran lo predominante, por lo que aún gozaban de cierta popularidad por las luchas campesinas que teóricamente tenían.

Bajo el mandato de César Gaviria se establecieron en Caracas-Venezuela conversaciones con las FARC y el ELN, cuya interlocución fue acompañada por delegaciones internacionales. Sin embargo, en 1992, por el nivel de confrontación, no hubo acuerdo y se pararon las conversaciones.³

Bajo el gobierno de Ernesto Samper no hubo negociaciones serias con los grupos guerrilleros, quienes ya para esa época empezaron a sustituir los carteles en el negocio del narcotráfico, iniciaron los secuestros masivos, las extorsiones rurales y, bajo su mandato, en 1997 se crean las Autodefensas Unidas de Colombia.

Bajo el gobierno de Andrés Pastrana se inició uno de los procesos más controversiales y sonados de la historia de Colombia, el que se llevó a cabo con las FARC-EP y en territorio colombiano, estableciendo más de 47.000 kilómetros de territorio libre de hostilidades en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán⁴. Lamentablemente, lo anterior no solo no resultó en un acuerdo de paz, sino que recrudeció el conflicto, aumentó la presencia guerrillera y terminó en el rechazo de la población en los acercamientos.

En el gobierno de Álvaro Uribe no se dieron conversaciones formales de paz con grupos insurgentes, más sí se desmovilizaron y terminaron las Autodefensas Unidas de Colombia; mas no se podía entender como acuerdos de paz, pues, como lo definió la Corte Constitucional en sentencias sucesivas como la C-928 del 2005, al tratarse de Grupos Armados Organizados que no están clasificados como delincuentes políticos, no se pueden tratar con beneficios como si fueran tales, dejando solo la posibilidad del sometimiento a la justicia sin la benevolencia legal que ofrece para los delincuentes políticos, como por ejemplo:

“La Constitución colombiana prevé expresamente el delito político y le otorga un tratamiento benévolo, con fundamento en su motivación altruista, respecto del delito común, que tiene móviles egoístas, así:

i) *Al señalar los delitos políticos como merecedores de los beneficios de amnistía e indulto (artículo 150, número 17, y 201, número 2).*

ii) *Al excluir la condena por sentencia judicial a pena privativa de la libertad por la comisión de delitos políticos como causal de inhabilidad para ser congresista (artículo 179, número 1), magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado (artículo 232, número 3) o diputado (artículo 299).*

iii) *Al establecer que la extradición no procederá por delitos políticos”⁵.*

Con la presidencia de Juan Manuel Santos se inicia el proceso de negociación con las FARC-EP en el 2012 que finalizó con el acuerdo de paz ratificado en el Teatro Colón en el 2016 y que desmovilizó una fracción de la guerrilla, dejó una parte como disidencias y otro grupo que, siendo suscriptor del acuerdo, lo abandonaron⁶. Dicho acuerdo contó con la participación de las tres ramas del poder público únicamente para la implementación normativa.

Además, bajo la presidencia Santos, inició la fase exploratoria con la guerrilla del ELN, llegando a establecer comisiones. Esta mesa fue suspendida en enero del 2019 por el presidente Iván Duque luego del atentado de la guerrilla a la Escuela de Cadetes de Policía General Santander, atentado que movió incluso a la ONU a pronunciarse, quien hasta ese momento era garante del proceso de negociación que se estaba adelantando en La Habana-Cuba⁷.

Durante el mandato de Iván Duque no hubo nuevos intentos de negociación con grupos insurgentes ni de delincuencia común, dedicándose solo a la implementación del acuerdo con las FARC-EP, como lo ordenaba la normatividad vigente.

¹ Villarraga, Álvaro. Los acuerdos de paz Estado-guerrillas en Colombia, 1982-2016. Revista Derecho y Realidad (Pág. 116)

² Vanegas, Tomás. Acuerdos de Paz entre el Gobierno Barco y el M-19

³ Villarraga, Álvaro. Los acuerdos de paz Estado-guerrillas en Colombia, 1982-2016. Revista Derecho y Realidad (Pág. 124)

⁴ https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El_Caguan.pdf

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-928 de 2005. M. P. Jaime Araujo Rentería

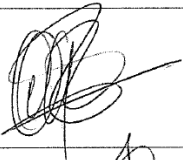
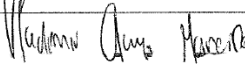
⁶ https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep

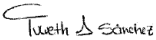
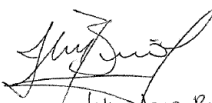
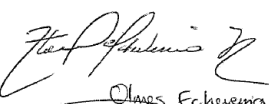
⁷ <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/las-naciones-unidas-repudian-atentado>

Llegada la presidencia de Gustavo Petro, se retomó la mesa con el ELN, pero además se iniciaron procesos con las disidencias de las FARC e incluso acercamientos con grupos que hoy no se pueden considerar como delincuentes políticos, o si lo fueran, por incumplimiento del acuerdo no podrían estar negociando con ellos, como la Nueva Marquetalia, El Clan del Golfo o acercamientos con bandas comunes en diferentes zonas del país. Estos procesos han generado errores jurídicos, retrotraer decisiones como los ceses bilaterales, incumplimientos reiterativos, congelamiento de los procesos por parte de las guerrillas, mientras que el resto de la institucionalidad no tiene ni voz ni voto en un ápice del proceso, generando crecidas violentas, incertidumbre en las comunidades, más aún cuando continúan ejecutando delitos graves que han permeado en la sociedad.

Por lo anterior, a fin de evitar que se negocie con delincuentes de lesa humanidad o perpetradores de delitos que nada tienen que ver con las causas políticas que dicen defender y que participe el Estado en procesos tan importantes, se pretende aprobar la presente reforma constitucional.

De los honorables Congresistas,

 Juan Felipe Corzo	 Yenerica Acosta HR Amazonas  Vladimir Olguin
--	---

 Tuxeth Sanchez	 John Jaime Berrio
 Carlos Echeverria  Fabian Trana	Miguel Polo Polo

El día 5 de Agosto de 2025

Ha sido presentado en este despacho el

de Ley 185 Ato Legislativo

Con su correspondiente

adivos, suscrito Por:

HR Oscar Leonardo Villamizar

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 356 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 196 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E.S.D.

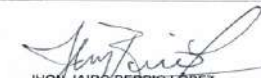
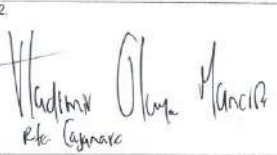
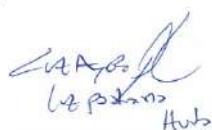
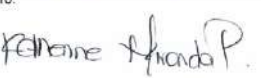
REFERENCIA: Proyecto de Acto Legislativo para radicación (texto y justificación).

Honorable Secretario General,

En virtud de los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 6º numeral 2, 139, 140, 145 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el siguiente proyecto de acto legislativo, por medio del cual se modifica el artículo 196 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Por lo anterior, se solicita darle el trámite correspondiente indicado en el artículo 144 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

1.  JHON JAIRO BERRIO LOPEZ Miembro de la Cámara de Representantes Por el Departamento de Antioquia Congreso de la República de Colombia Partido Centro Democrático	2.  Vladimir Olguin Rk Cagmar
3.  Yenerica Acosta Jarama	4.  OSCAR ALVARADO
5.  Carlos Echeverria Hrb	6. Mauricio Ponsdi
7.  Hernan Bustamante	8.  Andres Forero
9.  Tuxeth Sanchez	10.  Fabian Trana P.
11.  OSCAR ALVARADO	12.  Tuxeth Sanchez

Juan E.

I. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 356 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 196 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

**El Congreso de Colombia,
DECRETA**

Artículo 1º: Modifíquese el artículo 196 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

“El Presidente de la República, o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin previo aviso al Senado de la República o, en receso de este, a la Corte Suprema de Justicia.

La infracción de esta disposición implica abandono del cargo.

El Presidente de la República, o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado.

El Presidente de la República podrá salir del país sin previa autorización del Congreso hasta en seis (6) ocasiones por año, contado desde el 7 de agosto de cada año del cuatrienio constitucional; a partir del séptimo viaje en el mismo período anual (del 7 de agosto de un año al 6 de agosto del año siguiente), deberá solicitar autorización al Congreso de la República; la misma deberá ser aprobada por mayoría absoluta en cada una de las cámaras.

Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno. El ministro delegatario pertenecerá al mismo partido o movimiento político del Presidente.

En todos los casos, el Presidente de la República deberá presentar un informe detallado al Congreso sobre los motivos que justificaron su desplazamiento y los resultados y logros obtenidos en el mismo.

Parágrafo. La autorización que trata el presente artículo podrá votarse en reunión del congreso en pleno o por reunión en plenarias de cada corporación, sin embargo, se entenderá negado el permiso, aunque se haya aprobado el permiso en una cámara y negado en la otra.

Artículo 2º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 indica la exigencia de que todo proyecto de ley presentado ante la Secretaría General de la respectiva Corporación deberá contener un título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos; por tal razón, el presente documento expone los motivos por los cuales se presenta esta iniciativa legislativa.

2.1 COMPETENCIA

La Comisión Primera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente

para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “Reforma constitucional”; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”.

2.2 CONTENIDO, OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El objeto del Proyecto es modificar el artículo 196 de la Constitución Política de Colombia de 1991, con el fin de que el Presidente de la República salga del país sin previa autorización del Congreso de la República; se daría con el fin de aumentar el control político sobre las acciones del presidente en relación con sus viajes internacionales. La intención es tener mayor transparencia y rendición de cuentas, así como garantizar que el Congreso tenga la posibilidad de revisar y opinar sobre los desplazamientos del Presidente, particularmente si tienen implicaciones para la política exterior o nacional.

El artículo 196 de la Constitución Nacional establece que el Presidente de la República solo debe informar al Congreso acerca de sus salidas del país. Esta disposición refleja un enfoque en el que la figura del Presidente cuenta con amplias facultades en la gestión de su agenda internacional, con un control limitado por parte del Congreso. Sin embargo, la realidad contemporánea, en la que las decisiones internacionales tienen implicaciones profundas para la política interna y la soberanía nacional, demanda una mayor supervisión y balance de poderes.

El objetivo de la propuesta de modificar el artículo 196 es establecer un requisito de autorización previa por parte del Congreso después de que el Presidente supere cierto número de viajes al exterior. Este cambio no solo busca incrementar el control político sobre las acciones del Ejecutivo, sino también alinear a la nación con prácticas democráticas internacionales, donde la supervisión parlamentaria sobre los viajes presidenciales es comúnmente aplicada para salvaguardar los intereses del Estado y asegurar la continuidad en la gobernanza.

El fortalecimiento del control político y transparencia en una democracia es fundamental, donde las acciones del Ejecutivo sean objeto de revisión y supervisión por parte del Legislativo. La propuesta de requerir autorización del Congreso para las salidas del Presidente después de su séptima salida al año busca precisamente asegurar que todas las decisiones, especialmente aquellas que tienen implicaciones internacionales, sean transparentes y sujetas a un escrutinio adecuado. Esto fomenta la confianza pública en las instituciones y garantiza que las salidas del país del Presidente estén justificadas y alineadas con los intereses nacionales.

Por otro lado, la prevención de abusos de poder y mayor responsabilidad es una cuestión de máxima importancia, pues esto se fomenta en un marco donde el Presidente puede salir del país sin la necesidad de aprobación legislativa y que da lugar a salidas injustificadas o con fines personales, lo cual podría perjudicar la imagen y la estabilidad del país.

Al requerir autorización previa después de unas seis salidas previas, se introduce un mecanismo de control adicional que limita la discrecionalidad del Ejecutivo y asegura que las salidas sean objetivamente necesarias y beneficiosas para la nación; además de poder verificar con transparencia no solo que la agenda del Presidente se alinee con los intereses nacionales, sino que también permite una verificación de los gastos y fondos a utilizar en cada viaje.

Ahora, la presencia del Presidente es crucial para la estabilidad y el funcionamiento continuo de la administración pública. Un requisito de autorización previa permite al Congreso evaluar no solo la justificación de la salida, sino también las medidas de contingencia necesarias para garantizar la continuidad del gobierno. Esto se traduce en un manejo más responsable y organizado de la gestión pública.

En materia de fomento de la colaboración y corresponsabilidad entre poderes, al implicar al Congreso en la decisión de las salidas del Presidente, se fomenta una corresponsabilidad en la conducción del gobierno y la política exterior.

Este cambio fortalece la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, promoviendo un ejercicio más armónico y equilibrado del poder en el país. Además, asegura que el Legislativo desempeñe un rol activo en las decisiones estratégicas de la nación.

En materia de protección de la soberanía y la imagen internacional, este proyecto de acto legislativo se hace indispensable para regular el tema, toda vez que las salidas internacionales del Presidente son una representación directa del país en el exterior. El proceso de autorización asegura que cada salida esté bien fundamentada y que se realice en el mejor interés del país, protegiendo así la soberanía y la imagen internacional de la nación.

La revisión comparativa de las prácticas legislativas en otras democracias permite observar la importancia y efectividad de la supervisión legislativa sobre los viajes presidenciales. A continuación, se presentan ejemplos de países que han implementado medidas similares, reforzando el argumento para la modificación del artículo 196.

A. México: En México, el artículo 88 de la Constitución establece que el Presidente debe solicitar permiso al Congreso para ausentarse del país cuando la ausencia sea mayor a siete días. Esta autorización no es solo un formalismo, sino que implica una evaluación detallada del propósito y la necesidad de la salida, permitiendo al Legislativo intervenir y opinar sobre la pertinencia de la ausencia del Presidente. En casos de emergencia, el Presidente puede salir sin previa autorización, pero debe informar posteriormente, lo cual mantiene un balance adecuado entre flexibilidad y control.

B. Venezuela: La Constitución de Venezuela, en su artículo 235, requiere que el Presidente informe y obtenga autorización de la Asamblea Nacional para ausentarse del país por más de cinco días consecutivos. Esta disposición asegura que cualquier ausencia prolongada del Presidente esté respaldada por una justificación sólida y sea avalada por el Legislativo, permitiendo así una supervisión continua de las acciones del Ejecutivo, incluso en su ausencia.

C. Italia: Aunque la Constitución italiana no exige formalmente la autorización del Parlamento para que el Presidente salga del país, existe una tradición de informar previamente al Parlamento, especialmente en viajes de estado o con implicaciones significativas para la política exterior. Esto refleja un entendimiento implícito de la necesidad de mantener al Legislativo informado y participe de las acciones del Ejecutivo.

D. Argentina: En Argentina, el numeral 18 del artículo 99 de la Constitución establece que el Presidente debe solicitar autorización del Congreso para ausentarse del país, reforzando la idea de que la supervisión legislativa es crucial para asegurar que las salidas presidenciales sean justificadas y beneficien al país. Este mecanismo protege la soberanía nacional y asegura que las acciones del Ejecutivo cuenten con un respaldo institucional amplio.

