

**Bogotá D.C., 07 de septiembre de 2021**

**Doctora  
Daira De Jesús Galvis Méndez  
Presidenta Comisión V Senado de la República**

**Asunto: Ponencia Negativa – Proyecto de Ley 044 de 2021 Senado.**

**Señora Presidenta;**

En cumplimiento a la designación realizada el pasado veintiocho (19) de agosto de 2021 por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado, y de conformidad con lo señalado en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, procedemos a someter a consideración ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley No. 044/21 Senado “por el cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones”.

**Cordialmente;**



**DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ**  
Senadora de La República  
Coordinadora Ponente

Sin firma

**JOSÉ DAVID NAME CARDOZO**  
Senador de La República  
Ponente

Sin firma

**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
Senador de La República  
Ponente

Sin firma

**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Senador de La República  
Ponente

Sin firma

**JORGE EDUARDO LONDOÑO**  
Senador de La República  
Ponente

Sin firma

**PABLO TORRES VICTORIA**  
Senador de La República  
Ponente

**Bogotá D.C., 07 de septiembre de 2021**

**Doctora  
Daira De Jesús Galvis Méndez  
Presidenta Comisión V Senado de la República**

**REF: Ponencia Negativa – Proyecto de Ley 044 de 2021 Senado “Por el cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones”**

Señora Presidenta:

En atención a la designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa para primer debate del PROYECTO DE LEY 044 DE 2021 SENADO, “Por el cual se prohíbe el uso del Glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones”, en adelante el “PL 044de 2021”, para que pueda darle el trámite legislativo correspondiente.

La presente ponencia retoma los argumentos expuestos en el Concepto No.20201130186041, emitido por el Ministerio de Agricultura de fecha 23-09-2020.

En consecuencia, la presente ponencia al igual que el documento antes citado, consta de las siguientes partes:

- I. Objeto.
- II. Justificación.
- III. Argumentos de ponencia negativa.
- IV. Proposición de archivo.

I. **Objeto.**

El proyecto de Ley tiene por objeto preservar el derecho a “(...) la vida, la salud y un ambiente de todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al glifosato y sus diferentes derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas.”

El texto propuesto, dispone, en aplicación de los principios de prevención y precaución, prohibir el uso del “Glifosato o cualquiera de sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas- componente lucha contra las drogas ilícitas”

Asimismo, ordena priorizar el “cumplimiento de lo dispuesto en el Punto 4 del Acuerdo Final y las estrategias de erradicación y sustitución voluntarias de cultivos uso ilícito, que contarán con medidas de acceso a tierras y activos productivos con el objetivo de garantizar el desarrollo territorial del país”

## II. **Justificación**

Los autores fundamentan la necesidad de elevar a rango legal la propuesta, en estudios científicos y evidencia sobre los elevados riesgos que representa la exposición, contacto y consumo de esta sustancia y sus diferentes derivados para la salud pública, colectiva e individual en cualquiera de sus modalidades y presentaciones.

## III. **Argumentos de la Ponencia Negativa.**

En relación con el Artículo 1°. Objeto y el Artículo 2°. Prohibición, es importante tener en cuenta que el uso de herbicidas en el marco de los procesos de erradicación de cultivos ilícitos y lucha contra las drogas, ha sido analizado en diferentes espacios y su uso está condicionado al concepto previo de las autoridades ambientales y de salud y los presupuestos establecidos por la H. Corte Constitucional a través de la Sentencia T-236 de 2017, en lo que se refiere a la necesidad de contar con “investigación científica sobre el riesgo planteado por la actividad de erradicación”, y “la evaluación del riesgo a la salud y al medio ambiente”.

En este aspecto, resulta claro que el Estado en el marco de las facultades otorgadas al Consejo Nacional de Estupeficientes a través del artículo 91 de la Ley 30 de 1986, ha venido aplicando el principio de prevención cuando se trata de “(...) g) Disponer la destrucción de los cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país”.

En consecuencia, no sería dable generar una nueva ley que este desligada de lo ya definido por el legislador, si no, adelantar una modificación de la Ley 30 de 1986, en los apartes relacionados con la temática en análisis.

El herbicida glifosato utilizado en el PECIG, actualmente suspendido, siempre contó con el Registro Nacional de venta, que es el instrumento establecido dentro del marco legal nacional, en concordancia con el marco internacional reglado por la Comunidad Andina de Naciones, respecto del uso de plaguicidas.

Adicionalmente, el programa de aspersión operó bajo la autorización expresa de los Ministerio de Salud y Protección Social y Ambiente y Desarrollo Sostenible y, bajo el estricto cumplimiento al instrumento de seguimiento y control ambiental establecido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en la modalidad de plan de manejo ambiental.

