

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1202

Bogotá, D. C., miércoles, 5 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se realiza una reducción salarial y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 3 de octubre de 2022

Honorable Senador

**FABIO RAÚL AMIN SALEME**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 10 de 2022 Senado "Por medio del cual se realiza una reducción salarial y se dictan otras disposiciones."

Reciba un cordial saludo respetado señor Presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 10 de 2022 Senado "Por medio del cual se realiza una reducción salarial y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

#### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo bajo estudio fue radicado el 22 de julio de 2022, ante la Secretaría General del Senado de la República, es de autoría de los Honorables Senadores: Paloma Valencia Laserna, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Paola Andrea Holguín Moreno, Esteban Quintero Cardona, Enrique Cabrales Baquero, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Yenny Esperanza Roza Zambrano, Miguel Uribe Turbay, Maria Fernanda Cabal Molina, José Vicente Carreño Castro, Josue Alirio Barrera Rodríguez, Carlos Manuel Meisel Vergara, Ciro Alejandro Ramírez Cortes; y los Honorables Representantes: Hernán Darío Cadavid Márquez, Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, José Jaime Uscategui, Pastrana, Juan Fernando Espinal Ramírez, Christian Garces Aljure, Eduar Alexis Triana Rincón, Vladimir Olaya Mancipe, Yulieth Sánchez, Carlos Edward Osorio Aguilar, Andrés Eduardo Forero Molina, Oscar Darío Pérez Pineda, Juan Felipe Cardozo Álvarez. El proyecto original fue publicado en la Gaceta 878 de 2022.

El día 16 de agosto de 2022, mediante Acta MD-03, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República designó como ponente única del proyecto bajo estudio a la senadora Paloma Valencia Laserna.

El día 28 de septiembre de 2022, se dio primer debate al proyecto de acto legislativo bajo estudio en la Comisión Primera del Senado, durante el cual se aprobó una (1) proposición de la HS Paloma Valencia, tendiente a eliminar los artículos 1 y 2 del informe de ponencia, relativos a la reducción de los miembros de Senado y Cámara, la cual fue aprobada con 15 votos a favor y 3 en contra. Adicionalmente, quedaron como constancia dos (2) proposiciones al artículo 3, una presentada por la HS Paloma Valencia, orientada a fijar el tope salarial de los Congresistas en 23 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 2026; y la otra por los HHSS Carlos Fernando Mooto, Alejandro Carlos Chacón y Germán Blanco Álvarez, tendiente a fijar el mismo tope a todos los altos funcionarios del Estado, que entraría en vigencia una vez se promulgue el acto legislativo. Acto seguido, se discutió y aprobó el artículo 3 como viene en la ponencia, el cual fue aprobado con 18 votos a favor y 0 en contra; y el artículo 4 como viene en la ponencia, el cual fue aprobado con 17 votos a favor y 0 en contra. Finalmente, se aprobarían en bloque el artículo 5 correspondiente a la vigencia, el título modificado por proposición del HS Julián Gallo, y la pregunta, con 16 votos a favor y 0 en contra. El desarrollo de esta sesión quedó consignado en el Acta 16 del 28 de septiembre de 2022.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado designó como ponente para segundo debate a la senadora Paloma Valencia Laserna.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El presente proyecto de acto legislativo tiene como objeto imponer un tope a los salarios de los altos servidores públicos a partir del 2026 y fijar transitoriamente una sobretasa impositiva sobre los salarios correspondiente al 20% del total del ingreso mensual, como medida de austeridad estatal y solidaridad.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

La iniciativa legislativa bajo estudio consta de tres (3) artículos, a saber:

El artículo 1 impone un tope a los salarios de altos servidores públicos a partir del año 2026, con la posibilidad de rechazar el aumento que decreta el Gobierno nacional por la mayoría en cada una de las cámaras.

El artículo 2 fija una sobretasa impositiva que reduzca hasta en un 20% del total del ingreso mensual de aquellos servidores públicos que devenguen quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes en adelante.

Finalmente el artículo 3 que establece la vigencia a partir de su promulgación.

**IV. EL CONGRESO EN COLOMBIA Y LATINOAMÉRICA: SALARIOS E INTEGRANTES**

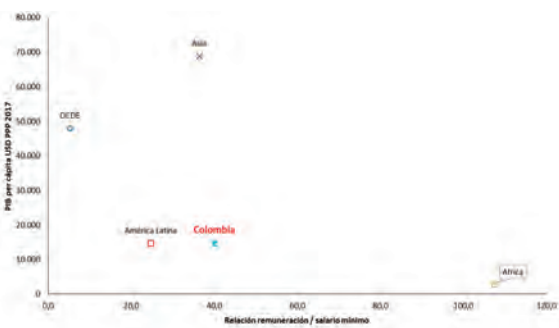
Uno de los hechos más destacados en el país y a nivel regional es el alto salario de los congresistas con respecto a sus pares y con respecto al salario mínimo de los habitantes. La brecha salarial entre los parlamentarios y la ciudadanía en países como Chile, Colombia y Brasil es significativa. En la región, Colombia es el segundo país dónde sus congresistas tienen el salario más alto: el salario mensual de los miembros del Congreso es de aproximadamente US \$8.825 (\$34,4 millones), mientras que el salario mínimo se ubica en US\$250; una relación existente que es de 34:1.

El salario elevado de los congresistas se justifica por la importancia de su labor. De acuerdo con el mandato parlamentario (documento producido por la Unión Interparlamentaria) los honorarios de los congresistas tienen tres justificaciones: (1) Permiten que cualquier ciudadano pueda llegar a ser parlamentario, sin importar si es rico o pobre; (2) Protegen a los elegidos por el voto popular contra eventuales presiones o tentaciones, y (3) Compensan las cargas especiales propias del mandato. Se trata de un salario de eficiencia: aquellos salarios fijados por encima del promedio del mercado, con el fin de lograr una mayor productividad o eficiencia en el desempeño de las labores de quien lo devenga: un alto salario para los parlamentarios se traduciría en mayor bienestar para la comunidad.

Este resultado no es representativo para Colombia; en la Ilustración 1, se correlaciona el PIB per cápita frente a la relación salario congresista / SMMLV. Se

evidencia que cuando crece la distancia entre el salario de los congresistas y el salario mínimo, disminuye el pib per cápita. El aumento del salario por encima del salario mínimo es un indicador del bajo compromiso legislativo para atender las necesidades de desarrollo del país (Barreto, 2018).

Ilustración 1. Relación salario de los parlamentarios / SMMLV vs. PIB per cápita



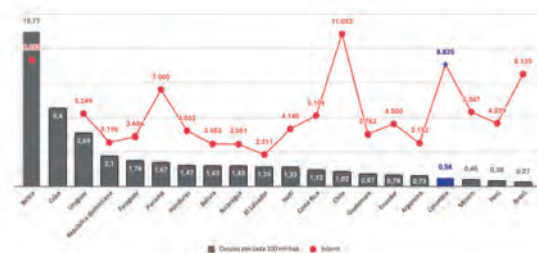
Fuente: (Barreto, 2018)

Se plantea que la solución para reducir la brecha salarial y social pasa por disminuir el salario de los congresistas; en cambio, de acuerdo a académicos entrevistados por el Diario la República, la problemática no reside en sí mismo en la cantidad de dinero devengado por un congresista, sino, en que el salario mediano de la población es bastante bajo. A este hecho se le relaciona la percepción de alta desconfianza ciudadana que se tiene de la institución. La eficiencia y eficacia de los congresistas no es lo bastante positiva y el hecho de tener un salario alto genera percepciones negativas y de reproche hacia los parlamentarios que permean la

corporación. De este caso surge la necesidad de realizar un control en el aumento salarial anual que se efectúa, de manera que el rendimiento se relacione con la productividad y eficacia legislativa.

En número de congresistas, Colombia se ubica como uno de los países con menor cantidad de parlamentarios por cada 100.000 habitantes. El país con menor cantidad es Brasil (0.27), le sigue Perú (0.38), México (0.46) y Colombia se ubica en el cuarto lugar (0.58). Si bien Colombia se ubica como un país promedio a nivel regional y con respecto a los países de la OCDE<sup>1</sup>, es necesario crear confianza en los ciudadanos y líderes. Generar austeridad y ahorro en un país con alto déficit y crecientes necesidades sociales empieza por disminuir la burocracia enquistada en el Congreso del República.

Ilustración 2. Curules por cada 100 mil habitantes y salario mensual en USD por congresista en América Latina.



Fuente: El Tiempo (2020) y La República (2022).

<sup>1</sup> De los 38 integrantes de la OCDE, Colombia es el quinto (5) país con menos congresistas según su población.

**V. COSTOS ASOCIADOS AL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Nuestro sistema bicameral permite elegir a 280 congresistas. Para el nuevo cuatrienio se le suman 16 curules de Paz, que en total sumarían 296 congresistas. En los costos y gastos de los parlamentarios se encuentran: salarios, Unidades de Trabajo Legislativo<sup>2</sup> -UTL-; esquemas de seguridad y camionetas blindadas<sup>3</sup>; actos protocolarios y tiquetes aéreos<sup>4</sup>. El costo anual de estos rubros presupuestales asciende aproximadamente a los QUINIENTOS SETENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS (\$576.844.158.720).

La ejecución de mayor representatividad son los salarios de los congresistas y el costo de las UTL. De los primeros, el salario mensual unitario es de \$ 34.418.000<sup>5</sup> lo que representa cerca de 15.485.346.560 por año (32%); mientras que para las UTL, teniendo en cuenta que cada congresista ejecuta cincuenta millones de pesos cada mes, el costo anual asciende a \$22.496.000.000 (46.8%). Sumando estos dos costos, la participación porcentual sobre el total de un congresista asciende al 79% (ver Ilustración 3).

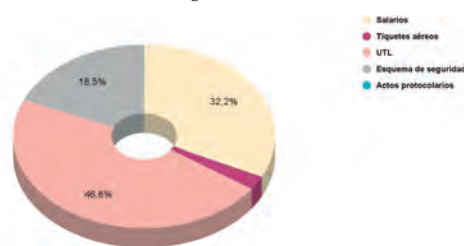
Aunque el costo de las UTL es más grande que los salarios de los congresistas, no es representativo cuando se realiza por costo unitario. De acuerdo a cifras de Datos Abiertos del Gobierno de la República (2022), el costo promedio mensual por integrante UTL<sup>6</sup> para el 2021 es de alrededor de \$10.220.315. De la composición de los integrantes UTL, el 56% se concentra en asistentes I (25%), II (18%) y III (13%), que devengan un salario menor o igual a 5 SMMLV (ver Ilustración 4). Basados en

<sup>2</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 388 de la Ley 5ra de 1992, cada miembro del Congreso de la República, tiene un presupuesto de 50 SMMLV  
<sup>3</sup> Dos camionetas blindadas por congresista. El costo unitario presupuestado para el 2022 es de quince millones de pesos.  
<sup>4</sup> 1 tiquete semanal que incluye ida y vuelta.  
<sup>5</sup> Salario para el año 2022  
<sup>6</sup> Incluyendo prestaciones sociales.

este análisis presupuestal se evidencia que el costo realmente alto recae específicamente en el pago salarial de los parlamentarios y el esquemas de transporte y seguridad.

La ejecución presupuestal para el año 2021 de todo el funcionamiento del Congreso de la República<sup>7</sup>, de acuerdo a cifras de SIIIF del Ministerio de Hacienda, fue de aproximadamente 12 mil millones de pesos por congresista. Con base en estos datos, una reducción en el número de parlamentarios generaría un impacto fiscal significativo, mediante el ahorro y disponibilidad de recursos. Lograr un uso eficiente y transparente de los recursos públicos se convierte entonces en un plan de austeridad y eliminación de burocracia. En un Estado austero y eficiente.

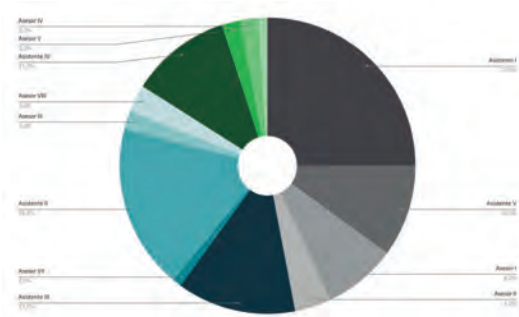
**Ilustración 3. Participación de los gastos asociados a un congresista sobre el total de gastos.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ejecución presupuestal del congreso del Ministerio de Hacienda, 2021.

<sup>7</sup> Sin incluir el pago de impuestos.

**Ilustración 4. Participación porcentual por grado UTL.**



Fuente: Elaboración propias con base en Datos Abiertos (2022)

**VI. PERCEPCIÓN DEL CONGRESO EN EL IMAGINARIO COLECTIVO COLOMBIANO**

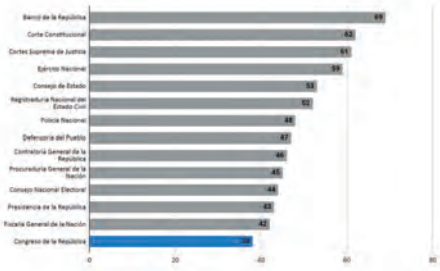
La percepción que genera el Congreso de la República sobre la confianza de los líderes gremiales y la ciudadanía es alarmante. Las encuestas muestran que esta corporación no goza de favorabilidad frente a los ciudadanos, e históricamente su imagen año a año tiende a decaer. En la encuesta de opinión realizada por la consultora Cifras y Conceptos para el año 2021, la institución que genera mayor desconfianza fue el Congreso de la República. En una escala de 1 a 100 la institución tuvo un puntaje de 38, mientras que la de mayor puntaje o confianza entre líderes y ciudadanos fue el Banco de la República (ver ilustración 5). La desconfianza aumenta no sólo por los casos de corrupción en los que se ven envueltos algunos parlamentarios, sino también a que la ciudadanía no evidencia la compensación

entre los altos salarios que devengan los congresistas, la persistente ausencia en debates y mediocre gestión<sup>8</sup>, y los beneficios que la sociedad logra en institucionalidad y crecimiento, fruto de las actividades legislativas de los congresistas.

La falta de instituciones políticas y económicas efectivas ha provocado desconfianza, rechazo y desprecio hacia las instituciones y quienes las dirigen. Las medidas de confianza en el gobierno proporcionan una señal sobre la relación actual de la sociedad con sus instituciones. Esta desconfianza también podría leerse como una evaluación de cómo están funcionando los gobiernos y cómo se gestionan los asuntos públicos, y potencialmente también podrían ser predictores de agitación social. Este hecho puede evidenciarse en la correlación existente entre la confianza en las instituciones gubernamentales y la aprobación de liderazgo de los gobernantes por parte de los ciudadanos (ver ilustración 6). Mayor capacidad de liderazgo y capacidad institucional en la resolución de problemas, se encuentra relacionado positivamente con un mayor nivel de confianza en las instituciones. En consecuencia, se necesitan medidas refinadas de la confianza en el gobierno y en las instituciones públicas, así como de sus determinantes, para que los gobiernos puedan proponer y ajustar acciones destinadas a recuperar la confianza de los ciudadanos (OECD, 2020).

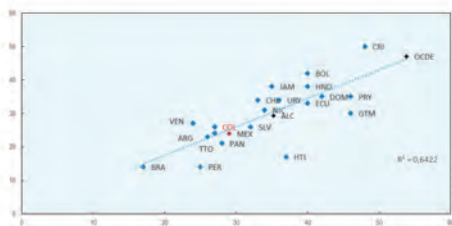
<sup>8</sup> <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/estos-son-los-congresistas-mas-vagos-segun-investigacion-de-veeduria-ciudadana/20190402/nota/3885629.aspx>

Ilustración 5. Percepción de confianza en las instituciones nacionales



Fuente: Encuesta Panel de Opinión 2021, Cifras & Conceptos, 2022.

Ilustración 6. Correlación entre la confianza en el gobierno nacional y la aprobación del liderazgo en los países de ALC, 2018



Fuente: (OECD, 2020)

Confirmando los resultados, otra de las evaluaciones y percepciones que tiene la ciudadanía sobre las instituciones del gobierno, es el informe publicado por

Transparencia Internacional<sup>9</sup>. Los resultados de la décima edición del Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe 2019, determinan que el índice de percepción de corrupción en los miembros del Congreso es del 64%.<sup>10</sup> A esto se le suma que para el 2022, de acuerdo a INVAMER, la percepción de desconfianza de los ciudadanos hacia el Congreso de la República fue del 82%.<sup>11</sup>

Para generar confianza en la sociedad colombiana, *ad portas* de una nueva reforma tributaria y frente a la necesidad de construcción de un estado pequeño, ágil y eficiente, la reducción del órgano colegiado más grande del país se vuelve un imperativo para consolidar una cultura de la administración pública transparente, austera y productiva.