E. Chile: La Constitución chilena también requiere que el Presidente obtenga permiso del Congreso para salir del país en ciertas circunstancias, reflejando un sistema robusto de control legislativo sobre las acciones del Ejecutivo en el ámbito internacional. Este modelo asegura que el Legislativo tenga un rol activo en la supervisión de la política exterior y las representaciones internacionales del Presidente.

F. Perú: El numeral 9 del artículo 102 de la constitución peruana atribuye de manera general, sin importar los días que el Presidente estará en el exterior, la competencia para autorizar la salida del país del máximo jefe de Estado; esto no es otra cosa que un ejemplo más del robusto control político que el congreso en Latinoamérica ejerce sobre la figura presidencial.

Finalmente, y a modo de conclusión, la modificación propuesta al artículo 196 de la Constitución Nacional para que el Congreso autorice las salidas del Presidente del país responde a una necesidad creciente de fortalecer el control político y la transparencia en la gestión del Ejecutivo que ya se da en diferentes países de Latinoamérica. Los ejemplos internacionales demuestran que esta medida no solo es viable, sino que es una práctica común en democracias que valoran la supervisión legislativa como una herramienta esencial para el equilibrio de poderes. Esta modificación asegurará que las salidas del Presidente sean justificadas, alineadas con los intereses nacionales y realizadas con la corresponsabilidad y participación del Congreso, garantizando así una gobernabilidad más equilibrada y efectiva para el país.

2.3. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Constitucionalmente, la competencia para presentar el presente proyecto de ley se encuentra en el numeral 1 del artículo 114 constitucional, pues es este el que le asigna al congreso la facultad para reformar la Constitución política:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.

2.4. IMPACTO FISCAL

En el marco de lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que 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 considera que el presente proyecto de acto legislativo no genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal, dado que no establece gasto adicional para el Gobierno nacional, además de no plantearse cambios en la fijación de las rentas nacionales o generar nuevos costos fiscales, así como tampoco compromete recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación.

2.5. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

La radicación, discusión y votación del presente proyecto de acto legislativo no genera conflictos de interés, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, toda vez que

cualquier beneficio o carga en el que pueda existir un eventual interés coincide o se fusiona con los intereses del electorado, dado el carácter general de aquellos.

Para esto, la segunda parte del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 expone unos casos en específico en los cuales la misma ley entiende que no existe conflicto de intereses:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.

(...)

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

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

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

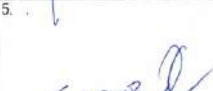
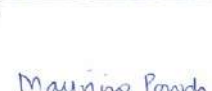
e) <Literal INEXEQUIBLE>

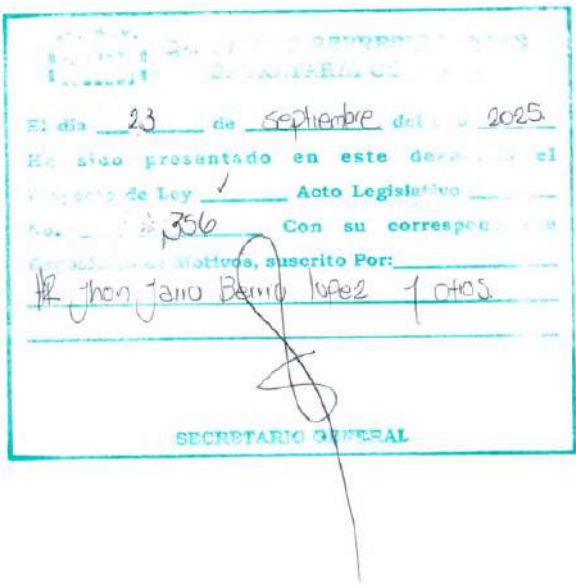
f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

(...)”.

No obstante lo anterior, se debe precisar que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada congresista evaluarlos.

De los honorables Congresistas,

1.  JHON-JAIRO BERRÍO LÓPEZ Miembro de la Cámara de Representantes Por el Departamento de Antioquia Congreso de la República de Colombia Partido Centro Democrático	 Vladimir Acosta Infante
3.  Yenicia Acosta Infante	4.  J. M. Urdinola
5.  Laura Pérez	6.  Maximino Ponce



PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se promueve un relevo generacional en el campo colombiano y se dictan otras disposiciones.

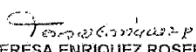
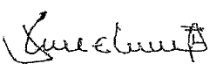
Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2025
Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad.

ASUNTO: Radicación proyecto de ley, por medio de la cual se promueve un relevo generacional en el campo colombiano y se dictan otras disposiciones.

En calidad de congresistas de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, por medio del cual se promueve un relevo generacional en el campo colombiano y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara por Cundinamarca
 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 JOSE ELIECER SALAZAR LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar



SARAY ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se promueve un relevo generacional en el campo colombiano y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA

Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene como objeto establecer disposiciones que permitan un rejuvenecimiento generacional en el campo colombiano, con el apoyo a proyectos y personas que deseen continuar con los procesos propios de la despensa agrícola.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación: Esta ley se aplicará en todo el territorio nacional, en busca de la renovación del campo colombiano hoy envejecido y así superar el riesgo a futuro de desabastecimiento de la canasta familiar.

Artículo 3°. Actores participantes en la presente ley: Para esta ley se tiene la participación de actores como las instituciones educativas públicas de los sectores rurales y principalmente con vocación agropecuaria, las instituciones universitarias públicas de educación superior y tecnológica, el Gobierno nacional y principalmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional y principalmente los estudiantes

de carreras universitarias y tecnológicas con programas agrícolas, pecuarios y su transformación.

Artículo 4°. Incentivos a la educación agropecuaria: Las universidades públicas con programas de pregrado en áreas agrícolas, pecuarias y su transformación deberán priorizar cupos para ingreso a egresados de las instituciones educativas públicas, ubicadas en sectores rurales de Colombia.

Artículo 5°. Pénsum con proyectos productivos: Las universidades públicas de que habla el artículo 4° de la presente ley, respetando la autonomía universitaria, podrán incluir en el pensum académico de sus carreras la elaboración y maduración de un proyecto productivo que será desarrollado en un plazo mínimo, según corresponda.

Dicho proyecto deberá contar con las diferentes fases del conocimiento, como la investigación, producción, transformación, comercialización y asociación.

El Ministerio de Educación Nacional propenderá por el cumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 6°. Proyectos productivos como trabajo de grado: El proyecto productivo que se desarrolle a lo largo de la carrera universitaria o tecnológica deberá ser tenido en cuenta como trabajo de grado para obtener el respectivo título.

Artículo 7°. Escogencia de proyectos productivos estudiantiles para apoyo: Los proyectos madurados a lo largo de la carrera universitaria o tecnológica podrán recibir apoyo económico del Gobierno nacional, conforme a la aprobación de requisitos que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y/o el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, según sea el caso.

Los proyectos deberán ser registrados ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y/o el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El Gobierno nacional reglamentará la forma como se debe entregar el apoyo económico al proyecto seleccionado.

Parágrafo Transitorio: Hasta tanto los nuevos proyectos productivos que establece la presente ley estén listos, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Comercio, Industria y Turismo, a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán abrir el registro de proyectos productivos estudiantiles, a efectos de surtir la revisión de requisitos para proyectos que consideren que pueden recibir el apoyo del Gobierno nacional.

