

Bogotá D.C. octubre de 2025

Representante
ERICK ADRIAN VELASCO BURRBANO
Presidente Comisión Quinta Constitucional

Representante
ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ
Vicepresidente Comisión Quinta Constitucional

Secretario
CAMILO ERNESTO ROMERO GALVAN
Comisión Quinta Constitucional

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 268 de 2025
Cámara **POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE UN RELEVO GENERACIONAL EN EL CAMPO COLOMBIANO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**".

De conformidad con mi calidad de ponente del proyecto de ley de la referencia, y acorde a designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5 de 1992, me permito presentar informa de ponencia positiva para primer debate, con el siguiente contenido:

- I. Trámite del proyecto de ley.
- II. Objeto y síntesis del proyecto de ley.
- III. Consideraciones.
- IV. Competencia del congreso.
- V. Conflicto de interés.
- VI. Proposición.
- VII. Texto para primer debate

Cordialmente,



TERESA ENRÍQUEZ ROSERO

Representante a la Cámara

Partido de la U.

Ponente

- I. Trámite del proyecto de ley.

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 - 68 - Oficina 205 B - Edificio Nuevo del Congreso, Bogotá D.C.
esmeralda.hernandez@senado.gov.co
www.senado.gov.co

1
9-PIC-17
3:10 PM 25

El presente proyecto de ley es iniciativa de las Representantes a la Cámara Teresa Enríquez Rosero, Saray Elena Robayo y los Representantes a la Cámara Diego Fernando Caicedo, José Eliecer Salazar y Hugo Alfonso Archila.

Fue radicado el día 26 de agosto de 2025 ante la Secretaría General del Congreso de la República.

Para el inicio de su tránsito legislativo, el día 23 de octubre de 2025 la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, designó como ponente para primer debate a la Representante Teresa De Jesús Enríquez Rosero, quien en cumplimiento de las disposiciones previstas en la ley 5 de 1992 se presenta la correspondiente ponencia para primer debate ante esta comisión.

II. Objeto y síntesis del proyecto de ley.

La presente iniciativa consta de 11 artículos, orientados a promover el relevo generacional en el campo colombiano.

ARTICULO 1. OBJETO: Busca establecer disposiciones que permitan un rejuvenecimiento generacional en el campo colombiano.

ARTICULO 2. AMBITO DE APLICACION: Se aplicará en todo el territorio nacional, en busca la renovación del campo colombiano.

ARTICULO 3: ACTORES PARTICIPANTES EN LA PRESENTE LEY: 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 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación Nacional y principalmente los estudiantes de carreras universitarias y tecnológicas con programas agrícolas, pecuarios y su transformación.

ARTICULO 4. INCENTIVOS A LA EDUCACION AGROPECUARIA: busca priorizar cupos para ingreso a egresados de las instituciones educativas públicas, ubicadas en sectores rurales de Colombia.

ARTICULO 5. PENSUM CON PROYECTOS PRODUCTIVOS: Las Universidades públicas 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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 la aprobación de requisitos que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y/o o el Ministerio de Comercio Industria y Turismo según sea el caso.

ARTICULO 8. FINANCIACION: 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.

ARTICULO 9. COMPRA DE COSECHAS PROYECTOS PRODUCTIVOS: El Gobierno Nacional, garantizara la compra a precios equitativos del primer producto obtenido del proyecto productivo estudiantil.

ARTICULO 10. REPERCUSIONES POR NO EJECUCION 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.

ARTICULO 10. REGLAMENTACION: El gobierno Nacional reglamentara 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.

ARTICULO 11: VIGENCIA: La presente ley rige a partir de su promulgación.

III. Consideraciones.

I. 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 desincentivan 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 industrial 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.

II. 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 ^a	Índice de envejecimiento ^b
			Total (En millones de personas)	60 años y más (En millones de personas)	(En porcentajes)		
Gran Buenos Aires	Argentina	2010	13 578 548	2 091 150	15,4	25,2	65,5
La Paz	Bolivia (Estado Plurinacional de)	2012	1 687 426	137 999	8,2	13,0	28,5
São Paulo	Brasil	2010	19 459 583	2 079 309	10,7	15,8	48,8
Río de Janeiro	Brasil	2010	11 777 368	1 569 295	13,3	20,2	64,0
Gran Santiago	Chile	2017	6 683 556	1 030 510	15,4	23,6	80,1
Bogotá	Colombia	2018	8 621 795	1 086 689	12,6	18,5	65,5
Medellín	Colombia	2018	3 534 843	541 865	15,3	22,6	91,5
Cali	Colombia	2018	2 226 988	365 292	16,4	25,0	91,3
San José	Costa Rica	2011	1 202 680	142 381	11,8	17,9	53,9
Quito	Ecuador	2010	1 607 734	149 384	9,3	14,6	34,8
Guayaquil	Ecuador	2010	2 509 530	210 652	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	1 055 729	77 694	7,4	12,3	25,1
Ciudad de México	México	2020	19 608 611	1 938 371	9,9	15,1	39,7
Panamá	Panamá	2010	1 577 959	158 024	10,0	15,6	38,9
Lima	Perú	2017	9 601 434	1 215 536	12,7	19,5	56,6
Santo Domingo	República Dominicana	2010	3 119 494	253 277	8,1	12,9	28,3
Montevideo	Uruguay	2011	1 318 755	264 093	20,0	32,9	104,4
Caracas	Venezuela (República Bolivariana de)	2011	2 901 918	369 677	12,7	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.