VII. FUNCIONES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Sea lo primero señalar que la Ley 489 de 1998 estableció que las actuaciones de los órganos del poder público deben desarrollarse con fundamento en los principios de eficiencia, equidad y economía para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, relacionados con la ordenación y ejecución del Presupuesto General de la Nación y, en general, con la administración de bienes y recursos públicos. Asimismo, con las leyes del presupuesto de los años 2020 y 2021, el legislador exhorta al Gobierno Nacional para que mediante Decreto se lleve a cabo un Plan de Austeridad del gasto, aspecto que debe partir de la rama legislativa. En consecuencia, se busca limitar que con el presupuesto del Congreso de la República se ejecuten gastos innecesarios, burocráticos.

Ahora bien, las funciones del Congreso se encuentran consagradas, de manera general, en la Constitución Política de Colombia y, de manera particular, en el artículo 6° de la

<sup>9</sup> Organización líder en la lucha contra la corrupción a nivel mundial  
<sup>10</sup> Disponible en el enlace: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/09/23/resultados-barometro-global-de-corrupcion-2019/>  
<sup>11</sup> Disponible en el enlace: <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2022/02/17/2022-02%20Invamer%20Poll.pdf>

Ley 5ª de 1992. Tanto el Senado de la República como la Cámara de Representantes, cumplen funciones constituyentes, legislativas, electorales, judiciales, de protocolo y de control político dentro de la rama legislativa, así:

**Función Constituyente:** para reformar, mediante Actos Legislativos, la Constitución Política. Se deben tramitar en dos vueltas, es decir, debe surtir ocho debates: dos en la respectiva comisión de cada cámara y dos en ambas plenarios. Están facultados para presentar proyectos de Actos Legislativos: el Gobierno, 10 miembros del Congreso, 20% de los Concejales o Diputados y los ciudadanos en un porcentaje igual al 5% del censo electoral.

**Función Legislativa:** consiste en reformar y derogar las Leyes, códigos y todos los ramos de la Legislación.

**Función de Control Político:** para requerir y emplazar a los Ministros y demás autoridades y conocer de las acusaciones formuladas contra altos funcionarios del Estado. Las mociones de censura y de observación, así como las citaciones a Ministros y a otros funcionarios públicos materializan esta función de control político en cabeza del legislativo.

**Función Judicial:** El Congreso, en ciertos casos excepcionales, tiene la función de juzgar a los funcionarios del Estado por responsabilidad política. Entre los altos funcionarios a los que puede juzgar se encuentra el Presidente de la República, los Magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación. En esta función, la Cámara de Representantes investiga y acusa y el Senado adelanta el juicio.

**Función electoral:** el Congreso en pleno tiene la función de elegir al Contralor General de la República, a los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y al Vicepresidente de la República cuando haya falta absoluta.

El Senado elige a los Magistrados de la Corte Constitucional y al Procurador General de la Nación y la Cámara de Representantes elige al Defensor del Pueblo.

**Función Administrativa:** se da para establecer la organización y el funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.

**Función de Protocolo:** Las funciones protocolarias del Congreso corresponden a dos (2) ocasiones:

- La toma de juramento al Presidente de la República por parte del Presidente del Senado, quien preside el Congreso durante el día de posesión del primer mandatario.
- El otorgamiento de honores a personajes de la vida pública nacional y la recepción de Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

VIII. JURISPRUDENCIA RELACIONADA

Al analizar la iniciativa sub examine, es menester hacer referencia al principio de irrenunciabilidad en materia laboral, el cual emana del artículo 53 de la Constitución Política. Sobre esto, la Corte Constitucional ha indicado que dicho artículo:

*“(…) consagra el principio fundamental de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales -entre ellos el salario-, y prohíbe que, a través de la ley, de los contratos o de los acuerdos y convenios de trabajo, puedan menoscabarse la libertad, la dignidad o los derechos de los trabajadores”* (Corte Constitucional, Sentencia T-149 de 1995).

Asimismo, la normativa laboral hace referencia explícita a esto, al disponer el artículo 142 del Código Sustantivo del Trabajo que el derecho al salario es irrenunciable, y no se permite cederlo ni en todo ni en parte. Adicionalmente, la Corporación se refiere a la “imposibilidad constitucional de modificar las condiciones de trabajo en perjuicio del trabajador”, y afirma que la misma está fundamentada en el “carácter esencial de estos beneficios para la conservación de la dignidad humana” (Corte Constitucional, Sentencia T-149 de 1995).

De otra parte, la Corte Constitucional ha reconocido el derecho constitucional de los trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario. En la sentencia C-1064 de 2001 se afirma que es posible fundamentar dicho derecho constitucional a partir de una interpretación sistemática de la Constitución. En la sentencia C-1064 de 2001 se indica que dicha interpretación toma en cuenta:

*“(…) los fines de construir un orden social justo (Preámbulo y artículo 2), los principios fundamentales de Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y trabajo, los deberes sociales del Estado – entre ellos los que tienen que ver con promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; tomar medidas para que la igualdad sea real y efectiva; proteger especialmente al trabajo en todas sus modalidades; garantizar los medios para que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante; asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas – y el mandato del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”.*

De igual forma, en la misma sentencia, la Corporación indica que se llega a la misma conclusión respecto a la existencia del derecho constitucional en cabeza de trabajadores a mantener el poder adquisitivo real del salario, mediante la “interpretación

constitucional a la luz de los tratados y convenios internacionales de protección al salario (artículo 93 inciso 2 C.P.)” (Corte Constitucional, Sentencia C-1064 de 2001). Concretamente, la sentencia C-1064 de 2001 indica que:

*“(…) los Convenios 95 y 99 de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la protección del salario, aprobados respectivamente mediante las Leyes 54 de 1962 y 18 de 1968, refuerzan la conclusión según la cual el derecho a un salario justo presupone derecho a mantener el poder adquisitivo del mismo”.*

Así, en la sentencia se concluye que partiendo de una “interpretación sistemática, reforzada por los convenios internacionales sobre la materia y por el respeto a los precedentes jurisprudenciales”, la Corte considera que la Constitución protege el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario (Corte Constitucional, Sentencia C-1064 de 2001). Asimismo, la Corte ha hecho mención de la reiteración jurisprudencial por parte de la Corporación respecto a la protección constitucional en cabeza de este derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-931 de 2004).

Ahora bien, la Corte también ha reconocido que el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario “no es un derecho absoluto” (Corte Constitucional, Sentencia C-931 de 2004). Sin embargo, precisa que las limitaciones de las cuales puede ser objeto este derecho deben cumplir ciertas condiciones “que evitan que el derecho se diluya en las consideraciones relativas al principio de prevalencia del interés general”. Dichas limitaciones varían de acuerdo con la dimensión del salario, sea este bajo, medio o alto. Y, a pesar de que “a mayor nivel salarial caben mayores limitaciones”, el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario en cabeza de servidores públicos que “devengan salarios medios o altos puede ser limitado, pero no desconocido, **de tal forma que no es dado dejar de reconocer algún porcentaje de aumento salarial, en términos nominales a dichos servidores**” (Corte Constitucional, Sentencia C-931 de 2004). Por eso

consideramos, que es constitucional el establecimiento de una sobretasa impositiva que contribuya en los propósitos de austeridad y que sirva como símbolo de solidaridad con los colombianos que hoy requieren ampliación de los programas sociales.

Adicionalmente, refiriéndose a salarios medios y altos, la Corporación dispone que dichas limitaciones deben respetar el principio de progresividad **“de tal forma que a menor capacidad económica, menor sea el grado de limitación, condición ésta que es importante para respetar el derecho de los servidores que devengan salarios medios”** (Corte Constitucional, Sentencia C-931 de 2004). Sobre el mismo tema, en la sentencia C-1017 de 2003 se reconoce que estas limitaciones del derecho también deben respetar el principio de proporcionalidad “de tal forma que no se desconozca el núcleo esencial del derecho”. El proyecto salvaguarda el principio de progresividad, toda vez que establece que las tarifas serán diferenciadas según el salario que devengue.

Por otro lado, la Corte ha afirmado que las reformas de normativa laboral deben seguir los lineamientos de los principios mínimos del trabajo dispuestos en tratados internacionales de derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad, el “mandato de progresividad en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales” y la “prohibición *prima facie* de los retrocesos en la legislación social”, particularmente si dichas reformas disminuyen el alcance de la protección de algún derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2004). Con esto, se hace referencia a la obligación del Estado de garantizar el desarrollo progresivo de la protección del trabajo, “a fin de lograr la plena realización de ese derecho” (Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2004). Dicha progresividad “hace referencia al reconocimiento de prestaciones y protecciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales” (Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2004). Adicionalmente, la Corte indica que la amplia libertad de configuración del legislador en temas de derechos sociales tiene como límite el hecho de que “todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que

*precisamente contradice el mandato de progresividad”* (Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2004).

No obstante, dicha prohibición de retroceso es *prima facie*, ya que, a pesar de presumirse inicialmente inconstitucional, “puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo”. Adicionalmente, la Corte ha indicado que la libertad de configuración del legislador respecto a reformas laborales que incurrir en el retroceso de derechos sociales “debe respetar los principios constitucionales del trabajo” y deben contar con una justificación basada en el principio de proporcionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2004).

De igual forma, la Corporación indica que el juez constitucional, en estudio de las medidas regresivas tomadas por el legislador respecto a derechos sociales, debe verificar que (i) “las medidas no fueron tomadas inopinadamente sino que se basaron en un estudio cuidadoso”, (ii) “el Congreso analizó otras alternativas, pero consideró que no existían otras igualmente eficaces que fueran menos lesivas, en términos de la protección del derecho al trabajo” y (iii) “la medida no sea desproporcionada en estricto sentido, esto es, que el retroceso de la protección del derecho al trabajo no aparezca excesivo frente a los logros en términos de fomento del empleo” (Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2004) (negrita por fuera del texto original).

Por último, la jurisprudencia constitucional dispone como límite a los retrocesos en materia de derechos laborales el hecho de que deben respetar el “principio de la prohibición de la arbitrariedad”, el “principio de la confianza legítima” y los “principios mínimos del trabajo previstos en los tratados internacionales de derechos humanos, de los cuales se deriva el mandato de la progresividad y la prohibición *prima facie* de los retrocesos en materia de derechos económicos y sociales” (Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2005).

En este contexto, considerar la disminución inmediata del salario de los altos servidores públicos implicaría una modificación sustancial a las condiciones laborales con que estos se vincularon al Estado y que son utilizadas como base para la proyección de su plan de vida, lo cual contraría la confianza legítima que ellos guardan con la administración e implicaría un cambio en las reglas laborales que fungieron de base para su incorporación a la función pública.

Además, la medida propuesta no superaría un examen de constitucionalidad, dado que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido, como se mencionó anteriormente, que la remuneración de los servidores públicos de mayores ingresos debe garantizar, como mínimo, algún porcentaje de incremento anual, así este no tenga en cuenta la variación del IPC o el aumento ordinario del salario mínimo, situación que no solamente no se tendría en cuenta en el caso sub examine, sino que iría más allá al desmejorar de manera sustancial, y sin consideración previa, las condiciones salariales de los trabajadores.

Por lo anterior, para evitar que la discusión de la presente iniciativa derive en una controversia constitucional que ponga en tela de juicio su viabilidad, la opción más indicada para reducir el salario de los altos funcionarios del Estado, sin contrariar los principios laborales, los convenios ratificados por Colombia y la jurisprudencia constitucional, es plantear su vigencia a partir de 2026, de forma tal que las nuevas condiciones laborales solamente le sean aplicables a los servidores que se vinculen con el Estado con posterioridad a ese momento y no implique una desmejora sustancial a la remuneración de los funcionarios que ingresaron al servicio público bajo el marco constitucional actual.

**IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

En aras de dar mayor claridad a la iniciativa legislativa y simplificar la redacción, se propone realizar los siguientes ajustes al texto propuesto para segundo debate:

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO
<i>"Por medio del cual se realiza una reducción salarial y se dictan otras disposiciones"</i>	<i>"Por medio del cual se impone un tope a los salarios de los altos servidores públicos y se fija transitoriamente una sobretasa impositiva sobre esos salarios"</i>
<b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:	<b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:
<b>Artículo 187.</b> A partir del 2026, el salario del congresista será de veintitrés (23) salarios mínimos legales mensuales vigentes para ese año. El aumento salarial decretado por el Gobierno Nacional, podrá ser rechazado por la mayoría en cada una de las cámaras. El salario de los congresistas no podrá exceder los veintitrés (23) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	<b>Artículo 187.</b> A partir del 2026, el salario del congresista será de <u>veinticinco (25)</u> salarios mínimos legales mensuales vigentes para ese año. El aumento salarial decretado por el Gobierno Nacional, podrá ser rechazado por la mayoría en cada una de las cámaras. El salario de los congresistas no podrá exceder los <u>veinticinco (25)</u> salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Lo anterior será aplicable al salario y demás emolumentos correspondientes a los congresistas. Ninguna remuneración de servidor público excederá la remuneración establecida para el congresista, para lo cual se	Lo anterior será aplicable al salario y demás emolumentos correspondientes a los congresistas. Ninguna remuneración de servidor público excederá la remuneración establecida para el congresista, para lo cual se

entenderá por remuneración todas las erogaciones que el Estado le haga a ese servidor público.	entenderá por remuneración todas las erogaciones que el Estado le haga a ese servidor público.
<b>Artículo 2º.</b> Adiciónese el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:  Durante toda la legislatura restante a la aprobación de este acto legislativo, como medida de austeridad estatal y solidaridad, los salarios del sector público tendrán un impuesto de hasta el 20% del ingreso mensual. El Gobierno reglamentará la tabla de tarifas según los montos, empezando desde 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes.	<b>Artículo 2º.</b> Adiciónese el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:  <u>En consideración a los principios de confianza legítima y las prohibiciones de arbitrariedad y de retroceso en materia de derechos económicos y sociales, los funcionarios que hoy se encuentran en ejercicio de sus funciones públicas mantendrán el salario que devengan, sin embargo, estarán sujetos a una sobretasa impositiva equivalente a aquella que reduzca sus ingresos hasta en un 20%, como medida de austeridad estatal y solidaridad.</u>  El Gobierno reglamentará <u>las tarifas de la sobretasa que pagarán todos los servidores públicos que reciban ingresos de quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes en adelante. En todo caso, los ingresos de los congresistas y funcionarios con ingresos equivalentes deberán tener una sobretasa que efectúe una reducción del 20% de sus ingresos.</u>
Lo anterior será aplicable al salario y demás emolumentos correspondientes a los congresistas. Ninguna remuneración de servidor público excederá la remuneración del congresista, para lo cual se entenderá	Lo anterior será aplicable al salario y todos los demás emolumentos <del>correspondientes a los congresistas.</del> Ninguna remuneración de servidor público excederá la remuneración del

por remuneración todas las erogaciones que el Estado le haga a ese servidor público.	congresista, para lo cual se entenderá por remuneración todas las erogaciones que el Estado le haga a ese servidor público.
<b>Artículo 3. Vigencia.</b> El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin Modificaciones.

**X. CONFLICTO DE INTERESES**

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

*"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes*

dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)”

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

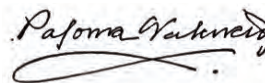
“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo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

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de acto legislativo no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

**XI. PROPOSICIÓN**

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 10 de 2022 Senado “Por medio del cual se realiza una reducción salarial y se dictan otras disposiciones”, de conformidad con pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



**PALOMA VALENCIA LASERNA**  
 Senadora de la República  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 10 DE 2022 SENADO**

*“Por medio del cual se impone un tope a los salarios de los altos servidores públicos y se fija transitoriamente una sobretasa impositiva sobre esos salarios”*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 187.** A partir del 2026, el salario del congresista será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para ese año. El aumento salarial decretado por el Gobierno Nacional, podrá ser rechazado por la mayoría en cada una de las cámaras. El salario de los congresistas no podrá exceder los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Lo anterior será aplicable al salario y demás emolumentos correspondientes a los congresistas. Ninguna remuneración de servidor público excederá la remuneración establecida para el congresista, para lo cual se entenderá por remuneración todas las erogaciones que el Estado le haga a ese servidor público.