Artículo 8°. Financiación: El Gobierno nacional, conforme al marco fiscal de mediano plazo, podrá fijar dentro del presupuesto general de la nación de cada año, asignado a las entidades objeto de esta ley, un rubro específico para el cumplimiento de la presente ley.

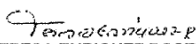
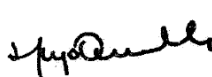
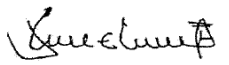
Artículo 9°. Compra de cosechas, proyectos productivos: El Gobierno nacional garantizará la compra a precios equitativos del primer producto obtenido del proyecto productivo estudiantil.

Artículo 10. Repercusiones por no ejecución del proyecto productivo estudiantil. Otorgado el apoyo económico al proyecto productivo estudiantil, deberá ser ejecutado en su totalidad, so pena del reintegro o devolución de los apoyos económicos entregados.

Artículo 10. Reglamentación: El Gobierno nacional reglamentará lo concerniente al cumplimiento de lo aquí dispuesto, en un término de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 11: Vigencia: La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas:

 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara por Cundinamarca
 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 JOSE ELIECER SALAZAR LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar


SARAY ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

Reviste la mayor preocupación que el campo colombiano experimente un proceso acelerado de envejecimiento, debido a múltiples situaciones que afectan principalmente a los jóvenes.

Esto nos lleva a plantearnos una pregunta:

¿Qué va a pasar cuando los campesinos que hoy trabajan la tierra ya no puedan seguir haciéndolo?

II. ENVEJECIMIENTO DEL CAMPO EN EL MUNDO

Introducción.

El envejecimiento del campo o envejecimiento rural, tal como lo señala la FAO, constituye un fenómeno demográfico y social de creciente relevancia. Se caracteriza por el aumento de la población mayor en las zonas rurales frente a la reducción de jóvenes en edad productiva, lo que evidencia un desequilibrio generacional en la estructura poblacional. Este proceso está estrechamente vinculado a la migración del campo hacia las ciudades, motivada por la búsqueda de

mejores oportunidades educativas, laborales y de acceso a servicios básicos.

En este contexto, la agricultura pierde progresivamente peso como fuente de empleo frente a sectores como la industria y los servicios, mientras que persisten limitaciones estructurales como la escasa disponibilidad de tierras, el acceso restringido a crédito, la baja conectividad y la falta de educación de calidad, lo que desincentiva la permanencia de la juventud en el campo. Así, el relevo generacional se erige como uno de los principales desafíos para el desarrollo rural sostenible, dado que de su garantía depende la continuidad productiva, la innovación tecnológica y la seguridad alimentaria a largo plazo. La ONU proyecta que el 68% de la población vivirá en ciudades para 2050, acentuando la despoblación del campo.

Actualmente, cerca del 28% del empleo global todavía se concentra en la agricultura, y sigue disminuyendo de manera sostenida a medida que los sectores industriales y de servicios ganan protagonismo.

En las economías de altos ingresos, la edad de quienes gestionan explotaciones agrícolas muestra un incremento constante: en Estados Unidos, la edad promedio de los agricultores alcanzó los 58 años en 2022; en Japón, los llamados *core farmers* superan los 68 años en promedio; y en la Unión Europea, solo el 11,9% de los gerentes de granja tiene menos de 40 años, mientras que cerca del 33% ya supera los 65 años, lo que ha convertido la renovación generacional en una prioridad de la Política Agraria Común.

Por su parte, América Latina y el Caribe enfrentan un proceso acelerado de envejecimiento poblacional en las zonas rurales, acompañado de fuertes brechas con el mundo urbano en materia de acceso a servicios, salud y cuidados, como lo documenta la CEPAL. A esta dinámica se suma una estructura agraria históricamente concentrada: la región ostenta la mayor concentración de tierra del mundo, con países como Paraguay, Brasil, Perú y Colombia registrando coeficientes de concentración cercanos o superiores a 0,86 (IGAC, 2012). En este escenario, los mecanismos tradicionales de acceso a la tierra –la compra, que tiende a profundizar la concentración, y la herencia, que fragmenta la propiedad– colocan mayor presión sobre campesinos y comunidades rurales, dificultando la permanencia de las nuevas generaciones en el campo.

En conjunto, estos datos reflejan que el envejecimiento del campo no solo responde a dinámicas demográficas, sino también a factores estructurales como la concentración de la tierra, la migración campo-ciudad y las barreras de acceso a recursos y oportunidades. Por ello, el relevo generacional se perfila como uno de los principales desafíos para garantizar la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios y el desarrollo rural en el mundo.

III. EDADES DE ENVEJECIMIENTO EN CIUDADES

En el siguiente cuadro se presentan indicadores de envejecimiento poblacional para 19 ciudades de la región que tienen más de 1 millón de habitantes. Montevideo, Cali, el Gran Santiago y Medellín son las ciudades más envejecidas. El mayor porcentaje de población de 60 años y más (cercano al 20%) se registra en Montevideo. En consecuencia, estas mismas ciudades presentan los índices de dependencia en la vejez y de envejecimiento más altos: mientras el primero varía entre 33 y 22 personas de 60 años y más por cada 100 personas potencialmente activas de 15 a 59 años, el segundo se sitúa entre 104 y 65 personas mayores de 60 años por cada 100 niños, niñas y adolescentes, menores de 15 años. Las otras grandes ciudades incluidas en el cuadro presentan relaciones de dependencia en la vejez inferiores al 20%. Por ejemplo, en Tegucigalpa hay 12 personas de 60 años y más por cada 100 personas en edad potencialmente activa.

Ciudad	País		Personas mayores			Relación de dependencia en la vejez ²	Índice de envejecimiento ³
			Total (En millones de personas)	60 años y más (En millones de personas)	(En porcentaje)		
Gran Buenos Aires	Argentina	2010	13 576 640	2 091 150	15,4	25,7	85,5
La Paz	Bolivia (Estado Plurinacional de)	2012	1 087 426	137 999	12,7	13,0	26,5
São Paulo	Brasil	2010	19 450 583	2 079 309	10,7	15,9	48,8
Rio de Janeiro	Brasil	2010	11 777 388	1 569 295	13,3	20,7	64,0
Gran Santiago	Chile	2017	6 685 556	1 030 510	15,4	23,8	80,1
Bogotá	Colombia	2018	8 621 795	1 086 689	12,6	18,5	65,5
Medellín	Colombia	2018	3 534 843	541 885	15,3	22,8	91,5
Cali	Colombia	2018	2 228 988	385 292	17,3	25,0	91,3
San José	Costa Rica	2011	1 252 890	142 381	11,3	17,9	53,9
Quito	Ecuador	2010	1 607 734	149 994	9,3	14,0	34,8
Guayaquil	Ecuador	2010	2 509 530	210 662	8,4	13,4	29,1
Ciudad de Guatemala	Guatemala	2018	2 645 002	261 873	9,9	15,4	38,1
Tegucigalpa	Honduras	2013	1 056 729	77 694	7,4	12,3	25,1
Ciudad de México	México	2020	19 608 611	1 939 371	9,9	15,1	39,7
Panamá	Panamá	2018	1 577 860	158 024	10,0	15,6	38,9
Lima	Perú	2017	9 601 434	1 215 536	12,7	19,5	56,8
Santo Domingo	República Dominicana	2010	3 119 494	252 277	8,1	12,9	29,3
Montevideo	Uruguay	2011	1 318 795	264 083	20,0	32,9	104,4
Caracas	Venezuela (República Bolivariana de)	2011	2 901 918	386 677	13,3	19,3	59,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En el contexto colombiano, donde la ruralidad conserva un peso decisivo en la seguridad alimentaria, la economía campesina y la conservación ambiental, el envejecimiento de la población rural representa una amenaza creciente para la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios y la cohesión territorial. El diagnóstico sobre este fenómeno revela tanto problemáticas estructurales como tendencias demográficas que se retroalimentan, configurando un escenario de alta complejidad.