III. 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.

IV. CONSECUENCIAS 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.

V. 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 ^a	4,3
	Rezago escolar	27,8	26,6	28,8
	Trabajo infantil	2,5	1,4 ^a	3,4
	Barreras de acceso a servicios de salud	2,2	1,2 ^a	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 ^a	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%.

VI. 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 desercion 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 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.

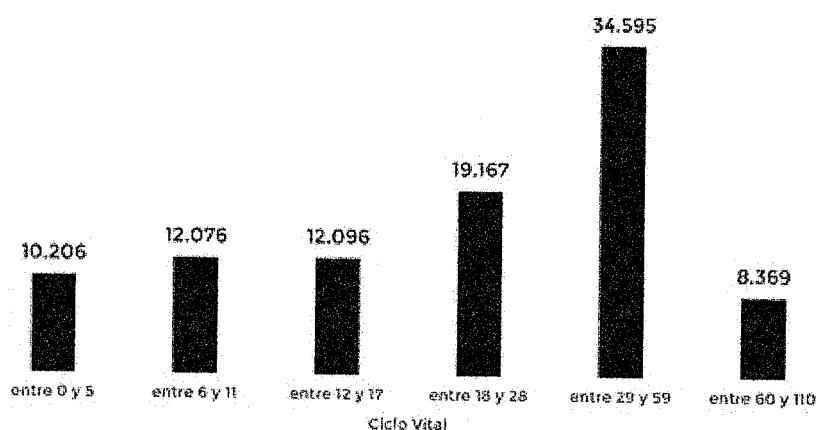
La falta de articulación entre las entidades públicas, privadas y de cooperación internacional es otra de las debilidades recurrentes. Muchas iniciativas operan de manera fragmentada y sin continuidad, lo que genera una baja incidencia real en la vida de los jóvenes rurales. Esta situación tiene consecuencias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

VII. 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 2024¹ 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 por desplazadas forzosamente.

Victimas por Edad:



Fuente: RUV, Corte 1 de octubre de 2024.

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

¹ <https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/informes/InformeDesplazamientoForzado-1erSemestre2024-28Marzo.pdf>

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)

VIII. 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.

IX. 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 desestimulan 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 tan 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.

X. 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 corresponden 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.

XI. 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.

IV. Competencia del congreso.

Constitucional:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...)

Legal:

Ley 3 de 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber”

Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes

“Artículo 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

1. Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación (...)

V. Conflicto de interés.

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés a los Congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista

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 (...)"

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

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

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

Con base en lo anterior, me permito manifestar que no existe ninguna situación que conlleve a la suscrita a tener intereses particulares que riñan con el contenido del proyecto de ley que se somete a aprobación del Congreso de la República. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. Por ello, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generar un conflicto de interés o un impedimento.

VI. Proposición.

Por lo anteriormente expuesto presento ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes integrantes de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate como su texto original al Proyecto de Ley No. 268 de 2025 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE UN RELEVO GENERACIONAL EN EL CAMPO COLOMBIANO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Atentamente,


TERESA ENRÍQUEZ ROSERO
Representante a la Cámara
Partido de la U.

VII. Texto para primer debate

PROYECTO DE LEY No _____ 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

ARTICULO 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.

ARTICULO 2. AMBITO DE APLICACION: Esta ley se aplicará en todo el territorio nacional, en busca la renovación del campo colombiano hoy envejecido y así superar el riesgo a futuro de desabastecimiento de la canasta familiar.

ARTICULO 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, Ministerio de Educación Nacional y principalmente los estudiantes de carreras universitarias y tecnológicas con programas agrícolas, pecuarios y su transformación.

ARTICULO 4. INCENTIVOS A LA EDUCACION 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.

ARTICULO 5. PENSUM 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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 la aprobación de requisitos que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y/o 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 reglamentara 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 pueden recibir el apoyo del Gobierno Nacional.

ARTICULO 8: FINANCIACION: 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.

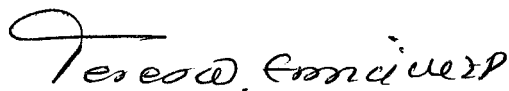
ARTICULO 9. COMPRA DE COSECHAS PROYECTOS PRODUCTIVOS: El Gobierno Nacional, garantizara la compra a precios equitativos del primer producto obtenido del proyecto productivo estudiantil.

ARTICULO 10. REPERCUSIONES POR NO EJECUCION DEL PROYECTO PRODUCTIVO ESTUDIANTEL. 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.

ARTICULO 11. REGLAMENTACION: El gobierno Nacional reglamentara 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.

ARTICULO 12 VIGENCIA: La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,



TERESA ENRÍQUEZ ROSERO

Representante a la Cámara

Partido de la U.