**Artículo 2º.** Adiciónese el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

En consideración a los principios de confianza legítima y las prohibiciones de arbitrariedad y de retroceso en materia de derechos económicos y sociales, los

funcionarios que hoy se encuentran en ejercicio de sus funciones públicas mantendrán el salario que devengan, sin embargo, estarán sujetos a una sobretasa impositiva equivalente a aquella que reduzca sus ingresos hasta en un 20%, como medida de austeridad estatal y solidaridad.

El Gobierno reglamentará las tarifas de la sobretasa que pagarán todos los servidores públicos que reciban ingresos de quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes en adelante. En todo caso, los ingresos de los congresistas y funcionarios con ingresos equivalentes deberán tener una sobretasa que efectuó una reducción del 20% de sus ingresos.

Lo anterior será aplicable al salario y todos los demás emolumentos. Ninguna remuneración de servidor público excederá la remuneración del congresista, para lo cual se entenderá por remuneración todas las erogaciones que el Estado le haga a ese servidor público.

**Artículo 3. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**PALOMA VALENCIA LASERNA**  
 Senadora de la República  
 Ponente

**04 DE OCTUBRE DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION.** En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional [comision.primer@senado.gov.co](mailto:comision.primer@senado.gov.co).

**YURY LINETH SIERRA TORRES**  
 Secretaria General Comisión Primera  
 H. Senado de la República




**04 DE OCTUBRE DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION.** Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,

**FABIO AMIN SALEME**

Secretaria General,

**YURY LINETH SIERRA TORRES**

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 10 DE 2022 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UNA REDUCCIÓN SALARIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°.</b> Modifíquese el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 187. A partir del 2026, el salario del congresista será de veintitrés (23) salarios mínimos legales mensuales vigentes para ese año. El aumento salarial decretado por el Gobierno Nacional, podrá ser rechazado por la mayoría en cada una de las cámaras. El salario de los congresistas no podrá exceder los veintitrés (23) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</i></p> <p><i>Lo anterior será aplicable al salario y demás emolumentos correspondientes a los congresistas. Ninguna remuneración de servidor público excederá la remuneración establecida para el congresista, para lo cual se entenderá por remuneración todas las erogaciones que el Estado le haga a ese servidor público.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 2°.</b> Adiciónese el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo transitorio. Durante toda la legislatura restante a la aprobación de este acto legislativo, como medida de austeridad estatal y solidaridad, los salarios del sector público tendrán un impuesto de hasta el 20% del ingreso mensual. El Gobierno reglamentará la tabla de torijos según los montos, empezando desde 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes.</i></p>	<p><i>Lo anterior será aplicable al salario y demás emolumentos correspondientes a los congresistas. Ninguna remuneración de servidor público excederá la remuneración del congresista, para lo cual se entenderá por remuneración todas las erogaciones que el Estado le haga a ese servidor público.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 3. VIGENCIA.</b> El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 10 DE 2022 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UNA REDUCCIÓN SALARIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, COMO CONSTA EN LA SESION DEL DIA 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022, ACTA N° 16.</p> <p><b>PONENTE:</b></p> <p>  <b>PALOMA VALENCIA LASERNA</b>          H. Senadora de la República</p> <p>Presidente,    <b>S. FABIO AMIN SALEME</b></p> <p>Secretaria General,    <b>YURY LINETH SIERRA TORRES</b></p>
---	---

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2022 SENADO**

*por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.*


Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2022

Presidente  
**FABIO RAÚL AMÍN SALEME**  
 Comisión Primera de Senado de la República  
 Ciudad,

REF: Informe de Ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado. “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”.

En mi calidad de Senador y con base en la designación que me hizo la mesa directiva de la Comisión Primera de Senado, me permito rendir ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia.

Cordialmente,

  
**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
 Senador de la República



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

Con la instalación de un gran Mercado Campesino en el Congreso de la República; y con el respaldo del Coordinador Nacional Agrario; la Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular, y Congresistas de distintos partidos políticos de dicha legislatura: el 5 de abril de 2016 el Ex - Senador campesino Alberto Castilla Salazar radicó por primera vez el Proyecto de Acto Legislativo No. 12 de 2016/Senado "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular".

Este proyecto se construyó con los aportes de las comunidades campesinas que se expresaron en tres Audiencias Públicas Senatoriales durante los años 2014 y 2015 en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Nariño, y una Audiencia Pública Nacional desarrollada el 30 de octubre de 2014, en la que participaron comunidades campesinas de todas las regiones del país.

Así mismo, el Proyecto de Acto Legislativo recoge los aportes de la comunidad académica y la comunidad internacional expresados en el Foro: El Campesinado a la Constitución, desarrollado en 2016 y convocado por el Ex - Senador Alberto Castilla, Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia, Estrategia Colaborativa en Colombia por la Garantía de los Derechos a la Tierra y al Territorio - CINEP, Planeta Paz, Coordinador Nacional Agrario, Cloc-Vía Campesina, OXFAM, CENSAT, Grupo Semillas, Comisión Colombiana de Juristas y FIAN Internacional.

Así entonces, este proyecto se ha radicado tres veces en el periodo comprendido entre 2018-2022 y dos veces en el periodo 2014-2018. En la legislatura 2018-2019 fue radicado en el Senado bajo el número 02/2018, el 20 de julio de 2018 y fue firmado por los y las congresistas: Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino, Julián Gallo, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Griselda Lobo Silva, Ángela María Robledo, María José Pizarro, Omar Restrepo, León Freddy Muñoz, David Racero, Luis Alberto Albán, John Jairo Cárdenas. Este proyecto, pese a que se presentó ponencia para cursar su trámite en Comisión Primera Senado, fue archivado dado que no se agendó para ser debatido en esta instancia.

De la misma manera, en la legislatura 2019-2020 fue nuevamente radicado, esta vez bajo el número 14/2019 en Senado. En esta ocasión fue firmado por los y las congresistas: Jesús Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Antonio Sanguino Páez, Aída Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca, Griselda Lobo Silva, María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mallorca, Luis Alberto Albán Urbano, Omar De Jesús Restrepo Correa, Carlos Carreño Marín, Abel David Jaramillo Largo, Jairo Reinaldo Cala Suárez. En esta legislatura también se presentó la

ponencia para primer debate en Comisión Primera Senado, sin embargo, también fue archivado dado que no fue debatido en este órgano legislativo.

Para la legislatura 2021-2022 el proyecto de acto legislativo le fue asignado el número 08 de 2021 en Senado. Este proyecto fue apoyado con su firma por los y las congresistas: Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Aída Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zuñiga Iriarte, Gustavo Francisco Petro Urrego, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Feliciano Valencia Medina, Pablo Catalumbo Torres Victoria, Julián Gallo Cubillos, Angélica Lozano Correa, Germán Navas Talero, Carlos Carreño Marín, María José Pizarro, Luis Alberto Albán, Omar Restrepo Correa, Inti Raúl Asprilla Reyes, César Ortiz Zorro, Wilmer Leal Pérez, Abel David Jaramillo Largo, Fabián Díaz Plata, Ángela María Robledo.

El proyecto fue asignado a la Comisión Primera Senado en donde fue debatido y aprobado con modificaciones por esta célula legislativa el 22 de septiembre de 2021. Posteriormente, fue debatido en Plenaria de Senado en donde fue aprobado en esta instancia el 17 de noviembre de 2021. El 12 de diciembre de 2021 fue radicado en Cámara y asignado a la Comisión Primera Constitucional Permanente bajo el número 402 de 2021 Cámara, 08 de 2021 Senado "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular", sin embargo, por no haber sido debatido en Cámara de Representantes fue archivado por esa célula legislativa.

El miércoles 17 de agosto de 2022, fue radicado por el Ministerio de Agricultura y la Bancada del Pacto Histórico el Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado. "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales".

**El martes 27 de septiembre de 2022 fue debatida la ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado y fue aprobada por unanimidad por el pleno de la Comisión Primera de Senado, logrando un consenso multipartidista que denota la importancia y la unidad que genera esta iniciativa que pretende superar la exclusión del campesinado en la constitución para avanzar hacia un reconocimiento plena de esta población como sujetos de derechos con base a su particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos conforme a la economía campesina y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.**

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El proyecto tiene como objeto reconocer a los campesinos como sujetos de derechos en el artículo 64 de la Constitución política de Colombia y busca establecer un efecto vinculante a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales para nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

**3. GRAVE SITUACIÓN DEL CAMPESINADO EN COLOMBIA**

En 2019, por primera vez, el país contó con una cifra oficial sobre la población campesina y sus condiciones de vida. Según las mediciones realizadas el 31,8%<sup>1</sup> de la población mayor de 15 años del país se identifica como campesina. Esta población habita principalmente en centros poblados y rurales dispersos en donde alcanza un porcentaje de 79,6%.

A pesar de importancia cuantitativa, la población campesina enfrenta una triple falencia en la garantía de sus derechos fundamentales, pues enfrenta una brecha en el acceso y calidad de servicios básicos: una brecha al interior del mundo rural; y ha padecido de especial manera los impactos del conflicto armado.

En relación al acceso a derechos sociales y servicios públicos, es importante mencionar que el 29,3%<sup>2</sup> de los hogares campesinos se encuentran en situación de pobreza multidimensional (IPM)<sup>3</sup>. Tan solo el 51,2% de los hogares campesinos en centros poblados y rurales dispersos cuentan con servicio de acueducto; el 30,6% habita en viviendas como usufructuarios; tan sólo el 29,8% de los hogares campesinos del país tienen acceso a internet<sup>4</sup>.

La educación es la que muestra mayor rezago en el campesinado, pues en la mayoría de los departamentos esta población reporta haber alcanzado máximo 8 años de estudio<sup>5</sup>, mientras que a nivel nacional esta cifra se mantiene mayoritariamente en 10 años<sup>6</sup>, situación que empeoró con la pandemia producida por el Covid-

19. Según las mediciones del DANE, se registró un aumento de 2,6 puntos porcentuales (37,1%) de la pobreza multidimensional en los hogares campesinos, mientras que en los cascos urbanos el aumento fue sólo de 0,2 puntos porcentuales. A su vez, se afectó en el derecho a la educación en las áreas rurales pues la inasistencia escolar pasó del 4,6% en 2019 a ser del 30,1% en 2020 para la población rural.

En segundo lugar, frente a las brechas que se viven en el mundo rural, el campesinado vive de manera focalizada los efectos de la desigualdad en el reparto de tierras y de la informalidad en la propiedad rural. Aunque las estimaciones en la medición del reparto de tierras se dan en medio de la desactualización catastral que enfrenta el país, un informe elaborado por la UPRA en 2021<sup>7</sup> reportó que el GINI de tierras en el país era de 0,86 en 2017, cercano a la desigualdad absoluta.

Si nos concentramos entre quienes más poseen tierras en el país la situación es más preocupante, pues 501 predios (0,01%) concentran más del 44,52% del área agropecuaria disponible; mientras el 48,5% de los predios rurales tienen sólo el 0,5% de la tierra. En esta última cifra se trata de predios con áreas menores a una hectárea, lo cual expone la permanencia de una tendencia bimodal de la tierra, con especial concentración en zonas de frontera agraria donde el 81% de los predios tienen un área agrícola menor a una Unidad Agrícola Familiar.

La ausencia de políticas redistributivas sobre la tierra afecta la forma de trabajo de la población campesina, ante la ausencia de tierra esta población se emplea de manera informal en la ruralidad. Así, cerca del 86% de los hogares campesinos en centros poblados y rurales dispersos trabajan de manera informal<sup>8</sup>.

Estas brechas en el acceso a derechos sociales y servicios básicos, y las brechas en la ruralidad, se vuelven más críticas en el caso de las mujeres campesinas. Son ellas quienes además de la violencia estructural y económica deben superar situaciones de violencia basada en género y violencia sexual basada en género, así como mayores responsabilidades en la economía doméstica no remunerada y peores condiciones económicas y educativas.

Acorde con la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) entre 2020-2021 en promedio las mujeres rurales- en una alta proporción campesinas- destinaron entre 8 y 9 horas al trabajo no remunerado, mientras que los hombres emplearon sólo 3. Esta desigualdad se manifiesta en la economía remunerada, mientras los hombres campesinos dedicaron 8 horas, las mujeres destinaron 5 y 6 a estas actividades<sup>9</sup>. Además del tiempo destinado a las actividades remuneradas las mujeres asumen una doble jornada relacionada con las actividades domésticas y no domésticas no remuneradas.

<sup>1</sup> DANE. Encuesta Nacional de Cultura Política (2019).  
<sup>2</sup> DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV. Resultados - identificación subjetiva de la población campesina (Julio 2020).  
<sup>3</sup> El Índice de pobreza multidimensional, acorde con el DNP, mide el grado de privación de las personas en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud (asistencia escolar y trabajo infantil); trabajo (desempleo y empleo formal); Salud (aseguramiento y acceso); servicios públicos y domiciliarios (fuentes de agua, manejo de residuos, hacinamiento y calidad de vivienda). Para más información ver en  
<sup>4</sup> DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV. Resultados - identificación subjetiva de la población campesina (Julio 2020)  
<sup>5</sup> Con excepción de San Andrés Islas, donde las familias campesinas reportan más años de estudios que la población total (11 años, versus 10), las cifras de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida demuestran una brecha entre la educación recibida por el total de población y la recibida por la población campesina.  
<sup>6</sup> DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV. Resultados - identificación subjetiva de la población campesina (Julio 2020).  
<sup>7</sup> UPRA "Hablemos de tierras". Presentación del informe de distribución de la propiedad rural vigencia (2018). (2022). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=8wlp-X70p8>  
<sup>8</sup> DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV. Resultados - identificación subjetiva de la población campesina (Julio 2020).  
<sup>9</sup> DANE. "Situación de las mujeres rurales en Colombia". Resumen Ejecutivo (2021).

<sup>7</sup> UPRA "Hablemos de tierras". Presentación del informe de distribución de la propiedad rural vigencia (2018). (2022). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=8wlp-X70p8>  
<sup>8</sup> DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV. Resultados - identificación subjetiva de la población campesina (Julio 2020).  
<sup>9</sup> DANE. "Situación de las mujeres rurales en Colombia". Resumen Ejecutivo (2021).

La situación no mejora en lo relacionado al acceso y formalidad de tierras, donde las Unidades Productivas Agropecuarias dirigidas de manera exclusiva por mujeres son tan sólo el 24,7% y, estas concentran mayores rezagos en formalidad, tamaño y acompañamiento técnico. El 60,3% de las UPA dirigidas por mujeres tenían un tamaño inferior a las 3 hectáreas<sup>10</sup>.

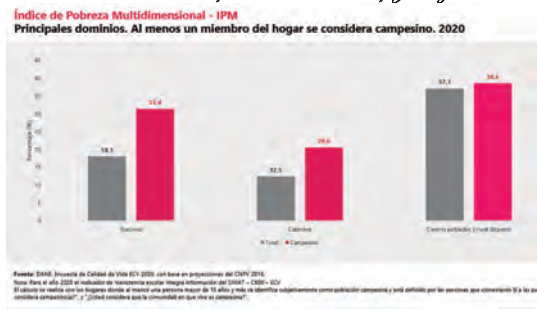
Por último, en relación a los impactos desproporcionados que ha afrontado el campesinado en el marco del conflicto armado, partimos del hecho cierto de que ha sido el campesinado la principal víctima del conflicto armado en nuestro país. Acorde con un estimativo realizado por 11 organizaciones campesinas, Dejusticia y la Universidad Javeriana de Cali, el 58% de las víctimas de violencia sociopolítica y el 63,6% de las víctimas de desplazamiento forzado fueron campesinas, quienes además han debido enfrentar verdaderos patrones de discriminación y de violencia que se crearon o se fortalecieron en el marco del conflicto armado<sup>11</sup>.

Los anteriores datos evidencian que existe una situación de violencia y de discriminación estructural en contra del sujeto campesino. En este escenario es importante analizar cómo ha sido su reconocimiento y protección de sus derechos en términos jurídicos.

**3.1. EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA DEL CAMPESINADO**

La población campesina es la más afectada por la pobreza multidimensional según la Encuesta de Calidad de Vida de 2020 del DANE<sup>12</sup>: la pobreza multidimensional incide en el 31,4% a nivel nacional en la población campesina, mientras que en el total de la población es del 18,4%, en los centros poblados y rural dispersos la incidencia de la pobreza multidimensional es de 38,6% en los hogares campesinos más del doble que los hogares a nivel nacional.