IV. EL ENVEJECIMIENTO EN COLOMBIA

El envejecimiento del campo en Colombia responde a una serie de factores interrelacionados:

- La migración campo-ciudad ha reducido significativamente la presencia de jóvenes en las zonas rurales, pues la mayoría busca mejores oportunidades educativas, laborales y de calidad de vida en los centros urbanos. A este proceso se suma la persistencia de la pobreza rural, cuyos índices de pobreza multidimensional –según el DANE (2023)– continúan siendo muy superiores a los de las áreas urbanas, lo que desincentiva la permanencia en el territorio.
- Otro factor crítico es la concentración de la tierra, reflejada en coeficientes de Gini superiores a 0,86, que evidencian una marcada desigualdad en

la distribución de la propiedad rural. Este escenario restringe el acceso de las nuevas generaciones a predios productivos, limitando el emprendimiento agrícola y la innovación en el sector.

- De igual forma, el rezago tecnológico y la baja mecanización hacen que la agricultura resulte menos atractiva frente a otras alternativas laborales.
- Finalmente, la débil implementación de políticas de relevo generacional, cuyos programas de apoyo a la juventud rural han mostrado un impacto reducido y fragmentado, ha impedido garantizar la continuidad intergeneracional en el agro.

V. CONSECUENCIAS DEL ENVEJECIMIENTO

- Las consecuencias del envejecimiento rural son de gran magnitud y se manifiestan en múltiples dimensiones.
- En el plano económico, la reducción de la fuerza laboral agrícola genera una pérdida de dinamismo y productividad.
- Mientras que la disminución de productores jóvenes plantea serios riesgos para la seguridad alimentaria, al comprometer la capacidad del país de sostener una oferta suficiente y estable de alimentos.
- En el plano social, se observa una profundización de la desigualdad territorial, que mantiene al campo rezagado frente a las ciudades en términos de ingresos, acceso a servicios y oportunidades.
- Asimismo, aumenta la vulnerabilidad de la población rural, marcada por la dependencia de adultos mayores con baja cobertura en seguridad social y pensiones.
- Finalmente, en el plano ambiental y comunitario, se generan presiones adicionales, como el abandono de predios, la pérdida de conocimientos agrícolas tradicionales y una creciente concentración de tierras en pocas manos, fenómenos que comprometen la sostenibilidad de las comunidades campesinas y del desarrollo rural en su conjunto.

VI. POBREZA MULTIDIMENSIONAL CENTROS POBLADOS Y ZONAS RURALES DISPERSAS

Tabla 1. Hogares privados por indicador (Porcentaje %) Principales dominios PDET 2024

Dimensión	Indicador	Agregado	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
	Analfabetismo	14,5	11,8	16,6
	Bajo logro educativo	60,3	48,8	69,4
	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	6,4	5,9	6,7
	Inasistencia escolar	3,5	2,4*	4,3
	Rezago escolar	27,8	26,6	28,8
	Trabajo infantil	2,5	1,4*	3,4
	Barreras de acceso a servicios de salud	2,2	1,2*	3,1
	Sin aseguramiento en salud	4,3	3,6	4,8
	Desempleo de larga duración	12,7	14,3	11,4
	Trabajo informal	91,3	87,0	94,8
	Hacinamiento crítico	8,1	10,5	6,2
	Inadecuada eliminación de excretas	21,2	19,9	22,2
	Material inadecuado de paredes exteriores	5,7	11,0	1,5
	Material inadecuado de pisos	12,0	5,4*	17,2
	Sin acceso a fuente de agua mejorada	30,8	8,8	48,2

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida ECV 2024.
a Coeficiente de variación mayor al 15%.

VII.BRECHAS Y DESAFÍOS DE LA JUVENTUD RURAL:

Las cifras muestran que las juventudes rurales en Colombia enfrentan brechas estructurales que se expresan principalmente en el ámbito educativo, laboral, tecnológico y financiero. La precariedad del empleo, la baja protección social, la persistente pobreza y las limitaciones en conectividad e infraestructura educativa ponen en riesgo su permanencia en el campo y fomentan la migración hacia las ciudades.

Superar estas brechas requiere de políticas públicas integrales que fortalezcan el acceso a empleo formal, tierra, crédito y asistencia técnica, junto con programas de conectividad rural, infraestructura educativa y formación digital. Solo de esta forma será posible garantizar oportunidades reales para la juventud campesina y asegurar su papel estratégico en el relevo generacional y en la construcción de un campo colombiano más justo y sostenible.

A. Brecha Educativa y deserción escolar.

Según el DANE (2022), *en Colombia, la juventud es la etapa de la vida comprendida entre los 14 y 28 años de edad. En esta etapa, la persona se encuentra en proceso de “consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.*

Una de las brechas generacionales más significativas que enfrentan los jóvenes rurales en Colombia es la educativa. Mientras que en las zonas urbanas la cobertura en educación media y superior ha crecido de manera sostenida, en el campo persisten índices bajos de acceso, permanencia y calidad educativa. Esta situación limita el desarrollo de capacidades y habilidades necesarias para competir en el mercado laboral y participar en procesos de innovación agropecuaria.

De acuerdo con cifras del DANE y el Ministerio de Educación, los jóvenes rurales enfrentan tasas más altas de deserción escolar, así como una infraestructura educativa insuficiente, con escuelas de difícil acceso y programas que en muchos casos no se articulan con las vocaciones productivas del territorio. La falta de conectividad digital en gran parte del campo colombiano profundiza esta brecha, al restringir el acceso a recursos pedagógicos y a programas de formación técnica o superior en modalidad virtual.

Indicador	Rural	Urbano
Tasa de deserción escolar.	5,4%	3,6%
Jóvenes (18-22 años) que no completan la media.	45%	27%
Población (5-21 años) que no asiste a clases.	23,7%	17,9%
Jóvenes (17-21 años) que no estudian.	65,4%	46,8%

(ECV-DANE 2022)

En cuanto a asistencia educativa, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV-DANE 2022).

La tasa de deserción escolar en las zonas rurales es del 5,4%, en contraste con el 3,6% registrado en áreas urbanas.

Un análisis del rescate educativo en la educación media superior revela que, en las zonas rurales, el 45% de los jóvenes entre 18 y 22 años no completan la educación media superior, frente al 27% en entornos urbanos.

El 23,7% de la población rural entre 5 y 21 años no asiste a ninguna institución educativa, mientras que en zonas urbanas este indicador es algo más bajo, del 17,9%.

Entre los jóvenes de 17 a 21 años, el abandono alcanza un alarmante 65,4% en áreas rurales, versus el 46,8% en áreas urbanas.

B. Brecha laboral y productiva.

El mercado laboral rural continúa siendo altamente precario. A nivel nacional, la informalidad laboral alcanza el 56%, y en las principales ciudades llega al 43%, lo que refleja un problema estructural que en el campo es aún más profundo.

En abril de 2025, el empleo informal subió al 57,7%, lo que significa que los nuevos empleos generados siguen siendo en su mayoría inestables y sin cobertura de seguridad social. En términos de salud, aunque ha habido avances, todavía se registran rezagos: solo el 2,9% de las mujeres rurales y el 4,2% de los jóvenes rurales permanecían por fuera del sistema de afiliación.