Por lo anterior, no resulta acertado condicionar el principio de “precaución” frente al uso del herbicida glifosato con exclusiva prohibición en la “implementación de la Política Nacional de Drogas”, pues de ser así, también merecería un análisis detallado la aplicación de dicha sustancia con fines agropecuarios y de explotación agroindustrial la cual es ampliamente utilizada en el control de malezas de diferentes cultivos lícitos como el “arroz, algodón, soya, plátano y banano, entre otros”.

Asimismo, la Sentencia T-236 de 2017 explica el alcance del principio de “precaución”, así: “El principio de precaución no responde exclusivamente al peligro, noción que se refiere exclusivamente a una posibilidad de daño. Este responde más bien al riesgo, es decir, a un cierto grado de probabilidad de un daño, en las situaciones en que la magnitud de dicha probabilidad no se ha podido establecer con certeza”.

En ese sentido, la misma sentencia refiere que “El nivel de riesgo depende, en gran medida, de la probabilidad de exposición accidental de la población civil, que teóricamente, y a primera vista, debe disminuir en los casos de aspersión terrestre. En estos casos habrá menor probabilidad de deriva y es posible que, luego de una aspersión terrestre, las personas sean alertadas sobre la presencia de residuos de glifosato en un predio con cultivos de coca, de tal forma que eviten el contacto con la mezcla depositada. En todo caso, la disminución del riesgo dependerá de las condiciones específicas de planeación, implementación y seguimiento del programa”

En consecuencia, lo que procede es el establecimiento de instrumentos de seguimiento y control ambiental y en salud humana que permitan la disminución del riesgo, así como prevenir, mitigar o reducir la materialización del posible daño.

Con el fin de establecer que la aplicación de la regla de “precaución extrema” puede dar lugar a que el Estado regule las actividades humanas hasta el punto de exigir a los particulares y a las autoridades que sus actividades no generen ningún riesgo (Política de cero riesgo), lo cual es inviable toda vez que el desarrollo de cualquier actividad y el uso de toda sustancia en las distintas actividades genera algún grado o nivel de riesgo, por lo cual, la búsqueda de un “riesgo cero” por medio de la regulación podría terminar imponiendo costos desproporcionados a toda la sociedad. Así las cosas, de acuerdo con la Sentencia T-236 de 2017 en su numeral 5.1.7.3 “... la pregunta no puede ser cómo eliminar el riesgo, sino cuál es el nivel de riesgo que una sociedad considera aceptable— y que nuestra Constitución admite— en un determinado momento, respecto de una cierta actividad”.

En ese orden de ideas, el numeral 5.1.7.4 de la Sentencia T-236 de 2017, referido al tema de riesgo y, por ende, coherente con el principio de precaución, prevé que corresponde a “las agencias expertas en la materia, evaluar los riesgos y fijar el nivel de riesgo aceptado con el fin de establecer las medidas conducentes a proteger a la sociedad de los riesgos no aceptados, teniendo en cuenta los costos y beneficios de la regulación. La regla de precaución extrema impone inmediatamente la alternativa regulatoria más costosa, que es la prohibición, con lo cual parecería desatender la directriz del Principio 15 de la Declaración de Río, que se refiere a la adopción de “medidas eficaces en función de los costos”.

Por su parte, el numeral 5.1.7.6 de la Sentencia T-236 de 2017 también expuesto en la parte considerativa del proyecto de Decreto, considera que “la precaución extrema convierte el principio de precaución en un principio de paralización del Estado y la sociedad” interpretación que no es constitucionalmente razonable.

Al respecto, la honorable Corte Constitucional mediante Auto 387 de 2019 reiteró y precisó los términos de la Sentencia T-236 de 2017, indicando que cuando la Sentencia T-236 de 2017 requiere que la decisión de reanudar o no la fumigación de cultivos ilícitos por medio de aspersión aérea con glifosato, se haga con fundamento en “evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente”, este requerimiento ha de entenderse en los términos del apartado final del numeral 5.4.3.6 de la parte motiva de la sentencia en referencia; es decir que “no equivale a demostrar, por una parte, que existe certeza absoluta e incuestionable sobre la ausencia de daño. Tampoco equivale a establecer que la ausencia de daño es absoluta o que la actividad no plantea ningún riesgo en absoluto”. Según el Auto 387 de 2019 equivale a establecer que “al momento de decidir acerca de la reanudación del PECIG, el Consejo Nacional de Estupefacientes deberá considerar y ponderar toda la evidencia científica y técnica disponible en lo que se refiere, por un lado, a la minimización de los riesgos para la salud y el medio ambiente, y, por otro, a la solución al problema de las drogas ilícitas, conforme a los instrumentos de política pública [...]”.