<sup>10</sup> DANE. "Situación de las mujeres rurales en Colombia". Resumen Ejecutivo (2021).  
<sup>11</sup> Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fenuagro), Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc), Coordinador Nacional Agrario de Colombia (CNA), Proceso de Unidad Popular del Sureccidente Colombiano (Pupsoc), Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), Mesa Nacional de Unidad Agraria (MUA), Instituto de Estudios Interculturales (IEI), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). "Guerra contra el campesinado (1958-2019): dinámicas de la violencia y trayectorias de lucha" (2022).  
<sup>12</sup> DANE. Encuesta de calidad de vida 2020. Presentado septiembre de 2021. Consultado 20 de septiembre de 2021 en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza2020/presentacion.rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza2020/presentacion.rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-20.pdf)



La inflación también afecta de manera importante a esta población. De acuerdo a cifras del DANE para noviembre de 2021<sup>13</sup>, si bien hay un consolidado para "otras áreas urbanas" de aumento de los precios del 5,41%, los alimentos y bebidas son los más afectados por el incremento de los precios teniendo un aumento del 12,94% (el más alto de todos los grupos de alimentos) y el que más afecta a la población más vulnerable en su conjunto y a la población campesina en particular. Hay que tener en cuenta que Colombia ha entrado el abastecimiento de alimentos en la importación y no en promover la producción propia lo que ha llevado que los incrementos asociados<sup>14</sup> a la recuperación en medio de la pandemia afecten directamente el precio de los alimentos. Este problema está asociado a las condiciones que tiene el campesinado en cuanto al acceso a la tierra.

Téngase en cuenta que, el 26 de marzo de 2009, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas solicitó a su Comité Asesor que realizara un estudio sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación<sup>15</sup>. El estudio fue presentado en febrero de 2010<sup>16</sup>, concluyendo que el hambre –como la

<sup>13</sup> DANE. IPC principales resultados Noviembre 2021. Presentado en 4 de diciembre de 2021, consultado 10 de diciembre de 2021 en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/ipc\\_rueda\\_prensa\\_nov21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/ipc_rueda_prensa_nov21.pdf)  
<sup>14</sup> Ver más en detalle de algunos productos en Portafolio. Alza en la inflación ya golpea las cuentas de los negocios. 9 de diciembre de 2021 consultado el 10 de diciembre de 2021 en <https://www.msn.com/es-colden/noticias/alza-en-la-inflacion-33b3n-ya-golpea-las-cuentas-de-los-negocios/AAR1T7Y77rcal-maisnendal-AAgz1P8>  
<sup>15</sup> El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas está integrado por 18 expertos y funciona como un "grupo de reflexión" del Consejo, el cual proporciona conocimientos especializados al Consejo, basando su asesoramiento en estudios e investigaciones. Para mayor información, consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/advisorycommittees.htm>  
<sup>16</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones. Preliminary study of the Human Rights Council Advisory

pobreza– es un problema predominantemente rural, y que dentro de la población rural quienes más sufren sus efectos son los campesinos y campesinas. De acuerdo con este estudio, cerca del 50% de la población mundial que pasa hambre está compuesta por pequeños campesinos productores, cuya subsistencia depende principalmente de la agricultura pero que contradictoriamente no tienen suficiente acceso a medios productivos como la tierra, el agua y las semillas<sup>17</sup>. Un mismo documento del Comité Asesor sobre campesinado y el derecho a la alimentación del año anterior, había concluido que los pequeños campesinos, los campesinos sin tierra, los tenedores, los trabajadores agrarios y las personas que viven de la pesca tradicional se encuentran dentro de la población más discriminada en el mundo y son las primeras víctimas de violaciones al derecho a la alimentación<sup>18</sup>.

Ante el panorama de discriminación global en el contexto del derecho a la alimentación, reflejado en los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, este último solicitó al Comité emprender un estudio sobre la importancia y la necesidad de adoptar un instrumento de protección de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales. En desarrollo de esta labor, el Comité emitió dos informes en los que recomendó explícitamente al Consejo de Derechos Humanos la adopción de una declaración particular para los campesinos y campesinas y otros trabajadores de zonas rurales<sup>19</sup>, luego de constatar que el campesinado es uno de los grupos más discriminados del mundo y que ello los hace especialmente vulnerables al hambre y a la pobreza<sup>20</sup>. El Comité Asesor aseguró que era necesario reconocer los derechos de los campesinos como una medida específica orientada a brindar fundamento legal para luchar contra la discriminación que sufre este grupo social, y recomendó a los Estados que protejan "mejor" los derechos de los campesinos y que aprueben nuevas leyes para proteger los derechos de los campesinos, "preferentemente, reconociéndolos en sus constituciones nacionales"<sup>21</sup>. Razón por la cual, además de emitirse la declaración de los derechos de campesinos y campesinas, fue aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en noviembre de 2018.

Committee on discrimination in the context of the right to food, Distr.: General A/HRC/13/32, 22 de febrero de 2010.  
<sup>17</sup> Ibid. Párrafo 21.  
<sup>18</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, *Peasant Farmers and the Right to Food: A History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009.  
<sup>19</sup> El estado actual del proyecto de Declaración es el siguiente: luego de emitidos los dos informes del Comité Asesor, se integró un "Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales" con el mandato de "negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales". Este grupo presentó su primer informe en marzo de 2014 y en junio de este mismo año la Asamblea del Consejo de Derechos Humanos votó a favor de una resolución que autoriza la continuación del proceso de redacción de la declaración. El Estado boliviano, que detenta la Presidencia-Relatoría del Grupo, se encargará de iniciar unas consultas informales con los Estados y la sociedad civil y de organizar una segunda sesión del grupo prevista para noviembre 2014.  
<sup>20</sup> De esta manera, el 24 de febrero del 2012 el Comité Consultivo de los Derechos Humanos de la ONU aprobó el texto preliminar de la Declaración de los derechos de los campesinos que aún es objeto de discusión y que tiene su antecedente en el texto impulsado por la organización Via Campesina y adoptada por esta organización en el 2008 luego de varios años de construcción colectiva entre las organizaciones que la componen alrededor del mundo.  
<sup>21</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 64.

En este último estudio, el Comité encontró que existen al menos cinco causas de la discriminación que sufre este grupo social: la ausencia de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural; la expropiación de tierras, los desalojos y los desplazamientos forzados; la discriminación por motivos de género; la falta de salarios mínimos y protección social; la criminalización de los movimientos de defensa campesinos<sup>22</sup>. Para alzar esta discriminación, el Comité presentó el instrumento de derechos humanos que tendrá el estatus de una declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, dirigido a proteger de manera específica los derechos del campesinado y el cual aún está en discusión.

La adopción de dicha Declaración a nivel internacional fue un paso valioso para atacar la discriminación y exclusión a la que se encuentra sometida el campesinado, sin embargo, el Estado colombiano se abstuvo de votar, con lo que no se ve obligado a implementarla en el territorio nacional. En este contexto, es más urgente que los Estados como el colombiano se obliguen a adoptar medidas legislativas internas para terminar con esta situación, por lo que la adopción de esta reforma constitucional sería un buen paso en esa dirección, teniendo en cuenta que es un punto del Paro Nacional de 2021 lo que implica un apoyo importante del pueblo colombiano. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados están en el deber de prestar atención a los grupos o individuos que, como los campesinos y campesinas, sufran injusticias históricas o sean víctimas de prejuicios persistentes<sup>23</sup>. En el sentir del Comité DESC, en la adopción de leyes o políticas públicas los Estados no pueden analizar la discriminación solamente con base en el trato formal o legal que reciben los grupos sociales, sino sobre todo con base el trato que en realidad se les brinda<sup>24</sup>. Es por ello que el Estado colombiano está en la obligación de adoptar medidas para prevenir, reducir y eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación *de facto* del campesinado<sup>25</sup>.

De hecho, de acuerdo con el principio de progresividad en materia de derechos sociales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Estado colombiano tiene el deber de mejorar el goce y ejercicio de los derechos. Pero incluso este principio ha sido interpretado como un mandato al legislador que lo obliga a "erradicar las injusticias presentes", a "corregir las visibles desigualdades sociales" y a "estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos"<sup>26</sup>. En efecto, a pesar de que los campesinos y campesinas colombianos están protegidos por los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, y que sus derechos fundamentales se encuentran amparados por la Constitución de 1991, existen factores que evidencian la discriminación y la vulnerabilidad

<sup>22</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Distr. General, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, párr. 24.  
<sup>23</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, párr. 8.  
<sup>24</sup> Ibid.  
<sup>25</sup> Ibid.  
<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-536 de 2012, M.P. Adriana Guillén.

en la que en la práctica se encuentra el campesinado, y en ese sentido el alcance limitado e insuficiente de las normas nacionales e internacionales vigentes para proteger sus derechos.

**EL CAMPESINADO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO**

El movimiento campesino ha sido determinante en el proceso político colombiano. Su aporte a la democratización del campo se constata con las movilizaciones de campesinos y campesinas que, por lo menos desde la década del treinta del siglo pasado, vienen exigiendo transformaciones políticas para el campo. Las luchas por la tierra, encauzadas en movimientos como el campesino de la región de Sumapaz, o como el movimiento campesino de la costa Caribe de los sesenta, que vio florecer a una de las organizaciones campesinas más importantes de su época como fue la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), son muestra de la importancia que ha tenido el campesinado en las demandas por justicia social en Colombia y ponen en evidencia el rol protagónico que este sujeto ha tenido en la construcción de una sociedad más democrática.

Ello lo demuestran las denuncias que desde inicios del siglo ha hecho el campesinado sobre la usurpación de tierras por parte de terratenientes, la apropiación indebida de baldíos, las condiciones de trabajo serviles en el campo, los conflictos por bosques nacionales y otras áreas sensibles, el despojo de tierras en el marco del conflicto, la acumulación indebida de tierras, entre otros hechos que marcan la inequidad en el campo.

Desde esa época, igualmente, el campesinado ha tenido propuestas, expresadas en documentos como el Mandato Campesino de la ANUC de la década del sesenta, el Mandato Agrario de 2003, o el Pliego de la Cumbre Campesina, Étnica y Popular de 2014, así como el Pliego del Paro Nacional de 2021 que recogió la situación en medio de la pandemia. Estos documentos, con las diferencias dadas por el contexto sociopolítico en el que se dieron las discusiones que llevaron a su expedición, expresan las propuestas que el campesinado le ha hecho al país durante años, exigiendo cambios en la política rural y participación en la construcción de otro modelo que tenga en cuenta a los habitantes del campo.

El campesinado ha jugado un rol preponderante en la historia política, social y económica de Colombia, a pesar de que, al igual que en el plano internacional, haya sido un actor excluido y discriminado históricamente, tal como pasa a exponerse con el siguiente panorama.

**3.2. NO HAY DATOS SOBRE LA POBLACIÓN CAMPESINA**

Hasta 2019 no se tenían datos ciertos sobre la población campesina. Esto generó que la información que se recopilaba para esta población se basaba en inferencias sobre la condición del campo o de las zonas rurales que, en general, han mostrado el estado de abandono de esta población a lo largo de la historia. Sin embargo, a partir de 2018 la lucha emprendida por el campesinado por su reconocimiento se materializó en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia No. STP2028-2018 que ordenó al Estado, en particular al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, a la Presidencia de la República,

al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) para que: "...en el marco de sus competencias, elaboren estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitan delimitar a profundidad el concepto "campesino", contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior, se identifique la situación actual de la población campesina y se apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano."<sup>27</sup>

El solo hecho de que no se cuente con cifras exactas de la población campesina es una muestra de la discriminación e invisibilización que sufre este grupo social. Mientras el censo poblacional del 2005 indagó por la pertenencia de las personas a algún grupo étnico, excluyó la categoría "campesinado", impidiendo que quienes se reconocen como parte de este grupo social sean tenidos en cuenta como tal<sup>28</sup>. Lo mismo ocurrió en el Censo Agropecuario adelantado en 2014, que además incluyó la categoría de "productor", pero no de campesino. Incluso, en el censo de 2018 en donde ya había la exigencia de incluir las categorías relacionadas con el campesinado y ya existía un primer concepto del ICANH con algunos elementos al respecto, no fueron incluidos en este instrumento. Solamente con la sentencia de la corte antes mencionada se generan acciones para que sea incluido, por lo que a agosto de 2020 solamente existen las Encuestas de Cultura Política- ECP y de Calidad de Vida- ECV que fueron aplicadas en 2019. Para los datos anteriores, existe una categoría que permite indagar por la situación en las zonas rurales más precarias, cuyo nombre sugiere de nuevo la existencia de un patrón de discriminación: resto municipal, que agrupa las viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ellas que no cuentan con nomenclatura de calles, avenidas y demás, y que por lo general tampoco disponen de servicios públicos<sup>29</sup>.

De acuerdo con el DANE, que ha incorporado por primera vez las categorías de reconocimiento del campesinado en sus instrumentos en las encuestas realizadas a partir de 2019, se ha podido establecer algunos aspectos de las condiciones de calidad de vida del campesinado. Según la encuesta de Calidad de Vida de 2019 el porcentaje de la población mayor de 15 años que se autoreconoce como campesina el total nacional es de 28.4 que equivale a aproximadamente 10.763.600 personas, es decir, casi la tercera parte de la población, en donde en las cabeceras municipales el 13.5% se reconocen como campesinos o campesinas y en los centros poblados y rural disperso el 79.6% se identifican como tal siendo aproximadamente 6.807.392 personas<sup>30</sup>. De otro lado, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) para Colombia

<sup>27</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STP2028-13 de febrero de 2018  
<sup>28</sup> De acuerdo con el Censo poblacional realizado por el DANE en 2005, el 1.392.623 personas se identificaron como indígenas (3.04% del total de habitantes); 4.311.757 personas se reconocieron como afrocolombianos (10.6% del total de los habitantes), mientras que 8.865 personas declararon como rom o gitanos (0.01% del total de los habitantes). En total, el 14.06% de los habitantes reconoce su pertenencia a algún grupo étnico.  
<sup>29</sup> Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.  
<sup>30</sup> Los cálculos de la población son nuestros a partir de la proyección de la población hecha por el DANE. Los datos de porcentajes son tomados de la presentación del DANE sobre los resultados-identificación subjetiva de la población campesina de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019 presentada en julio 2020. Consultada el 21 de agosto de 2020  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2019/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2019/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf)

aseguró que el índice de ruralidad es más grande de lo pensado, al establecer que en estas zonas habita cerca del 32% del total de habitantes del país<sup>31</sup>.

**CUADRO NO. 1 PORCENTAJE DE HOGARES CAMPESINOS CON ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS, PRIVADOS O COMUNALES. TOTAL NACIONAL Y ÁREA**

	Total Nacional	Cabecera	Centros Poblados y Rural Disperso
Energía eléctrica	95,9	99,6	93,1
Gas natural	34,7	69	9,9
Acueducto	69,3	94,5	51,2
Alcantarillado	41,9	83,2	12,2
Recolección de basuras	53,9	96	23,7

Fuente DANE ECV-2019

Sobre las condiciones de la vivienda de los hogares que se reconocen como campesinos en el cuadro No. 1 se puede observar que los centros poblados y en las áreas que se encuentran en la categoría "rural disperso", que es donde más se identifican los hogares campesinos, hay peores condiciones de acceso a servicios públicos, destacándose el gas natural, el alcantarillado y la recolección de basuras que están cada uno de los porcentajes por debajo del 25%, siendo muy importante que solamente el 12.2% de los hogares campesinos en estas zonas tengan acceso a alcantarillado y solamente el 23.7% a la recolección de basuras, es decir, a elementos fundamentales del saneamiento básico.