El panorama pensional es crítico: el 85% o más de las mujeres y jóvenes rurales ocupados no cuentan con pensión ni con esquemas de protección laboral, lo que anticipa un escenario de alta vulnerabilidad en la vejez. Además, la pobreza monetaria afecta al 46,1% de los hogares rurales encabezados por mujeres y al 42,3% de los liderados por jóvenes, mientras que en hogares con jefatura masculina la cifra se reduce al 32,1%, lo que evidencia profundas desigualdades de género y edad en el acceso a recursos y oportunidades.

C. Brecha tecnológica y digital:

La conectividad digital representa otra de las principales barreras para las juventudes rurales. Mientras que en las cabeceras municipales y urbanas el 70% de los hogares cuenta con acceso a Internet, en el sector rural esta cobertura apenas llega al 28,8%.

En el ámbito educativo, la carencia es aún mayor: el 79,8% de las instituciones rurales no tiene conexión a Internet, y el 60% no dispone de aulas de informática, lo que limita el acceso a formación técnica, educación virtual y herramientas digitales necesarias para la innovación.

En los hogares rurales la situación es similar. Según cifras de 2021, el 70,2% de los hogares no contaba con Internet, frente al 30% de los hogares urbanos. Además, apenas el 8,5% de las familias rurales dispone de ordenadores o tabletas, mientras que la mayoría accede a Internet únicamente a través

de teléfonos móviles, lo cual reduce la calidad de la experiencia educativa y productiva.

D. Brecha financiera:

El acceso a servicios financieros y programas de apoyo constituye un factor decisivo para garantizar la permanencia de los jóvenes en el campo colombiano y fortalecer su papel en el relevo generacional. Sin embargo, distintos estudios del DANE, la FAO y el FIDA muestran que los jóvenes rurales siguen enfrentando serias restricciones para acceder a crédito, ahorro formal, seguros y capital semilla, lo que limita sus posibilidades de emprender, innovar e integrarse en cadenas de valor más rentables.

En términos generales, menos del 15% de los productores rurales logra acceder a créditos formales, y dentro de este reducido grupo la participación de los jóvenes es marginal. La mayoría de ellos carece de tierra propia, historial crediticio o garantías, condiciones que el sistema financiero exige para otorgar préstamos. Como consecuencia, muchos se ven obligados a recurrir a préstamos informales con intereses elevados, lo cual debilita sus ingresos y aumenta la vulnerabilidad económica de sus hogares. En el caso de las mujeres jóvenes rurales, la desigualdad es aún más marcada: históricamente, solo alrededor del 10% de los créditos agrícolas y el 5% de la asistencia técnica han estado dirigidos a ellas, lo que refleja un sesgo estructural en la distribución de los recursos productivos.

La baja cobertura de seguros agropecuarios constituye otro obstáculo de gran magnitud. La mayoría de los jóvenes rurales desarrolla sus actividades productivas sin ningún respaldo frente a riesgos climáticos, plagas o variaciones de mercado, de manera que una sola pérdida puede significar el abandono de la actividad agrícola. A esto se suma la falta de educación financiera, que limita las capacidades de administración, ahorro e inversión de los jóvenes campesinos, impidiéndoles aprovechar adecuadamente los recursos cuando logran acceder a ellos.

En cuanto a programas disponibles, existen iniciativas como las líneas de crédito del Banco Agrario y de Finagro, algunos proyectos de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y programas de emprendimiento juvenil impulsados por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Trabajo. También se han implementado proyectos piloto de cooperación internacional, como los de la FAO, el FIDA y la Unión Europea, orientados a la capacitación, la asociatividad y el acceso a microcréditos. No obstante, la cobertura de estos programas es limitada; suelen concentrarse en cabeceras municipales y no siempre logran adaptarse a las realidades de las veredas más apartadas.

La falta de articulación entre las entidades públicas, privadas y de cooperación internacional es otra de las debilidades recurrentes. Muchas iniciativas operan de manera fragmentada y sin continuidad, lo que genera una baja incidencia real en la vida de los jóvenes rurales. Esta situación tiene

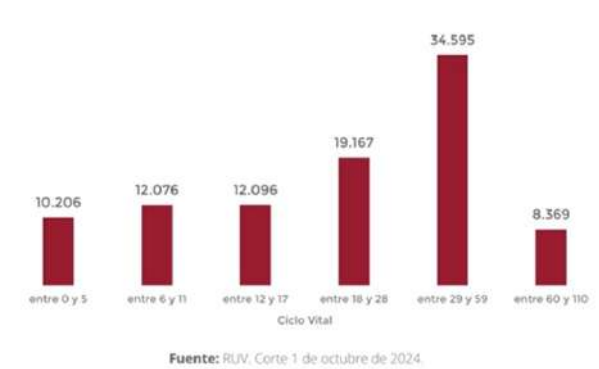
consecuencias directas: frena el emprendimiento juvenil, fomenta la migración campo-ciudad, aumenta la vulnerabilidad frente a crisis productivas y perpetúa las desigualdades generacionales y de género en el acceso a recursos.

VIII. DESPLAZAMIENTO DE JÓVENES POR LA VIOLENCIA.

Los jóvenes desplazados por la violencia en Colombia constituyen uno de los grupos más vulnerables dentro de la población víctima del conflicto armado. La persistencia de enfrentamientos entre grupos armados, las amenazas, los confinamientos y las disputas territoriales han obligado a miles de adolescentes y jóvenes a abandonar sus comunidades, interrumpiendo sus proyectos educativos, sociales y laborales. Según la Defensoría del Pueblo, solo entre enero y mayo de 2025 más de 77.000 personas fueron desplazadas, de las cuales 15.364 eran niños, niñas y adolescentes, lo que muestra el impacto directo sobre las generaciones más jóvenes. Este fenómeno no solo compromete sus derechos fundamentales, sino que también profundiza las brechas sociales y limita las posibilidades de relevo generacional en el campo colombiano.

Adicionalmente, un informe del observatorio para la Unidad de Víctimas en el primer semestre del 2024⁸ desarrolla un análisis de la ocurrencia de los desplazamientos en el primer semestre de 2024, incluyendo los datos del RUV frente a la caracterización de las víctimas, y presentan datos que abordan la respuesta de la entidad para atender y reparar a las víctimas desplazadas forzosamente.

Víctimas por edad:



Más de un tercio de la población desplazada en el periodo relacionado se encuentra entre los 0 y 17 años, siendo una problemática que transgrede los derechos individuales y colectivos de las niñas, niños y adolescentes, exponiéndolos a daños físicos, psicológicos, emocionales y culturales, pues experimentan una desestabilización de su unidad familiar, así como la pérdida de identidad y desarraigo de sus lugares de origen; ubicándolos en un estado de indefensión, por lo que su atención debe ser prioritaria. (Hernández, 2021).

8 <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/informes/InformeDesplazamientoForzado-1er-Semestre2024-28Marzo.pdf>

IX. CRISIS AGROPECUARIA Y DESABASTECIMIENTO DE LA CANASTA FAMILIAR

Colombia atraviesa una crisis agropecuaria que amenaza de manera directa la seguridad alimentaria de millones de hogares. La falta de mano de obra disponible en el campo, sumada al envejecimiento de la población rural, los efectos del cambio climático y el limitado apoyo estatal, ha reducido la capacidad productiva nacional y generado un progresivo desabastecimiento de productos básicos de la canasta familiar.