Frente al “Artículo 3°. La Política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas- priorizara estrategias de erradicación y sustitución voluntarias de cultivos de uso ilícito...”, el Estado viene trabajando en ese sentido, al punto de fortalecer dicho concepto mediante la expedición del Decreto Ley 896 de 2017, por medio del cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-, sin embargo, no es el único medio del cual se dispone para avanzar en la lucha contra las drogas producto de la siembra masiva de cultivos ilícitos, por ello, el Gobierno Nacional a través del Consejo Nacional de Estupefacientes puede autorizar la aplicación de herbicidas, con el fin de controlar la producción de cultivos ilícitos en zonas previamente georreferenciadas y delimitadas.

El PNIS fue considerado como un programa de Gobierno que, junto con las demás estrategias que buscan dar solución a la problemática de las drogas ilícitas, desarrolla políticas en materia de seguridad y salud pública desde diferentes perspectivas, sin que ello limite la facultad que asiste al Estado de combatir por los

medios más eficaces el desarrollo de una actividad definida como ilícita en los términos de la Ley 30 de 1986. Es más, el Acuerdo de Paz señala como uno de los elementos del programa la procedencia de la erradicación forzada en los casos en los cuales i) las siembras sean posteriores al 10 de julio de 2016 (a 31 de diciembre de 2015 el país repostaba 96.000 ha), ii) las comunidades presenten renuencia al programa y, iii) los beneficiarios incumplan los acuerdos firmados.

Finalmente, es importante evidenciar el crecimiento acelerado de los cultivos ilícitos que, de acuerdo a los informes de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, emitidos desde el año 2000 por el Sistema integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI, adscrito a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, Colombia en el 2017 alcanzó 171.495 hectáreas de cultivos ilícitos de coca. Esta cifra representa el máximo histórico en el área sembrada desde el inicio de la medición de estos cultivos por parte de Naciones Unidas. En este mismo año, el potencial de producción de cocaína fue de 1.379 toneladas. Para el año 2018, las hectáreas cultivadas se mantuvieron en 169.000 hectáreas de coca.

Según las cifras reportadas por SIMCI para el periodo comprendido entre el 2000 a 2003 se presentó una reducción de las hectáreas (ha) cultivadas de coca en un 47%, pasando de registrar 162.510 ha para el año 2000, a 86.340 ha en 2003. Esta cifra presenta una tendencia decreciente alcanzando el mínimo de hectáreas cultivadas en el año 2012 con 47.790 ha. A partir del año 2013 se evidencia un aumento en el área cultivada con coca, con un incremento promedio del 31% anual.

Los factores a los que se les puede atribuir este incremento son la suspensión de las operaciones de erradicación pues en agosto de 2013, se suspendió la erradicación en el Catatumbo en todas las modalidades y en 2014 la aspersión aérea en el Putumayo; las adecuaciones de seguridad para las operaciones de aspersión aérea en septiembre de 2013, la Suspensión total de las operaciones de aspersión aérea en septiembre de 2015 por decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes y posterior suspensión del Plan de Manejo Ambiental del PECIG por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

A partir de esta fecha y hasta 2017, se evidenció un incremento del 138% de los cultivos ilícitos y de 113% en la producción de clorhidrato. Por último, entre el año 2012 y 2018, erradicación manual mediante Grupos Móviles de Erradicación disminuyó al pasar de 80 GME en el año 2012 a 23 en julio de 2018.

Aunado al aumento de hectáreas de cultivos, durante este periodo se observó un aumento en la productividad de éstos, donde se evidencia que las hectáreas cultivadas son cada vez más productivas -duplicando su producción -, pasando de

4 kg por hectárea en promedio en el 2000 a 8 kg por hectárea en el 2017.

Adicionalmente podemos ver como a partir del 2013 comienza un incremento significativo y sostenido de la producción de clorhidrato de cocaína por hectárea, así como de las hectáreas sembradas.

La intervención de los territorios afectados por presencia de cultivos ilícitos contempla una combinación de estrategias orientadas y diseñadas en razón a las características propias de cada territorio, razón por la cual homogenizar las áreas a una sola metodología sería improcedente.

Ejemplo de lo anterior, es el trato diferencial que requiere el control de cultivos ilícitos al interior de Parques Nacionales, donde no es procedente la sustitución voluntaria de cultivos; por la naturaleza de conservación del territorio y, otra la intervención en

áreas ubicadas en zonas agropecuarias donde esta alternativa sería posible.