Asimismo, la incidencia del Índice de Pobreza Multidimensional-IPM para los hogares campesinos es mayor que para el total nacional siendo 29.3% y 17.5% respectivamente. De manera similar, ocurre en cabecera en la cual el 21.4% de los hogares campesinos tienen esta condición mientras que en el total es el 12.3%; ahora, para el caso de los centros poblados y rural disperso la condición de este tipo de pobreza es casi igual para el total que para los hogares campesinos siendo 34.5% y 35.6% respectivamente. En resumen, los hogares campesinos sufren más la incidencia del IPM a nivel nacional en todas las áreas. Aún no es clara la situación de los hogares campesinos producto de la pandemia, de una parte, porque no se ha discriminado la

<sup>31</sup> El índice se diseñó con base en la combinación de la densidad demográfica y la distancia de los municipios a centros poblados mayores de 100.000 habitantes. Al respecto, ver, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El campesinado. Reconocimiento para construir país. Colección Cuadernos INDH 2011, disponible en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docDesarrollo/Humanos/Indh-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>

información para este tipo de hogares y de otra, aunque se han hecho inferencias sobre la situación de lo que denomina el DANE "rural disperso", en donde se observa una disminución de la línea de pobreza, algunos investigadores han cuestionado estas cifras en las zonas rurales dispersas debido a la existencia de alto desempleo y el exceso de cosecha que se dio a finales de 2020, que pudo dar lugar a pérdidas, lo que hace pensar que la pobreza es mayor a lo presentado por el DANE como lo dicen Fedesarrollo y los investigadores Garay y Espitia<sup>32</sup>.

**3.3. LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES CAMPESINAS**

La exclusión y discriminación del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. De acuerdo con el Comité Asesor de Naciones Unidas, para comprender los problemas que experimenta el campesinado es indispensable tener en cuenta la situación especial que enfrentan las mujeres campesinas. Este informe asegura que "aunque la proporción de las mujeres que son cabezas de familia rurales continúa creciendo (supera el 30% en algunos países en desarrollo), las mujeres poseen menos del 2% de la totalidad de la tierra"<sup>33</sup>. En el caso de Colombia, el PNUD ha asegurado que las mujeres campesinas viven condiciones sociales críticas, "altos niveles de pobreza e indigencia, escaso acceso a servicios básicos, poca inserción en el mercado laboral y condiciones más desfavorables en salud y educación, con respecto a las habitantes de las ciudades (...). Desde que se dispone de datos, los índices de pobreza e indigencia femenina han estado en forma constante por encima de los masculinos"<sup>34</sup>. Por su parte, el Censo Nacional Agropecuario indica que del total de las Unidades Productoras, apenas en el 24% las decisiones de producción son tomadas por mujeres, contra un 59,5% en que son tomadas por hombres, mientras en el 16,5% se decide de manera conjunta<sup>35</sup>; así mismo en la Encuesta de Calidad de Vida de 2019 se observó que el 29.6% de los hogares campesinos del área rural dispersa tenían jefatura femenina, mientras que en las cabeceras el porcentaje asciende al 39.6% y en el total nacional es el 32.2%, pese a esto no mejora sus condiciones de vida.

La inequidad en cuanto al acceso a la propiedad y condiciones de pobreza que se presenta para las mujeres campesinas se suma a las condiciones que el patriarcado impone para las mujeres. Situaciones de naturalización de la violencia hacia las mujeres, así como el desprecio de su trabajo y aporte en el cuidado que las degradan más allá de la condición de degradación que ya tienen al hacer parte del campesinado, es una situación cotidiana que también es necesario afrontar y brindar herramientas para que las mujeres campesinas sean reconocidas dentro de este sujeto colectivo.

<sup>32</sup> Luis Jorge Garay hace mención a esta situación en la exposición que hizo ante la Comisión Tercera del Senado el 2 de junio de 2021 sobre la Renta Básica, en el minuto 15. Consultado el 8 de julio de 2021 en la transmisión pública que se encuentra en la siguiente dirección web <https://www.youtube.com/watch?v=7m20h6DCGvc>.  
<sup>33</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr.23.  
<sup>34</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.  
<sup>35</sup> Información disponible en: <http://www.3censosnacionalagropecuario.gov.co/>

### 3.4. LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

Otros factores que evidencian la discriminación y exclusión del campesinado están relacionados con la concentración de la tierra, la cual no ha cesado de exacerbarse como lo reconoce la propia Corte Constitucional<sup>36</sup>. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la estructura de la propiedad en Colombia para el periodo 2000-2009 se concentraba en grandes y medianas propiedades: el 41% del área de propiedad privada era de gran propiedad o predios de más de 200 hectáreas (15.8 millones de hectáreas); el 40% de la propiedad privada se clasifica como mediana propiedad, es decir, predios entre 20 y 200 hectáreas. Los siete millones de hectáreas restantes están distribuidas entre pequeña propiedad, el minifundio y el microfundio<sup>37</sup>. Para el año 2014 la concentración de la tierra arrojaba las siguientes cifras: el 4% del área corresponde al micro y minifundio (predios entre 3 y 10 hectáreas), mientras que la gran propiedad (predios de más de 200 hectáreas) ocupa el 72% del área<sup>38</sup>.

La agudización de la concentración de la tierra también se evidencia con el coeficiente Gini de propietarios, que entre el 2000 y el 2010 pasó de 0,86 a 0,88<sup>39</sup>. En agosto de 2015, el Censo Nacional Agropecuario confirmó los elevados niveles de concentración de la tierra, al establecer que el 69,9% de las Unidades Agropecuarias tiene menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5% del área censada, mientras el 0,4% tiene más de 500 hectáreas y ocupa el 41,1%<sup>40</sup>. Pero la elevada concentración de la tierra no es solamente un dato que nos hable de la situación de tierras en el país. Refleja la situación de campesinos y campesinas cuyos derechos se ven vulnerados por su causa, principalmente su derecho a la alimentación y a una vida digna<sup>41</sup>. Además de que la concentración de tierras tiene nefastas repercusiones en los derechos de los campesinos y campesinas, no siempre se ha realizado de manera legal. Como está suficientemente documentado, existen casos de empresas nacionales y multinacionales que están siendo investigadas por la acumulación indebida de tierras baldías de la nación<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango. "Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. (...) Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos."

<sup>37</sup> Instituto Geográfico Agustín Codazzi, "Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia". Disponible en: [http://www.igac.gov.co/portal/htm/temas/temas/temas/temas/distribucion\\_de\\_la\\_propiedad\\_rural\\_colombia.pdf](http://www.igac.gov.co/portal/htm/temas/temas/temas/temas/distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf), 2012.

<sup>38</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: 2014100192801.

<sup>39</sup> Ibáñez, Ana María y Muñoz Juan Carlos, "The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2010?" en *Distributive Justice in Transitions*. Torkel Opsahl Academic EPublishing, 2010.

<sup>40</sup> Información disponible en: <http://www.censonacionalagropecuario.gov.co/>.

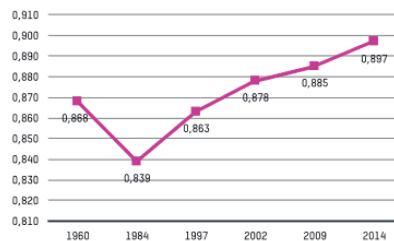
<sup>41</sup> En ese sentido se refirió el Comité Asesor en uno de sus informes sobre alimentación y campesinado. Ver, al respecto, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009, párr. 35-46.

<sup>42</sup> La Contraloría General de la Nación ha analizado los casos de las siguientes empresas: Grupo Mónica de Colombia S.A.S, Multinacional Cargill, Ripapala Castilla S.A., la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corfiolombiana, la fiducia Helm Trust S.A, Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S.A., Carlos Aguel Kafuni, Aceites Manuella S.A., Poligrav Colombia Ltda., familia Lizarralde-Ocampo, Familiares del Ministro de Agricultura Aurelio Iragami y Camilo Pabón Puentes. De acuerdo con el

El problema de concentración de la tierra se ha venido profundizando en Colombia, teniendo en cuenta las cifras del DANE del censo de 2014 y del IGAC 2012

#### GRÁFICO 1.

#### EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL (1960 A 2014)



Fuente: IGAC (2012)<sup>40</sup>

Esto implica que según el Censo de 2014 del DANE, hay concentración de la tierra en el sentido de que menos del 1% (0,5%) (9.500 UPAs de 2 millones) de los propietarios concentran el 68,2% del área de tierra (áreas superiores a 500 hectáreas 47,2 millones de hectáreas), mientras que las áreas superiores a 200

análisis de la Contraloría, estas personas naturales y jurídicas, de manera directa o indirecta mediante empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular bienes baldíos de la nación. Al respecto, ver, Contraloría General de la Nación, *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*, Imprenta Nacional de Colombia.

hectáreas tienen el 1, 3% de los propietarios que concentran el 73,1% del área. Mientras que 1,4 millones de UPAs (70,5%) tienen menos de 5 hectáreas en total 1, 8 millones de hectáreas (el 2,7% del área total).<sup>43</sup>

Esa concentración no se ha modificado. De acuerdo al informe presentado por la Procuraduría General de la Nación sobre el estado de avance del acceso a tierras y el uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz de enero de 2021<sup>44</sup> se pueden destacar primero, que "del millón de hectáreas que reporta [el Fondo de Tierras de la ANTI] han ingresado al fondo, solo 2.253 predios correspondientes a 96.471,1 hectáreas tienen la condición de adjudicables, esto es, menos del 10%; las restantes extensiones están pendientes de resolverse su condición de adjudicabilidad". Lo que implica que el proceso de distribución de tierras ha tenido rezagos, y que no se ha respondido a las necesidades de distribución de la tierra para solucionar el problema de desigualdad y en garantizar el derecho efectivo de la población campesina al acceso a la tierra como lo reitera la Corte Constitucional en la sentencia SU213/21 que define "La adjudicación de la baldíos como una de las formas de garantizar el derecho de la población campesina de acceso progresivo a la tierra"<sup>45</sup>.

Cabe destacar que el derecho internacional ha establecido una relación estrecha entre el ejercicio del derecho a la alimentación y el derecho a la tierra. Es así como lo plantea la Observación General No. 12 del Comité DESC de la ONU "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla"<sup>46</sup>. Continúa "...por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos (...)". Por último, para la aplicación del Pacto, los Estados con miras a prevenir la discriminación y el acceso a los alimentos deben implementar estrategias que permitan, entre otras cosas, "el derecho a heredar y poseer tierras por parte de las mujeres".

Esto se ha venido sosteniendo desde los Relatores Especiales sobre el derecho a la alimentación: En 2002 el Relator Jean Ziegler también destacó el acceso a la tierra, el derecho a la alimentación y la reforma agraria<sup>47</sup>. De igual manera, el Relator Olivier de Schutter en un informe específico en donde analizó esta

<sup>43</sup> OXFAM Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia Mayo 2017 consultado 17-09-2021 en [https://oi-files-d8-prod-s3-eu-west-2.amazonaws.com/s3s-public/ile\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod-s3-eu-west-2.amazonaws.com/s3s-public/ile_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

<sup>44</sup> Procuraduría General de la Nación Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz. Enero 7 de 2021 consultado 17-09-2021 en [https://www.procuraduria.gov.co/portal/medios/informacion/2021/08/20210820/20210820%20Terra%20Def%2007\\_01\\_2021.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/medios/informacion/2021/08/20210820/20210820%20Terra%20Def%2007_01_2021.pdf)

<sup>45</sup> Corte constitucional Sentencia SU213/8 de julio de 2021 consultada 17 de septiembre de 2021 en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU213-21.htm>

<sup>46</sup> Ver texto completo recuperado de: [http://www.desarrolloeconomico.gov.co/Siles/defaul/files/marco-legal/Observacion\\_12\\_Comite-Derechos-Economicos.pdf](http://www.desarrolloeconomico.gov.co/Siles/defaul/files/marco-legal/Observacion_12_Comite-Derechos-Economicos.pdf)

<sup>47</sup> Organización de las Naciones Unidas (2002). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, párr 22 a 42. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/546/57/PDF/N0254657.pdf?OpenElement>

relación, subrayó el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para el goce del derecho a la alimentación<sup>48</sup>. La relatora Hilal Elver hizo especial énfasis en la desigualdad entre los géneros como una dificultad respecto al acceso a todos los recursos productivos como la tierra, condición que tiene como resultado que las mujeres sean las últimas en acceder a los alimentos para su propio consumo a pesar de ser productoras de los mismos<sup>49</sup>.

En conclusión, el acceso a la tierra es derecho fundamental para la sobrevivencia del campesinado, en particular en la garantía del derecho a la alimentación tanto del campesinado como de la sociedad en su conjunto. Establecer estrategias que permitan el acceso de la tierra al campesinado garantizará el derecho a la alimentación de toda la sociedad.

### 3.5. LOS IMPACTOS DE LA AGROINDUSTRIA Y CAMBIOS EN LA VOCACIÓN DEL USO DE LA TIERRA

La ausencia de una reforma agraria, reflejada en la ausencia de democratización en el acceso a la tierra, ha venido acompañada del renovado interés en la agricultura por parte del sector privado, que de acuerdo con el Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación generó un incremento mundial de la inversión directa en agricultura, la cual pasó de un promedio anual de 600 millones de dólares durante la década del noventa, a un promedio anual de 3.000 millones de dólares anuales durante el periodo de 2005 a 2007<sup>50</sup>. Esta inversión ha ido en detrimento de los pequeños agricultores, pues ha conducido a que la industria de alimentos esté predominantemente dominada por empresas transnacionales, lo cual ha conducido a su vez a la concentración de las cadenas de producción, acopio, intermediación y distribución de alimentos. Esto se expresa en la venta que los agricultores hacen cada vez más a pocas empresas, así como del dominio que estas logran al interior de los Estados en la elaboración de alimentos y en detrimento de los pequeños productores, elevando además el precio de los alimentos y generando regímenes de alimentación que desconocen las necesidades culturales de los pueblos<sup>51</sup>. La crisis de alimentación, debido a los anteriores factores y a la falta de impulso de economía campesina a pequeña escala, se manifiesta en la existencia de cerca de 1.000 millones de personas mal nutridas y 500 millones de personas obesas según cifras de la FAO<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Organización de las Naciones Unidas (2010). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement>

<sup>49</sup> Organización de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación. párr.21. Recuperado de: <https://undocs.org/es/AHRC/31/51>

<sup>50</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter, Distr. general A/HRC/13/33, 22 de diciembre de 2009, párr. 6.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/commondocuments/InformeDESCcampesinosCIDH.pdf>

En Colombia esta situación se evidencia en las cifras de importación de alimentos. Para el año 2013, Colombia había importado un total de 9.610.167 toneladas de alimentos, correspondientes a 7.240 millones de dólares, siendo los principales productos agrícolas importados el maíz duro amarillo, las tortas y residuos de la extracción de aceite de soja, los demás trigos, aceite de soja en bruto, las demás habas (frijoles) de soja, carne sin hueso de la especie porcina, los demás arroces semi-blanqueados y manzanas frescas<sup>53</sup>. Entre tanto, se han expedido normas que criminalizan a campesinos y campesinas por el uso de semillas criollas o tradicionales, el cual ha venido restringiéndose a través de leyes como la 1032 de 2006, modificatoria del artículo 306 del Código Penal, y mediante la Resolución 970 de 2010 del ICA. Estas normas buscan en la práctica sustraer a los campesinos y campesinas del control sobre sus semillas, obligándoles a utilizar semillas patentadas por empresas y prohibiendo la producción de semillas criollas en grave detrimento de la soberanía alimentaria<sup>54</sup>. Lo anterior en consonancia con el creciente control en el mercado de semillas genéticamente modificadas que, de acuerdo con los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, está en manos de tan solo diez empresas a nivel mundial, entre las que se encuentran Monsanto, Pioneer, Aventis y Syngenta, siendo la primera la empresa que controla el 90% del mercado de este tipo de semillas<sup>55</sup>.

El panorama previo, sumado a los cambios en la vocación de la tierra, genera afectaciones al derecho a la alimentación y a los derechos de los campesinos y campesinas que los producen a pequeña escala. La superficie dedicada a actividades agrícolas y silvoagrícolas en Colombia asciende a 4,9 millones de hectáreas, pese a que cerca de 21,5 millones de hectáreas tendrían aptitud agrícola. Esto implica que solo el 22,7% de la superficie con vocación agrícola es utilizada para el establecimiento de cultivos<sup>56</sup>. De acuerdo con el IGAC, el total de hectáreas para cultivos transitorios y permanentes disminuyó considerablemente en el 2009 en relación con el año 2002. En este último año, el total de hectáreas cultivadas era de 2.086.958 (1.375.282 para cultivos permanentes y 711.675 para cultivos transitorios), mientras que para el periodo 2005-2009 era de 1.335.953 (898.459 para cultivos permanentes y 437.494 para cultivos transitorios), presentándose una disminución de 751.005 hectáreas<sup>57</sup>. El Censo Nacional Agropecuario de 2015 estableció que apenas el 6,3% del área rural está cultivada, de la cual el 74,8% corresponde a cultivos permanentes. Esta última cifra ha venido aumentando de manera preocupante desde el censo agropecuario de 1960, cuando estos cultivos ocupaban el 43,7%.