Uno de los problemas más graves es la escasez de trabajadores rurales. En distintas regiones del país, los agricultores han señalado que la mano de obra se ha convertido en un recurso escaso y costoso, ya que los jóvenes migran hacia las ciudades en busca de mejores oportunidades educativas y laborales. Este fenómeno ha dejado a la agricultura en manos de adultos mayores, lo que limita la capacidad de innovación, el relevo generacional y la sostenibilidad productiva del agro colombiano.

A esta dificultad se suma el impacto del cambio climático. En departamentos como Chocó, las inundaciones recurrentes y la alteración de los niveles de los ríos han devastado cultivos de plátano, yuca y cacao, afectando a miles de familias campesinas. Según reportes recientes, alrededor del 36% de la población de esa región se encuentra en situación de inseguridad alimentaria. A nivel nacional, la agricultura familiar, responsable de más de un tercio de la canasta básica, enfrenta serias amenazas por la deforestación, la degradación ambiental y la pérdida de prácticas ancestrales que garantizaban la diversidad y la resiliencia de los cultivos.

En el plano económico, el apoyo estatal al sector agropecuario sigue siendo insuficiente. Entre 2020 y 2022, las ayudas representaron apenas el 6,1% de los ingresos brutos agrícolas, un porcentaje muy por debajo del promedio de países de la OCDE y un 25% menor al registrado en las dos primeras décadas del siglo. Este rezago limita la capacidad del agro para responder a crisis productivas y reduce la competitividad de los pequeños productores frente a las importaciones.

Las consecuencias de esta crisis ya se reflejan en la vida cotidiana. El desabastecimiento ha provocado un aumento constante en los precios de los alimentos, lo que afecta de manera desproporcionada a los hogares de menores ingresos. Además, Colombia se ha vuelto más dependiente de las importaciones para suplir productos básicos, como ocurre en las islas del Caribe colombiano, donde el 90% de los alimentos son importados, generando una alta vulnerabilidad frente a fluctuaciones externas. Esta situación erosiona la soberanía alimentaria del país y agudiza las desigualdades territoriales.

X. CANASTA FAMILIAR Y ALZA DE PRECIOS.

El abastecimiento de la canasta familiar, derivado de problemas estructurales en el campo y coyunturas

que han presionado los precios de los alimentos, no responde a una sola causa, sino a la convergencia de factores como la escasez de mano de obra agrícola, el envejecimiento del campo, la reducción de áreas cultivadas, los efectos del cambio climático y la dependencia creciente de las importaciones.

La falta de trabajadores rurales es una de las principales razones por las que ciertos productos básicos no llegan con regularidad a los mercados. La migración de los jóvenes hacia las ciudades ha dejado a la agricultura en manos de adultos mayores, lo que limita la capacidad productiva y acelera la disminución de cultivos tradicionales como arroz, maíz, frijol o yuca. Esto impacta directamente la oferta de alimentos y genera distorsiones en el mercado interno.

Al mismo tiempo, fenómenos climáticos extremos –sequías prolongadas en unas regiones e inundaciones en otras– han reducido de manera significativa la producción agrícola. Departamentos como Chocó, Cauca y Nariño han reportado pérdidas de cultivos esenciales, lo que no solo afecta la economía campesina, sino que también incrementa la vulnerabilidad de la población, que debe depender de alimentos traídos de otras zonas o del extranjero.

El alza de precios es una consecuencia directa de esta reducción en la producción. Productos clave de la canasta básica, como el arroz, el aceite, el azúcar, el huevo, el plátano y las hortalizas, han registrado aumentos sostenidos en los últimos años. La inflación de alimentos llegó a superar el 20% en 2022 y, aunque en 2023 y 2024 se redujo parcialmente, los niveles siguen por encima del promedio histórico, golpeando con mayor fuerza a los hogares rurales y urbanos de bajos ingresos.

A este panorama se suma la dependencia de importaciones. Colombia importa buena parte de los cereales y del maíz utilizado para consumo humano y para la alimentación animal. Esto significa que las fluctuaciones internacionales como la guerra en Ucrania, la devaluación del peso o el encarecimiento de los fertilizantes se trasladan al precio final que pagan los consumidores. El resultado es una canasta familiar más costosa y menos accesible para millones de hogares.

De lo anterior, el sector agropecuario en Colombia enfrenta una contradicción estructural: mientras los consumidores pagan cada vez más por los alimentos de la canasta básica, los productores reciben ingresos bajos y muchas veces insuficientes para cubrir sus costos de producción. Esta brecha refleja la existencia de precios injustos, que desestiman la actividad agrícola y profundizan la crisis del campo.

Las causas son múltiples. En primer lugar, el intermediario ocupa un papel central en la cadena de comercialización. Los campesinos suelen vender sus cosechas a precios reducidos en finca, sin capacidad de negociación ni acceso directo a mercados, mientras que en los centros de distribución y en las ciudades esos mismos productos alcanzan valores mucho más altos. Esto significa que la mayor parte

del margen de ganancia se queda en los eslabones intermedios y no en el productor.

En segundo lugar, los altos costos de insumos agropecuarios (semillas, fertilizantes, pesticidas y concentrados) incrementan la inversión inicial del agricultor, pero no se ven reflejados en un pago justo por la cosecha. Situaciones como el encarecimiento de los fertilizantes tras la guerra en Ucrania o la devaluación del peso han elevado los costos hasta en un 50%, mientras que los precios de compra en finca apenas han variado.

La falta de políticas de regulación y control de precios también es un factor determinante. Colombia carece de mecanismos de estabilización que permitan garantizar un pago mínimo justo a los campesinos, a diferencia de otros países que cuentan con bolsas agropecuarias sólidas o subsidios directos. En consecuencia, muchos productores terminan abandonando cultivos porque no encuentran rentabilidad, lo que repercute en el desabastecimiento y en el aumento de las importaciones.

Entre los productos más afectados se encuentran el maíz, la papa, el arroz, el café y la leche, cuyos productores han denunciado históricamente que el precio que reciben en finca no compensa ni siquiera los costos de transporte. Por ejemplo, en varias coyunturas recientes, el precio del litro de leche en finca osciló en valores muy bajos (entre \$1.200 y \$1.400), mientras que al consumidor final le llegaba a más del doble. En el caso de la papa, en 2022 los campesinos en Boyacá y Cundinamarca protestaron porque debían vender la carga a precios tan bajos que no cubrían ni siquiera la mano de obra invertida.

Las consecuencias de estos precios injustos desincentivan la producción, generan endeudamiento, aumentan la migración del campo a la ciudad y ponen en riesgo la soberanía alimentaria del país. Además, refuerzan un círculo de pobreza en el que los agricultores asumen el riesgo productivo, pero no reciben beneficios proporcionales.

XI. TIERRA IMPRODUCTIVA.

La problemática de la tierra improductiva en Colombia refleja tanto limitaciones ambientales como fallas estructurales en la gestión de la propiedad rural. La Agencia Nacional de Tierras (ANT), como entidad rectora de la política de tierras, tiene la misión de recuperar, administrar y adjudicar predios para destinarlos a fines agroproductivos, en especial dentro del Fondo de Tierras de Reforma Rural Integral. Sin embargo, este proceso enfrenta obstáculos relacionados con tres categorías principales: vocación no agrícola, ocupación irregular y condiciones ambientales adversas.