En la actualidad el Ministerio de Agricultura aprueba el uso del Glifosato en el campo Colombiano, siempre que el mismo cumple con los parámetros establecidos en la Decisión 804 de 2015, la cual modifica la Decisión 436 (Norma andina para el registro y control de plaguicidas de uso agrícola). La Decisión 804 adiciona la Resolución 2075 (Manual Técnico Andino para el Registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola).

Es de precisar que las plantaciones de coca tienen una connotación y disposición de ilegalidad, conforme con lo dispuesto en los tres tratados de Naciones Unidas que conforman el marco legal internacional del régimen de control mundial de las drogas. Estos son: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

En Colombia, el cultivo de coca, salvo las excepciones de práctica ancestral y los cultivos que tengan autorización del Consejo Nacional de Estupefacientes, tienen una connotación y disposición de ilegalidad, conforme con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 30 de 1986.

También están tipificados en el Código Penal, desde su siembra hasta su procesamiento, en los Artículos 375 y 376 sobre la conservación o financiación de plantaciones de cultivos ilícitos y, el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, sicotrópicos o drogas sintéticas, respectivamente. Conduitas, que son sancionadas en el primer caso, con hasta 12 años de prisión y 1.500 SMLMV de multa y, 30 años de prisión y 50.000 SMLMV de multa en el segundo caso.

El desarrollo de las labores de erradicación por parte de la Fuerza Pública presenta tres tipos de áreas i) de exclusión total, que corresponden a los cultivos de coca de uso ancestral los cuales no son objeto de erradicación en ningún tiempo; ii) con restricción parcial, son aquellos cultivos que para ser erradicados por parte de la Fuerza Pública se requiere surtir un procedimiento previo, estos son, los lotes ubicados en áreas susceptibles de consulta previa, donde procederá la erradicación una vez surtido el proceso consultivo; siembras asociadas a acuerdos de sustitución vigentes, la erradicación procede en caso de incumplimiento de los acuerdos y las plantaciones autorizadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes, se da la erradicación en caso de incumplimiento de las condiciones de la autorización

otorgada y iii) acceso sin restricción, obedece a los lotes de cultivos ilícitos que son susceptibles de erradicación de forma directa.

En relación con la sentencia T-236 de 2017, cabe señalar que ella establece reglas que debe surtir el Consejo Nacional de Estupefacientes para tomar la decisión de reanudar el programa de aspersión aérea, pero en estricto rigor no suspende el programa de aspersión, este fue suspendido de forma previa por Consejo Nacional de Estupefacientes en marco de sus funciones.

Resulta inconveniente e incoherente prohibir una medida que ha demostrado su eficiencia en la erradicación de los cultivos ilícitos como lo es la aplicación de glifosato, sin tener fundamentos científicos suficientes y concluyentes sobre si existe afectación a la salud de las personas y del medio ambiente, como se explicó atrás En consecuencia, ante tal situación no tener la posibilidad de usar el glifosato como una medida más para erradicar cultivos ilícitos, tiene graves consecuencias para la sociedad colombiana, toda vez que se debilitan las instituciones de nuestro Estado Social de Derecho a causa del fortalecimiento de las empresas criminales alrededor de los cultivos ilícitos.

No en vano, varios reportes oficiales indican que el aumento de asesinatos de líderes sociales, encuentran fundamento en la lucha entre bandas criminales por el control de las rutas y territorios del narcotráfico.

### **I. Proposición.**

Por las razones anteriormente expuestas, solicitamos a la Comisión V Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, ARCHIVAR el PROYECTO DE LEY 044 DE 2021 SENADO, “Por el cual se prohíbe el uso del Glifosato y sus derivados en la implementación de la Política Nacional de Drogas y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,



**DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ**  
Senadora de La República  
Coordinadora Ponente

Sin firma

**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Senador de La República  
Ponente

Sin firma

**JOSÉ DAVID NAME CARDOZO**  
Senador de La República  
Ponente

Sin firma

**JORGE EDUARDO LONDOÑO**  
Senador de La República  
Ponente

Sin firma

**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
Senador de La República  
Ponente

Sin firma

**PABLO TORRES VICTORIA**  
Senador de La República  
Ponente

***COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SECRETARIA GENERAL***

Bogotá D.C., siete (07) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

En la fecha, siendo las tres y cuarenta y cinco (03:45 p.m.) se recibió el informe de ponencia negativa para primer debate al **Proyecto de Ley No. 044 de 2021 Senado** “Por el cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados en la implementación de la política nacional de drogas y se dictan otras disposiciones”, firmado por la honorable senadora Daira de Jesús Galvis Méndez.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la oficina de Leyes de Senado.

  
**DELICY HOYOS ABAD**  
Secretaria General