<sup>53</sup> Respuesta de la DIAN a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad.: 100219326-0965 del 19 de septiembre de 2014.

<sup>54</sup> Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia. *Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores*, Junio de 2015.

<sup>55</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 36.

<sup>56</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *El campesinado. Reconocimiento para construir país. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011 2012*. Disponible en: [http://www.hapiuma.net/es/imagenes/stories/documents\\_periodicos\\_app/cuaderno\\_campesinado.pdf](http://www.hapiuma.net/es/imagenes/stories/documents_periodicos_app/cuaderno_campesinado.pdf).

<sup>57</sup> Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad.: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

En contraste con esta realidad, el IGAC registra para el periodo de 2002 a 2009 una ampliación en las zonas destinadas a territorios ganaderos en 5,4 millones de hectáreas, pasando de 29.404.170 hectáreas en 2002 a 34.898.456 de hectáreas en 2009<sup>58</sup>. Según el Censo Agropecuario, existen 33,8 millones de hectáreas destinadas a pastos, es decir, a ganadería, lo que equivale al 80% del área del suelo agrícola<sup>59</sup>. Por otro lado, la porción del territorio nacional titulado para la extracción de recursos naturales ha venido en aumento, generando graves impactos en la agricultura. A 2014 había 5,2 millones de hectáreas concesionadas en títulos mineros, más 12,3 millones de hectáreas solicitadas mediante diferentes modalidades<sup>60</sup>, en 2012 en algunas tierras que tienen vocación agrícola se encontraban zonas de títulos mineros y en explotación de agricultura, que acumulaban para ese año 1,5 millones de hectáreas<sup>61</sup>. A esto se suma la figura de las Áreas Estratégicas Mineras, que podrían destinar para esta actividad cerca de 17,5 millones de hectáreas<sup>62</sup>. Según un estudio de Oxfam, los títulos mineros activos, los pozos petroleros y sus rondas, implican una restricción para la adjudicación de baldíos a familias campesinas de 6 millones de hectáreas<sup>63</sup>, un área similar a la total cultivada en Colombia.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos humanos ha alertado sobre la grave situación que sufren quienes viven en zonas cercanas a fuentes hídricas contaminadas debido a la explotación de recursos naturales, pues esto afecta *“la continuidad de las actividades básicas de subsistencia y la salud de los miembros de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que se encuentran en los territorios en los que se llevan a cabo dichos proyectos”*<sup>64</sup>. En este tipo de casos, este organismo ha adoptado diversas decisiones, entre las que se encuentra el otorgamiento de medidas cautelares al considerar que los derechos a la vida, a la salud y a la alimentación de comunidades campesinas e indígenas se ven afectados por la implementación de proyectos extractivos<sup>65</sup>.

### 3.6. DESPOJO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO DE POBLACIÓN CAMPESINA

Adicionalmente, los campesinos y campesinas han estado sometidos a violentos procesos de despojo y desplazamientos forzados, principalmente debido a esquemas de acumulación que requieren la

<sup>58</sup> Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad.: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

<sup>59</sup> Información disponible en: <http://www.3erconsonacionalagropecuario.gov.co/>.

<sup>60</sup> Respuesta de la Agencia Nacional de Minería a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad.: HSJACS-0025-14. ANM 20145510326002 del 20 de agosto de 2014.

<sup>61</sup> Citado del IGAC por FAO y UPRA. Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las Directrices Voluntarias Sobre La Gobernanza Responsable De La Tenencia De La Tierra. FAO, Bogotá, 2017

<sup>62</sup> Ver Resolución 0045 de 2012, Agencia Nacional de Minería

<sup>63</sup> Mejía Miguel y Mojica Jhenifer Lo que usted debe saber sobre la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia. OXFAM, Bogotá, 2014.

<sup>64</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 250, 253.

<sup>65</sup> Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documents/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.

reordenación y vaciamiento de los territorios. Se estima que 6 millones de hectáreas fueron abandonadas producto del conflicto armado y que gran parte de estas tierras aún continúan en poder de los usurpadores<sup>66</sup>. Según la Unidad de Restitución de Tierras, a diciembre de 2015 del total de 87.119 solicitudes de restitución, tan solo el 16% (14.931 solicitudes) habían sido incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. De estas, apenas 2.529 predios tienen orden de restitución en sentencia judicial, correspondientes a 179.502 hectáreas. Esto significa 4.445 familias con orden de restitución, 3.681 con goce material y 1.953 con entrega material del predio. Asimismo, la ONG Human Rights Watch ha registrado la compleja situación de los campesinos y campesinas desplazados que han reclamado la restitución de sus tierras, al reportar 52 asesinatos de líderes campesinos en los primeros meses del 2013<sup>67</sup>.

No obstante, la violación de derechos humanos de campesinos y campesinas en el marco del conflicto armado o derivados de la violencia política no es nueva en Colombia. De acuerdo con el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP/PPP, el campesinado es uno de los sectores que más han sido violentado en sus derechos. Así, entre 1988 y 2012, cerca de 17.559 campesinos y campesinas fueron víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario<sup>68</sup>, sumado a que desde la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC –EP hasta el 8 de septiembre de 2019, 666 personas líderes sociales y defensoras de Derechos Humanos han sido asesinadas en Colombia<sup>69</sup>. Según informe de Indepaz al menos 65 de las 85 masacres registradas en el informe de 2020 se desarrollaron en áreas rurales<sup>70</sup>.

### 3.7. MEDIDAS PARA SUPERAR LA EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN

Para superar la situación descrita, que evidencia la discriminación y vulnerabilidad extrema a la que está sometido el campesinado, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas asegura que es necesario adoptar al menos tres medidas. La primera, consiste en aplicar de manera más adecuada las normas vigentes; la segunda, radica en llenar las lagunas existentes en el derecho internacional de los derechos humanos; la tercera y última, reside en elaborar un instrumento jurídico sobre los derechos de las personas que trabajan en las zonas rurales<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia*, 2013, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/report colombia0913spwebcover.pdf>.

<sup>67</sup> Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia*, 2013, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/report colombia0913spwebcover.pdf>.

<sup>68</sup> Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz - CINEP/PP. *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012*, agosto de 2013, disponible en: <http://www.lesults.org/cobocamientos108.pdf>.

<sup>69</sup> Cumbre Agraria, Campesina, Etnia y Popular. *Coordinación Social y Política Marcha Patriótica: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. Informe Especial Violaciones a los Derechos Humanos en tiempos de Paz*, Septiembre 2019 consultado 24-08-20 <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Informe-Violaciones-a-los-Derechos-Humanos-en-tiempos-de-Paz-Septiembre-de-2019-18-09-19.pdf>

<sup>70</sup> Indepaz. *Informe ¿Regreso de las Masacres en Colombia? 20 de diciembre de 2020 consultado el 8 de julio de 2021 en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Masacres.pdf>*

<sup>71</sup> Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Distr. General, A/HRC/19/75, 24 de febrero

Estas tres medidas pueden ser adoptadas por los Estados a nivel interno para luchar contra la discriminación del campesinado al interior de los países. El proyecto de reforma constitucional que se presenta tiene por objeto atacar la discriminación y vulnerabilidad del campesinado colombiano a través de esas tres medidas. Para ello se presenta una reforma que, a la vez que refuerza los supuestos del Estado social de derecho, colma lagunas existentes cuando reconoce nuevas realidades y nuevos derechos, y principalmente al proponer un articulado que será el fundamento de un instrumento de reconocimiento de los campesinos y campesinas y de protección de sus derechos.

### 3.8. FALLA DE RECONOCIMIENTO Y DE REDISTRIBUCIÓN FRENTE AL SUJETO CAMPESINO Y EL IMPERATIVO DE CORREGIRLAS

Corregir la falla de reconocimiento y de redistribución de los sujetos campesinos es un imperativo ético y una exigencia constitucional. El Estado está en el deber de subsanarlas en desarrollo de al menos dos principios: el principio de diversidad cultural de la nación y el principio de igualdad, los cuales son principios fundantes y orientadores del Estado Social de Derecho plasmado en la Constitución de 1991.

El principio de diversidad étnica y cultural de la nación, contenido en el artículo 7 constitucional, parte de reconocer y valorar la dignidad que tienen las diferentes etnias y culturas que conviven en el territorio colombiano. La Corte Constitucional ha establecido que este principio es una muestra del carácter democrático, participativo y pluralista de la nación, el cual parte de *“la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental”*<sup>72</sup>. En desarrollo de este postulado, el Estado está en el deber de reconocer y respetar dicha diversidad, así como de reconocer derechos diferenciados en función del grupo y garantizar el derecho a la igualdad del mismo, que en estos casos implica garantías para ejercer su derecho a la diferencia<sup>73</sup>. En el caso de los grupos étnicos, como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, la Corte Constitucional ha reconocido como derechos diferenciados en función del grupo el derecho a la vida y a la integridad comunitaria; el derecho de la comunidad a la igualdad, entendida como el derecho al reconocimiento de la diferencia; los derechos políticos de representación y consulta; el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios; el derecho a la autonomía política, económica y social<sup>74</sup>.

Por su parte, el principio de igualdad, tratándose de grupos culturalmente diversos, impone al Estado colombiano la obligación de no discriminar a estos grupos (garantizar igualdad formal), lo cual implica que la ley no puede asignar cargas especiales o excluir a este grupo de ciertos beneficios por el hecho de serlo; demanda a su vez el deber de adoptar medidas de diferenciación positiva que permitan superar el estado de

de 2012, párr. 63.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, sentencia T-380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>73</sup> Catalina Botero, *Multiculturalismo y derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*, Revista Precedente, Anuario Jurídico, Universidad Icesi, Cali, Colombia, 2003.

<sup>74</sup> *Ibid.*

exclusión y marginación; y finalmente exige del Estado la adopción de medidas para garantizar que la igualdad sea real o que la discriminación no se produzca de facto, para lo cual existen los derechos diferenciados en función del grupo ya mencionados.

Para el caso del campesinado el Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH construyó un documento para definirlo y aportar elementos para su reconocimiento en el Censo 2017 (que fue incorporado solamente hasta el 2019 en otros instrumentos del DANE) en el cual reconoce su dimensión socio-cultural así: *"El campesinado se constituye al poner en práctica unas maneras específicas de vivir, de pensar y de estar en las zonas rurales, que se concretan en características culturales distinguibles"*<sup>75</sup>. Es decir, si bien, los campesinos y campesinas no son un grupo étnico, sí son un grupo culturalmente diverso que requiere, en esa medida, de reconocimiento y de la adopción de medidas que eliminen la discriminación que se ejerce en su contra y que materialicen tanto el derecho a la igualdad del campesinado como el derecho a ser reconocidos como un grupo social diferenciado que requiere de medidas y derechos específicos para garantizar sus derechos y su continuidad como grupo. Si bien la exigencia de reconocimiento del campesinado no se agota con su inserción en el texto constitucional, es importante tener en cuenta el significado que tiene su reconocimiento explícito en la Carta superior, el cual tiene efectos jurídicos pero a la vez se constituye en un reconocimiento de la reivindicación social y política de este grupo.

**3.9. EL RECONOCIMIENTO QUE DEMANDA EL CAMPESINADO**

En contraste con las representaciones sobre el campesinado presentadas anteriormente, existe otra cuyo reconocimiento demanda el campesinado. A pesar de la heterogeneidad al interior del grupo social campesino –tal como ocurre al interior los pueblos indígenas o de las comunidades afrocolombianas– según la conceptualización establecida por la Comisión de Expertos<sup>76</sup> define el sujeto campesino de la siguiente manera: *"sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo"*<sup>77</sup>.

Para la construcción de esta definición la Comisión argumenta que se deben tener en cuenta cuatro dimensiones: la territorial, la cultural, la productiva y la organizativa cada una con unos ejes que ayudan en su caracterización como se describe a continuación:

<sup>75</sup> ICANH. Elementos para la conceptualización de lo "campesino" en Colombia. Documento técnico elaborado por el ICANH. Insumo para la inclusión del campesinado en el censo DANE 2017. Febrero 2017  
<sup>76</sup> Comisión creada a partir de la solicitud de la Corte Suprema de Justicia en su fallo de tutela STP2028-2018 relacionada con la inclusión de la categoría campesino en los instrumentos censales colombianos, ver más en Comisión Expertos Campesinado. Conceptualización del Campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. Julio de 2018.  
[https://www.icanh.gov.co/recursos\\_usuario/ICANH%20PORTAL%20SUBDIRECCION%20C3%93N%20CIENTIFICAS%20DE%20ANTROPOLOGIA%20Y%20HISTORIA%20CONCEPTUALIZACION%20DEL%20CAMPESINADO%20EN%20COLOMBIA.pdf](https://www.icanh.gov.co/recursos_usuario/ICANH%20PORTAL%20SUBDIRECCION%20C3%93N%20CIENTIFICAS%20DE%20ANTROPOLOGIA%20Y%20HISTORIA%20CONCEPTUALIZACION%20DEL%20CAMPESINADO%20EN%20COLOMBIA.pdf)  
<sup>77</sup> Ídem pág. 7

La dimensión territorial que implica que el campesinado es un sujeto territorialmente diverso, como sostiene el documento de la comisión *"la vida campesina se constituye en una red de vínculos sociales expresada territorialmente en comunidades, veredas, corregimientos, minas, playones, entre otros, y se desarrolla en asociación con los ecosistemas, lo que configura la diversidad de comunidades campesinas a caracterizar"*<sup>78</sup>. Esta dimensión territorial<sup>79</sup> tiene como ejes las relaciones que comprenden: los vínculos que realizan los campesinos y las campesinas con la tierra: la tenencia y uso de la tierra, que incluye no tener tierra; la relación que establecen con el medio ambiente: las relaciones urbano-rurales; el conflicto interno y el desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que un porcentaje de la población campesina ha tenido que abandonar la tierra producto del conflicto interno y que esperan retornar a su territorio.

La dimensión cultural como cita la Comisión se refiere a que el campesinado *"es un sujeto colectivo de carácter intercultural en su configuración histórica, pues sus relaciones se tejen y han tejido con otras comunidades tanto rurales como urbanas"*<sup>80</sup>. La comisión considera como ejes centrales de esta caracterización cultural<sup>81</sup>: primero, la diversidad cultural del campesinado que está relacionada con la alta diversidad regional de la ruralidad colombiana; segundo, su diversidad social que parte de sus procesos de estratificación y diferenciación social que tienen incidencia en sus prácticas culturales campesinas; tercero, formas de reproducción cultural que persisten, se transforman y consolidan al entrar en procesos de autor reproducción transmitidas entre generaciones; cuarto las identidades y arraigos relacionados con el vínculo con la ruralidad y el trabajo con la tierra y la naturaleza, su relación con el mercado y los territorios de los cuales hacen parte, en esta identificación también juegan un papel importante la identificación con ancestros de origen campesino; y por último, las concepciones y conocimientos campesinos que se reflejan en sus prácticas cotidianas, así como en sus festejos; esto también se concreta en la interpretación del clima, las prácticas culinarias, de conservación de la naturaleza.

La tercera dimensión definida por la Comisión de Expertos es la dimensión productiva<sup>82</sup>. Bajo esta dimensión se incluye establecer al campesinado como sujeto multiactivo de la actividad económica, que no incluye solamente actividades agropecuarias sino aquellas de transformación como la elaboración de artesanías y comidas, así como prestación de algunos servicios como el turismo, actividades que permiten al campesinado su subsistencia y generar excedentes que se intercambian en el mercado que no solamente buscan la acción del intercambio sino el vínculo con el territorio y el beneficio de su familia y de su red de apoyo. Entre los ejes identificados por la Comisión sobre la dimensión productiva se encuentran: en primer lugar, el autoconsumo y la participación en el mercado que tiene en cuenta que es variable la proporción que corresponde a la producción para la autoconsumo y la que se intercambia, y que estos intercambios pueden ser monetarios o no monetarios; en segundo lugar, la vinculación al mercado laboral, dado que hay diversidad

<sup>78</sup> Ídem pág. 8  
<sup>79</sup> Ídem  
<sup>80</sup> Ídem pág. 10  
<sup>81</sup> Ídem.  
<sup>82</sup> Ídem.

y que ha estado históricamente vinculada a condiciones de precariedad; tercero, el trabajo no remunerado y labores de cuidado, dado que principalmente las mujeres campesinas son las encargadas de realizar este tipo de labores que reproducen las familias y comunidades; por último, su vinculación con la producción de alimentos, que en palabras de la Vía campesina busca preservar los recursos ambientales, combinar cultivos permanentes con cultivos transitorios, utilizar insumos locales y reutilizar productos, perseguir autonomía genética y tecnológica, y preservar conocimientos tradicionales sobre producción sin dejar de integrar nuevos conocimientos<sup>83</sup>.