1. Vocación no agrícola

Una parte considerable de los terrenos que han ingresado o se han ofrecido al Fondo de Tierras corresponde a áreas de bosques naturales, humedales, páramos o zonas de protección ambiental. Aunque estas superficies pueden ser contabilizadas como

“hectáreas adquiridas”, en la práctica no son aptas para cultivos ni ganadería. Ejemplos como el predio entregado en Majagual (Sucre), donde el 65% de las 515 hectáreas correspondían a humedal, muestran cómo la adquisición de tierra sin vocación productiva genera frustración en las comunidades campesinas y cuestionamientos al modelo de asignación. La ANT ha debido reforzar los criterios técnicos de compra, incorporando estudios agrológicos y ambientales antes de formalizar la adquisición.

2. Ocupación irregular

Otro grupo de tierras improductivas proviene de situaciones de invasión, acaparamiento y tenencia sin títulos válidos. La Procuraduría alertó que se intentaron comprar predios por 27.000 millones de pesos que estaban ocupados irregularmente, lo cual compromete su disponibilidad para adjudicación efectiva. En paralelo, se han identificado casos de compra de baldíos indebidamente titulados, que legalmente no pueden ser transferidos a través de compraventa privada. Frente a ello, la ANT ha implementado una política de suspensión de pagos y revisión jurídica de predios cuestionados, aunque el proceso ha ralentizado el cumplimiento de metas de acceso a tierras.

3. Condiciones ambientales adversas

La degradación del suelo, las inundaciones frecuentes y el impacto del cambio climático afectan grandes extensiones que en teoría tienen vocación agrícola, pero que en la práctica resultan improductivas. En departamentos como Chocó, Cauca o Meta, los terrenos sufren problemas de drenaje, deforestación o contaminación que impiden garantizar cultivos sostenibles. La ANT ha planteado la necesidad de articularse con el Ministerio de Ambiente y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para delimitar con precisión qué suelos deben destinarse a la producción y cuáles a la conservación. Sin embargo, la ausencia de un catastro multipropósito plenamente actualizado limita la capacidad de planificar y adjudicar tierras con criterios técnicos claros.

Hasta 2024, la Agencia Nacional de Tierras había adquirido cerca de 190.000 hectáreas y resuelto 68.000 hectáreas en procesos agrarios, pero informes de la Procuraduría General advierten que solo el 0,3% de las metas de adjudicación efectiva se había cumplido. Esto se debe a que gran parte de las tierras contabilizadas carecen de aptitud productiva, ya estaban ocupadas o presentaban restricciones jurídicas y ambientales. A su vez, se encuentran 4,1 billones de pesos destinados a la compra de tierras sin ejecutar plenamente, debido a la resistencia de grandes propietarios a vender predios o a inconsistencias técnicas en las adquisiciones.

XII. CONCLUSIÓN

El envejecimiento del campo colombiano representa un desafío estructural que trasciende la dimensión demográfica y se manifiesta como un obstáculo para la sostenibilidad productiva, la

seguridad alimentaria y la cohesión social de las regiones rurales. La disminución de la población joven en el agro responde a múltiples factores: falta de acceso a educación pertinente, ausencia de empleo digno, dificultades para acceder a la tierra, precariedad en la infraestructura, ausencia de conectividad digital y escasas oportunidades de emprendimiento. A ello se suman la informalidad laboral, la concentración de la propiedad, la ineficiencia de los mercados agropecuarios y los impactos del cambio climático, que en conjunto generan abandono de predios, pérdida de saberes tradicionales y una mayor dependencia de importaciones para cubrir la canasta básica.

Los desafíos son múltiples y de carácter estratégico. En primer lugar, garantizar el relevo generacional implica asegurar que los jóvenes encuentren razones y condiciones reales para permanecer en el campo: educación de calidad, capacitación técnica, ingresos dignos y un horizonte de vida con estabilidad. En segundo lugar, se requiere democratizar el acceso a la tierra, avanzando en la formalización, el catastro multipropósito y la adjudicación transparente de predios con vocación agrícola, evitando que continúe la concentración improductiva. A la par, urge dignificar el trabajo rural mediante procesos de formalización laboral, cobertura en salud y mecanismos de protección social que eviten la pobreza en la vejez.

La conectividad digital y física se erigen como elementos esenciales. Sin Internet, dispositivos y vías terciarias en condiciones adecuadas, los jóvenes rurales continuarán migrando a las ciudades en busca de oportunidades. De igual forma, se necesita acceso a financiamiento inclusivo, microcréditos y seguros agropecuarios que permitan afrontar riesgos climáticos y económicos. Esto debe complementarse con mercados más justos que reduzcan la intermediación, garanticen precios estables y fomenten la asociatividad campesina.

Otros retos inaplazables incluyen la adaptación al cambio climático, la planificación productiva con criterios ambientales, la atención a las mujeres rurales y el fortalecimiento de la seguridad frente a la violencia que expulsa a comunidades enteras. Todo ello exige coordinación institucional efectiva y una ejecución rigurosa de los recursos públicos, evitando dispersión y baja ejecución de programas estratégicos.

El país enfrenta un punto de inflexión: o se asume una agenda integral para revitalizar el campo y devolver dignidad a la vida rural, o el envejecimiento poblacional continuará debilitando la capacidad productiva, aumentando la dependencia alimentaria y profundizando las brechas sociales. Apostar por la juventud rural, con políticas claras de tierra, educación, conectividad, empleo y protección social, es el camino para transformar la crisis en oportunidad y asegurar que las nuevas generaciones encuentren en el campo un lugar viable y atractivo para sembrar su futuro.

XIII. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no genera gastos nuevos ni crea obligaciones adicionales permanentes para el Presupuesto General de la Nación. Su implementación se fundamenta en competencias y funciones ya existentes.

Se establece expresamente que la ejecución de estas medidas estará sujeta a la disponibilidad presupuestal, y que su financiación podrá articularse con fuentes existentes.

En este sentido, no se comprometen recursos adicionales no previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores correspondientes. Se trata, por tanto, de una propuesta con viabilidad fiscal, administrativa y normativa, que promueve el uso eficiente y articulado de los recursos públicos.

XIV. CONFLICTO DE INTERÉS

Según lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, corresponde enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del proyecto de ley.

En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“Artículo 1º El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

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.

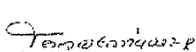
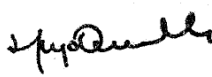
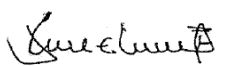
Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las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

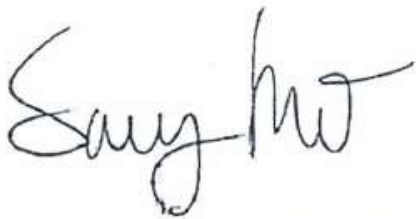
Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

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”.

En virtud del presente proyecto de ley, los suscritos o sus parientes cercanos no obtienen ningún beneficio particular, actual y directo. Por tanto, no se presenta ningún conflicto de interés.

De los honorables Congresistas,

 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara por Cundinamarca
 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 JOSE ELIECER SALAZAR LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar


SARAY ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de Agosto del año 2025

Se le presenta en este despacho el Proyecto de Ley 268

Acto Legislativo

Con su correspondiente Motivos, suscrito Por:

HR Teresa Enriquez Rosero y otros

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO	
Gaceta número 1985 - viernes, 17 de octubre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
Proyecto de acto legislativo número 185 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados.....	1
Proyecto de acto legislativo número 356 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 196 de la Constitución Política de Colombia de 1991.	6
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 268 de 2025 Cámara, por medio de la cual se promueve un relevo generacional en el campo colombiano y se dictan otras disposiciones.....	10

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025