La cuarta dimensión identificada por la Comisión es la organizativa. Esta dimensión se hace en reconocimiento de que *"...como parte de su distribución geográfica, las comunidades campesinas constituyen redes de relaciones familiares y extrafamiliares dispuestas para asegurar su supervivencia y ampliar su acceso a recursos y mercados. Estas redes organizativas trascienden los territorios campesinos...establecen vínculos sociales, culturales, económicos y políticos...Con estos lazos buscan mejorar sus condiciones de vida como campesinos [y campesinas]"*<sup>84</sup>. En esta dimensión se identifican cinco ejes: primero, la familia campesina, como la unidad y base social de las comunidades campesinas; segundo, la mujer campesina, la Comisión reconoce como fundamental el papel de las mujeres en los procesos organizativos para el avance de las agendas campesinas; tercero, las organizaciones sociales campesinas que constituyen espacios de incidencia o autónomos que han permitido la resolución de conflictos en busca de una buena convivencia o la articulación en ciertas actividades comunales; cuarto, la participación, la Comisión destaca los espacios de movilización y lucha social durante décadas, en particular en la segunda década del siglo XXI: el quinto y último eje identificado por la Comisión es la autonomía como propuesta de preservar la vida campesina en medio de la economía de mercado y su inserción<sup>85</sup>.

Todas estas dimensiones resaltan la importancia que tiene para el campesinado, como grupo social, la defensa de lo que han denominado soberanía alimentaria, que sostiene que la agricultura es mucho más que un negocio, pues es la forma de enfrentar el hambre y la pobreza, además de la reproducción de la vida; que entiende que la producción de alimentos debe hacerse de forma sostenible ambientalmente; y sobre todo que impulsa el derecho de los pueblos a decidir y definir sobre la producción de sus propios alimentos así como sobre las políticas agrarias. Es necesario anotar que, a pesar de la crisis del campo, el 70% de los alimentos que se producen en Colombia vienen de pequeños campesinos y campesinas<sup>86</sup>. Este grupo siembra el 70% del área cultivada de maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del Frijol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca<sup>87</sup>, entre muchos otros productos, consituyéndose de esta manera en la base de la soberanía y seguridad alimentaria. En efecto, contrario a las representaciones discriminatorias que se

<sup>83</sup> Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe/DESC-Campesinos/IDH.pdf>  
<sup>84</sup> Comisión de Expertos. 2017 pág. 14  
<sup>85</sup> Ídem.  
<sup>86</sup> Revista semana, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/la-vida-en-la-terra/index.html>  
<sup>87</sup> Grupo Semillas. Información disponible en: [http://www.lapuma.net/es/index.php?region=com\\_content%2Fview%2Farticle%2Fid%2F252%2Fas-leyes-de-siembra-sin-arraigan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos-campesinos](http://www.lapuma.net/es/index.php?region=com_content%2Fview%2Farticle%2Fid%2F252%2Fas-leyes-de-siembra-sin-arraigan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos-campesinos)

han fraguado en torno al campesinado y a las políticas adelantadas contra este sujeto, sus contribuciones a la sociedad son muy relevantes. En resumen, podemos destacar, entre otros, sus aportes a la producción de alimentos, a la soberanía alimentaria, a la protección del ambiente y la apuesta por la construcción de un modelo económico distinto.

Diferentes estudios resaltan la eficiencia de la producción agrícola a pequeña escala y el importante porcentaje de los alimentos del país producidos por la economía campesina. Los resultados del Censo Nacional Agropecuario indican que el 43% de la producción agrícola se genera por Unidades Productoras de menos de 50 hectáreas, a pesar de que éstas ocupan apenas el 24,7% del área. Análiticamente, los clásicos estudios de Albert Berry consideran que la productividad de la tierra es sistemáticamente más alta en pequeños predios que en los grandes<sup>88</sup>. Por su parte, el investigador Jaime Forero concluye que existen niveles de eficiencia similares entre productores de diferentes escalas, grandes, medianos o pequeños, entre estos los productores campesinos. Plantea en su estudio que *"los productores agrícolas, independiente de la escala de su actividad productiva, logran ser eficientes cuando acceden a condiciones económicas y de entorno aceptables, y que los pequeños demuestran nitidamente no solamente su eficiencia sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural"* (subrayado fuera del texto). También afirma que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas que los que obtendrían empleándose en otras opciones<sup>89</sup>.

El campesinado y sus prácticas productivas también han servido para contrarrestar el modelo de monocultivo agroindustrial que resulta perjudicial para el ambiente, debido a la deforestación que produce, la pérdida de biodiversidad, el uso intensivo de recursos como el agua y la contaminación derivada del uso de agroinsumos artificiales a gran escala. Enfoques como la agroecología, que reivindican el saber campesino y que lo fortalecen para construir un sistema de producción alternativo a la "revolución verde", trae importantes contribuciones al ambiente y al buen vivir de las comunidades rurales. Demanda mano de obra, conserva la biodiversidad, previene la erosión de los suelos, promueve la producción de alimentos sanos, contribuyendo así a mejorar la salud de toda la población<sup>90</sup>. La configuración de territorialidades campesinas va en esta misma dirección: acolar el monocultivo, la gran plantación, la ganadería extensiva, la gran minería y otras actividades que degradan el ambiente, promoviendo prácticas productivas más sostenibles.

Organizaciones campesinas como la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular han planteado entre sus exigencias la construcción de un modelo de economía propia, basada en el fortalecimiento de la economía campesina, indígena y afrocolombiana, que regule el libre mercado, promueva la agroecología, ofrezca garantías de comercialización y financiamiento para los productores campesinos y proteja la producción

<sup>88</sup> Ver: Berry, Albert. "The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations". En *Distributive Justice in Transitions*, 2010.  
<sup>89</sup> Ver: Forero Jaime. El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010  
<sup>90</sup> Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.

agropecuaria nacional, lo que implica un apoyo desde la institucionalidad a este tipo de formas de producción desde el asesoramiento técnico hasta la comercialización de este tipo de productos.

Así las cosas, con base en el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación los seres humanos están en la capacidad de definir su propia identidad y de definir sus referentes y sus proyectos de vida, atendiendo valores culturales concretos<sup>91</sup>. En ese orden, el concepto de ‘campesinado’ comprende a un grupo social diferenciado pero diverso, con un proyecto de vida comunitario o familiar ligado a actividades de sustento que dependen del aprovechamiento tradicional de la tierra y el territorio rural, que se ocupa de la protección del ambiente y los ecosistemas del campo, así como de la recreación de la cultura y las costumbres regionales. El concepto de ‘campesinado’ incluye a pequeños agricultores, ganaderos a pequeña escala, guardianes de semillas, pescadores artesanales, pequeños mineros tradicionales, pastores, artesanos rurales, cazadores por supervivencia, recolectores, trabajadores agrarios, personas que derivan su sustento de la agricultura familiar y a pequeña escala, colonos tenedores de pequeñas extensiones de tierra, y otros sujetos con actividades e identidades similares.

Los campesinos y campesinas han construido una identidad con base en los anteriores supuestos y apuestas de vida como parte de un proceso histórico y en permanente construcción, el cual es deber del Estado reconocer. Es por ello que esta propuesta de reforma constitucional plantea el reconocimiento expreso del sujeto campesino y campesina, para enseguida derivar unos derechos diferenciados en función del grupo social, tal como también se propone en este Proyecto de Acto Legislativo como pasa a exponerse.

**3.10. AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS TERRITORIALES PARA LOS CAMPESINOS**

A pesar de lo anterior, es necesario anotar que existen avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para el campesinado. A nivel internacional, por ejemplo, varios relatores especiales de Naciones Unidas se han pronunciado a favor de reconocer la tierra como un derecho humano. El Relator Especial del Derecho a una Vivienda Adecuada aseguró que los Estados tienen la obligación de promover y realizar el derecho a la tierra, al determinar la existencia de lo que el Relator denominó una ‘laguna normativa’, consistente en ‘la falta de reconocimiento en el derecho internacional relativo a los derechos humanos del derecho a la tierra’<sup>92</sup>.

En el sentir del Relator, garantizar el derecho a la tierra está en íntima relación con la garantía de otros derechos humanos. En efecto, aseguró que ‘sin un reconocimiento jurídico adecuado de los derechos tanto individuales como colectivos sobre la tierra, el derecho a una vivienda adecuada en muchos casos no se puede ejercer de forma eficaz. No obstante, el derecho a la tierra no está únicamente vinculado al derecho

<sup>91</sup> Corte Constitucional, sentencia T-496 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.  
<sup>92</sup> Consejo de Derechos Humanos, 4º período de sesiones, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, Distr. General, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.

a una vivienda adecuada, sino que está íntegramente relacionado con los derechos humanos a la alimentación, el sustento, el trabajo, la libre determinación y la seguridad de la persona y del hogar y el sostenimiento de los recursos comunes de propiedad. La garantía del derecho a la tierra es por tanto fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento’<sup>93</sup> (subrayado fuera del texto).

En igual sentido se ha pronunciado el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, quien ha asegurado que el acceso a la tierra es esencial para el goce del derecho a la alimentación y ha recomendado explícitamente consolidar el derecho a la tierra como un derecho humano. De igual manera señaló que aunque la seguridad en la tenencia de la tierra es de la mayor importancia, la adjudicación de títulos individuales y el impulso de un mercado de tierras tal vez no son las mejores vías para garantizar este derecho. Por el contrario, aseguró que el reconocimiento de ‘sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra’ así como la redistribución de la tierra podría mejorar la protección de quienes viven de la tierra, y de paso garantizar el derecho a la alimentación<sup>94</sup>. Este Relator ha resaltado como positivo el hecho de que países africanos hayan ampliado el reconocimiento jurídico de la propiedad para dar paso al reconocimiento de derechos consuetudinarios vigentes, los cuales incluyen la propiedad colectiva como una alternativa a la mera adjudicación de títulos individuales<sup>95</sup>.

Pero incluso hay un documento internacional que recomienda la protección de todas las formas de tenencia de la tierra, garantizando que todas las formas de tenencia brinden seguridad contra desalojos y otras medidas que puedan poner en peligro los derechos legítimos de tenencia. Se trata de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>96</sup>. Estas Directrices en efecto promueven una visión cercana a aquellas que promueven la garantía explícita del derecho a la tierra, al no promover la propiedad individual como la vía para asegurar la tenencia de la tierra. El instrumento es, además, el resultado de años de negociación entre los Estados, organizaciones sociales, movimientos campesinos y el sector privado, con la participación del Relator para el Derecho a la Alimentación.

A nivel regional también se han dado algunos pasos en este sentido. Como se mencionó anteriormente, el Sistema Interamericano ha adoptado una interpretación amplia del artículo 21 de la Convención que reconoce el derecho a la propiedad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la visión sobre las tierras de las comunidades que viven de ella no es del todo compatible con el derecho a la propiedad privada, pero que este hecho no puede dejar desprotegido el derecho al territorio, ya que

<sup>93</sup> Ibid. párr. 29.  
<sup>94</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.  
<sup>95</sup> Ibid.  
<sup>96</sup> Las Directrices fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS por sus siglas en inglés) en su 38º período de sesiones, celebrado el 11 de mayo de 2012.

‘desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas’<sup>97</sup> (subrayado fuera del texto). En ese sentido, la propiedad comunitaria de la tierra ha sido reconocida en el SIDH debido a los vínculos de las comunidades con la tierra, la cual se define, según la CorteIDH, a partir de ‘lazos particulares de uso de los recursos, lazos ceremoniales o espirituales o cualquier otra característica de la cultura’ (subrayado fuera del texto). Como características de la cultura se pueden destacar los valores y tradiciones campesinas, que distan de ser como los de los grupos étnicos, pero que tienen arraigo en estas comunidades.

Para el reconocimiento de la territorialidad campesina resulta de particular relevancia el caso de las masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, fallado por la CorteIDH. En este caso, en el que el ejército salvadoreño impulsó la política de ‘tierra arrasada’ en varios poblados campesinos, se constató que la pérdida en este caso no había sido simplemente material, sino que la gravedad de los hechos residía en la pérdida de las condiciones más básicas de existencia, así como de ‘todo referente social de las personas que vivían en esos poblados’. El acabar con las tierras, los cultivos y el sacrificio de animales constituyó una ‘pérdida de significación tanto afectiva como material en el universo campesino’<sup>98</sup>. Como lo aseguró la CorteIDH, la política de tierra arrasada ‘quiso acabar con la zona, con toda su gente, vaciar el territorio, expulsarlos de allá’. Asimismo, ‘fue una lógica de exterminio, una destrucción total de los espacios sociales (...) la masacre disolvió la identidad colectiva, al dejar un vacío social, donde la comunidad hacía sus ritos, sus intercambios afectivos, el contexto y el marco en el que se sabían parte de la comunidad’<sup>99</sup>. La Corte concluyó que las víctimas sobrevivientes ‘perdieron los vínculos comunitarios y afectivos de sus raíces identitarias, además de los bienes materiales’, todo lo cual derivó en ‘cambios forzados en la estructura social, lo cual implicó rupturas, pérdidas, dolor, y mucho sufrimiento’<sup>100</sup>.

Es precisamente la constatación del desarraigo que sufren las comunidades campesinas que han sido víctimas de violencia política, lo que también ha llevado a instancias nacionales a reconocer los vínculos que los campesinos tienen con su lugar de vida. Así, a pesar de que no exista en Colombia un reconocimiento explícito del derecho a la tierra o al territorio campesino, de manera implícita se ha reconocido la relación particular que este grupo social tiene con los territorios que habita. No de otra manera se entiende que uno de los efectos mayormente aceptados causados por el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas sea el desarraigo. Este fenómeno implica que el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas tiene efectos más allá del patrimonio o material, instalando la pérdida en la separación del lugar con el que se tienen vínculos simbólicos fuertes y en el que se han echado raíces.

<sup>97</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006, (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.  
<sup>98</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012, (Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 180.  
<sup>99</sup> Ibid. párr. 180.  
<sup>100</sup> Ibid. párr. 194.

Por hay avances más recientes en este sentido. La Corte Constitucional ha venido analizando ‘el campo’ como un ‘bien jurídico de especial protección constitucional’. De acuerdo con este tribunal, ‘el campo’ es una ‘realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados’ (subrayado fuera del texto)<sup>101</sup>. Con esta aproximación al espacio de vida campesino la Corte se acercó al concepto de territorialidad campesina, entendiendo su importancia y los deberes de protección que emanan de esta realidad.

Por lo anterior, el reconocimiento de la tierra como derecho humano y de los derechos territoriales de las comunidades campesinas formalizaría una relación de hecho existente, cuyo reconocimiento ha ido en evolución a nivel internacional, regional y nacional. Estos avances deben ser aliados y estipulados de manera expresa en la Carta Política de manera que los derechos sean efectivamente protegidos y los campesinos y campesinas cuenten con garantías para ejercerlos, tal como lo propone este Proyecto de Acto Legislativo.

**3.11. DERECHO A LAS SEMILLAS**

Las semillas son fundamentales para la agricultura y para la vida campesina. Como lo asegura el movimiento campesino, diversas generaciones de agricultores y agricultoras se han encargado de conservar y mejorar las semillas a partir de técnicas colectivas tradicionales como la selección, el cruzamiento, la reproducción y la libre circulación de las variedades de semillas<sup>102</sup>. Ello ha provocado la ampliación de la base genética de las especies y la creación de los cultivos que durante décadas han sustentado nuestra alimentación.

De acuerdo con la FAO, el 50% de la alimentación global proviene del campesinado, mientras que el 30% proviene de la cadena alimentaria industrial<sup>103</sup>. A nivel nacional el panorama es similar, pues cerca del 50% de los cultivos temporales, los cuales incluyen granos básicos, tubérculos y vegetales, son producidos por fincas pequeñas. Lo mismo ocurre con cultivos permanentes como el café y las frutas, para los que estas pequeñas fincas aportan el 48% de la producción<sup>104</sup>. De acuerdo con este estudio, las fincas pequeñas aportan a la producción nacional el 83% del trigo, el 81% de los frijoles secos, el 79% de la cebada, el 71% del maíz amarillo, el 61% del maíz blanco, el 35% de los cerdos, el 17% de los pollos y el 17% del ganado

<sup>101</sup> Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén. De acuerdo con esta sentencia, el campo encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64, 66 y 150.18 de la C.P.  
<sup>102</sup> La Vía Campesina, Grain, Las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Resistencias y luchas, 2015, disponible en: <http://viacampesina.org/sites/default/files/pdf/Sned%20aws%20booklet%20ES%2022.pdf>.  
<sup>103</sup> Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia. Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia, junio de 2015, p. 13.  
<sup>104</sup> Ibid.

vacuno<sup>105</sup>. Sin embargo, según la FAO, el 75% de la diversidad agrícola mundial se perdió en el transcurso del siglo XX, lo cual ha afectado de manera particular cultivos como el trigo, el arroz, el maíz, la papa, los frijoles, el tomate entre otros<sup>106</sup>.

La pérdida de la biodiversidad en la agricultura se puede atribuir a diversos factores. El más relevante reside en los cambios en la producción agrícola, la cual ha privilegiado en los últimos años la producción agroindustrial. Ello ha afectado modelos tradicionales de producción agrícola impulsados por el campesinado que no solo aseguran nuestra alimentación, sino que además garantizan nuestra soberanía alimentaria. Allí reside el impacto en la pérdida de biodiversidad, ya que mientras la agroindustria promueve monocultivos y la estandarización de patrones de alimentación, la economía campesina permite que los alimentos que consumimos ayuden a proteger el ambiente en el que se producen, permitan mayor diversidad y que sean adecuados culturalmente. Distintas organizaciones alertan sobre la simplificación de nuestra dieta alimentaria, justamente debido al enfoque que la agroindustria pone en unos pocos cultivos, entre los que se cuentan el arroz, el maíz, el trigo, la soya, la papa y la caña de azúcar, los cuales representarían cerca del 90% de la alimentación mundial<sup>107</sup>. Es por ello que organizaciones campesinas aseguraron en una declaración sobre las semillas, que *“unas cuantas variedades uniformes reemplazan a miles de variedades locales, erosionando la diversidad genética que sustenta nuestra alimentación”*<sup>108</sup>.

En el centro de esta problemática se encuentra el creciente interés de la industria por ampliar el control en el mercado de semillas y por generar una legislación que proteja esta inversión, aun cuando ello afecte gravemente el derecho a la alimentación y ponga en peligro medios de subsistencia para comunidades campesinas. De acuerdo con el Relator para el Derecho a la Alimentación, el sistema comercial de semillas ha generado la concesión de privilegios de monopolio a las empresas productoras de semillas, principalmente a través de instrumentos de propiedad intelectual, con lo cual se ha generado una dependencia de los agricultores más pobres y riesgos de endeudamientos, así como pérdida de biodiversidad propiciada por la extensión de las variedades comerciales<sup>109</sup>.

**3.12. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL SOBRE SEMILLAS**

En un informe que el Relator sobre el Derecho a la Alimentación preparó sobre las consecuencias de las políticas de semillas y los derechos de propiedad intelectual aplicados a la agricultura en la realización del derecho a la alimentación, se aseguró que en los últimos años, *“hemos sido testigos de un importante*

<sup>105</sup> Ibid.  
<sup>106</sup> Ibid.  
<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Declaración de Bali sobre semillas, disponible en: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/biodiversidad-y-recursos-genicos-mainmenu-37/1128-las-semillas-campesinas-son-diferencia-cultura-y-vida-campesinas-en-resistencia-defendiendo-sus-derechos-respecto-de-las-semillas-campesinas>.

<sup>109</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009.

*de los agricultores. Los derechos de propiedad intelectual recompensan y promueven la normalización y la homogeneidad, cuando lo que debería recompensarse es la diversidad biológica agrícola, en particular ante la creciente amenaza del cambio climático y la necesidad, por tanto, de aumentar la resistencia alentando a los agricultores a depender de diversos cultivos”*<sup>112</sup>.

Asimismo aseguró que esta visión de las semillas privilegia los cultivos de alto rendimiento en detrimento de los cultivos tradicionales, bajo la falsa premisa de que lo que importa en el sistema alimentario es únicamente la producción, dejando de un lado la distribución de recursos: *“El enfoque de intentar lograr la seguridad alimentaria simplemente proporcionando a los agricultores semillas que ofrecen un alto rendimiento en ciertas condiciones se basa en la premisa de que la seguridad alimentaria es principalmente un problema de producción, cuando en realidad las cuestiones de accesibilidad son como mínimo igualmente importantes”*<sup>113</sup>.

Adicionalmente, movimientos campesinos han alertado sobre el riesgo de establecer derechos de propiedad intelectual sobre la vida y particularmente sobre las semillas. Como lo afirman organizaciones campesinas, las semillas y plantas sobre las que se han entregado derechos de propiedad privada son el producto de recursos que han sido conservados y mejorados por diversas generaciones de comunidades agrícolas. En esa medida, lo novedoso de las semillas y plantas que las empresas registran como invenciones parten del trabajo que durante años han emprendido comunidades locales sin ninguna pretensión de privatización. Así, el impacto de otorgar derechos de propiedad intelectual sobre las semillas se puede observar en cuatro vías. En primer lugar, estos derechos configuran el despojo del patrimonio colectivo y de saberes tradicionales que lo han hecho posible; en segundo lugar, propician dependencia de los campesinos a grandes empresas que controlan el mercado de semillas, ya que los agricultores deben pagar para utilizar productos que ellos mismos han trabajado durante años, incrementando los costos de producción; en tercer lugar, conducen a que las semillas campesinas sean consideradas como ilegales o inapropiadas para la alimentación; finalmente, llevan a la pérdida de biodiversidad y alteran los patrones culturales de alimentación que varían en todos los rincones del mundo.

En Colombia, este tipo de leyes existen hace cerca de tres décadas, aunque recientemente se han visto reforzadas en virtud de la presión internacional para que se adopte este tipo de legislación<sup>114</sup>. La Decisión 345 de 1993 de la Comunidad Andina de Naciones adoptó el régimen común de derechos de obtenedores vegetales UPOV-1978. Esta decisión tiene como objetivo proteger los derechos de los fitomejoradores a

<sup>112</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009Párr. 39.

<sup>113</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009Párr. 37.

<sup>114</sup> Para una revisión exhaustiva de las leyes de semillas en Colombia ver, Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia, junio de 2015.

*fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual a nivel mundial, promovido por los países desarrollados y en beneficio de las empresas de estos países”*<sup>110</sup>. Este fortalecimiento demuestra el poder de la industria agrícola y de alimentos que mediante la propiedad intelectual ha generado la desaparición y menosprecio de las semillas campesinas. Las dos vías principales mediante las cuales se ha generado un régimen de propiedad intelectual son las patentes y los derechos de los obtenedores vegetales.

El primer mecanismo consiste en un instrumento que reconoce que una persona natural o jurídica es propietaria exclusiva de una semilla específica; en consecuencia, tiene derecho a evitar el uso, la reproducción, la venta o el intercambio de dicho producto sin su expresa autorización. Así las cosas, los agricultores que quieran utilizar semillas patentadas deben realizar un pago al propietario de la patente y aun al comprarlas tienen obligaciones que restringen su uso (como la no reutilización de la semilla para un cultivo subsiguiente, por ejemplo). Por su parte, los derechos de obtenedores vegetales consisten en otra forma de privatizar las semillas que se diferencia sutilmente de las patentes pero que tienen los mismos impactos negativos en los derechos de los agricultores. Esta normatividad surgió de la Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y del Convenio que regula su funcionamiento y los derechos de los fitomejoradores, el cual fue adoptado en 1961 y fue revisado en diversas ocasiones, siendo la última de sus revisiones la más restrictiva para los derechos de los agricultores<sup>111</sup>.

El objetivo de este tipo de protección es fomentar un sistema que proteja variedades vegetales y estipular rangos de garantía de propiedad intelectual sobre el proceso de fitomejoramiento. El Convenio reconoce derechos al obtenedor de nuevas variedades vegetales como una forma de propiedad intelectual que le permite su explotación exclusiva por un periodo específico. Aunque en sus primeras versiones UPOV otorgaba derechos sobre la producción y utilización de las semillas, los agricultores podían guardar y sembrar de nuevo las semillas. Sin embargo, en la última versión de 1991 la protección fue más amplia para los obtenedores y más restringida para los agricultores, pues bajo esta última revisión no hay posibilidad de reutilizar las semillas, y en caso de que así se haga deben pagarse derechos de autor, entre otros reforzamientos que favorecen a las empresas que controlan este mercado.

En términos generales, las leyes sobre comercialización de semillas definen los criterios que las semillas deben cumplir para llegar al mercado. A nivel mundial este tipo de legislación se ha justificado de manera doble. Por un lado, se ha dicho que es necesaria para proteger a los agricultores que contarán con semillas de calidad. Por otro lado, se ha asegurado que son necesarias para proteger a los consumidores mediante la producción de cultivos que cuenten con semillas certificadas. Sin embargo, como reconoce el Relator para el Derecho a la alimentación, *“la expansión de derechos de propiedad intelectual puede constituir un obstáculo a la adopción de políticas que favorezcan el mantenimiento de la biodiversidad y de las variedades*

<sup>110</sup> Ibid., párr. 10.

<sup>111</sup> La UPOV es una organización de carácter intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza, creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, el cual fue suscrito en París el 2 de diciembre de 1961. Entró en vigor el 10 de agosto de 1968 y fue revisado por los países miembros en tres ocasiones: el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991.

través de la aplicación del Convenio UPOV<sup>115</sup> y tuvo poca aplicación inicial en el país, pues mientras fomentaba la adopción de semillas registradas y certificadas no criminalizaba agricultores por utilizar dichas semillas. Sin embargo, la presión para que Colombia endureciera su legislación condujo a la adopción de la Ley 1032 de 2006 que modificó el Código Penal para penalizar el uso de semillas protegidas. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, aunque se aclaró el alcance de dicha disposición.

Adicionalmente, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) adoptó la Resolución 970 de 2010 que controlaba el uso, producción y comercialización de semillas y que se constituyó en uno de los motivos de las movilizaciones agrarias que se vivieron en el país durante el 2013 y 2014, ya que permitía la confiscación y destrucción de semillas. La norma fue suspendida en virtud de las protestas campesinas y el 7 de septiembre de 2015 se expidió una nueva resolución que constituye el marco general que reglamenta y controla a la producción, importación y exportación de semillas. Por su parte, en 2012 se adoptó la ley 1518 de 2012 que incorporó a nivel interno el Convenio UPOV en su versión de 1991 como parte de los compromisos que el Gobierno colombiano adoptó al firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a la ausencia de consulta previa con grupos étnicos. El espíritu de esta norma persiste en las leyes vigentes y por ello es preciso elevar a rango constitucional una protección a las semillas como soporte de la soberanía alimentaria, así como reconocimiento a los conocimientos campesinos y a su trabajo de conservación de la biodiversidad genética.

**3.13. LA NECESIDAD DE PROTEGER LAS SEMILLAS**

El Relator para el Derecho a la Alimentación ha alertado sobre la necesidad de proteger los derechos de los agricultores en la legislación nacional e internacional. Como ejemplo trae el artículo 9 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este artículo reconoce la contribución que aportan las comunidades locales y agricultores en la conservación y desarrollo de recursos fitogenéticos que son la base de la producción alimentaria, y exhorta a los Estados a que protejan los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos, el derecho a participar en la distribución de beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos y el derecho a participar en la toma de decisiones sobre estos recursos. En todo caso, el Relator considera que este reconocimiento no es suficiente y asegura que para que estos derechos se conviertan en realidad, *“los gobiernos deberían aceptar que tienen la obligación de apoyar los sistemas de semillas de los agricultores”*<sup>116</sup>.

Por otra parte, es importante anotar que, de acuerdo con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen tres obligaciones frente al derecho a la alimentación, las cuales tienen aplicación respecto de las semillas como base de este derecho. La primera se refiere a

<sup>115</sup> Colombia es Estado miembro de la UPOV, en virtud de la Ley 243 de 1995, que avaló la intención del Estado de adherir al Acta de 1978. La Corte Constitucional la declaró exequible mediante sentencia C-262 del 13 de junio de 1996. El Convenio UPOV-78 entró en vigor el 13 de septiembre de 1996 en el país.

<sup>116</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009Párr. Párr. 44.



respetar el acceso existente a una alimentación adecuada; en esta medida, los Estados no deberían tomar decisiones que impidan dicho acceso; como lo afirma el Relator para el Derecho a la Alimentación, *“la introducción de legislación u otras medidas que creen obstáculos a la utilización por los agricultores de los sistemas extraoficiales de semillas puede ser contraria a esa obligación, por cuanto privaría a los agricultores de un medio de lograr su sustento”*. La segunda obligación es la de proteger el derecho a la alimentación, la cual *“no sería respetada si un Estado no regulara las actividades de los titulares de patentes o de los fitogenetistas para evitar que violen el derecho a la alimentación de los agricultores que dependen de esos insumos para poder proseguir sus actividades agrícolas”*. Y la tercera consiste en la obligación de realizar el derecho a la alimentación, la cual se procura, entre otras, facilitando el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, como las semillas.

Como se observa, garan. Se trata de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, que son espacios de participación creados por la ley 101 de 1993 para la concertación de las políticas y programas dirigidas al desarrollo de los territorios rurales<sup>117</sup>. Luego de varios años de existencia sus resultados son bastante precarios, tal como lo afirma el Cinep: *“Por ejemplo en Boyacá, el Ministerio asesoró la creación de los CMDR, pero debido a la falta de compromiso y cambio de periodos administrativos estos se encuentran inactivos en más de un 90% de los municipios del departamento. Según información otorgada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los CMDR sólo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”*<sup>118</sup>.

Pero el déficit de representación política también está asociado a la violación sistemática de derechos de la población campesina, particularmente de aquellos que han decidido organizarse y movilizarse por las luchas históricas del campesinado y por sus derechos. La violencia política contra el campesinado, a través del asesinato selectivo de sus líderes y de los desplazamientos forzados de pueblos enteros, ha estado dirigida justamente a fragmentar procesos organizativos que buscan tener una voz y participación para que las exigencias de los campesinos y campesinas sean escuchadas.

De acuerdo con el CINEP, es necesario reconocer los vínculos entre la victimización a la que es sometida el campesinado y su ejercicio de movilización y protesta social. Según la Base de Datos de luchas sociales de esta organización, entre 1988 y 2012 los campesinos, campesinas y personas del campo en situación de desplazamiento forzado tomaron parte en el 15,5% del total de luchas sociales que han sido registradas en el país<sup>119</sup>. De conformidad con la información de esta base de datos, el campesinado se movilizó por las políticas públicas agrarias en un 23%, por derechos de todo tipo en un 23%, por la tierra en un 18%, mientras el 34% restante está relacionado con la exigencia de construcción de infraestructura para sacar sus productos, con la demanda por servicios públicos y con demandas ambientales relacionadas con el incremento de actividades extractivas en los territorios. El CINEP asegura que todas las reivindicaciones del

<sup>117</sup> Al respecto, consultar en: [http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que\\_son/index.htm](http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm).  
<sup>118</sup> Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz - CINEPP-PP, Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012, agosto de 2013, pág. 22, disponible en: <http://www.iesatlas.org.co/documentos/108.pdf>.  
<sup>119</sup> *Ibid.*, pág. 10-11.

período mencionado develan el incumplimiento de pactos a los que los distintos gobiernos y el campesinado habían llegado sobre distintos aspectos<sup>120</sup>.

Este déficit debe ser subsanado. Para ello, el proyecto de reforma constitucional propone el mecanismo de consulta popular obligatoria en casos en los que se puedan ver afectados los derechos territoriales campesinos. Como se verá, se trata de un mecanismo que busca dotar de mecanismos de participación efectiva a las comunidades campesinas y de subsanar el déficit de representación política mediante el fortalecimiento de mecanismos de participación ya contemplados por la Constitución Política.

**3.14. ADAPTACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES RECONOCIDOS UNIVERSALMENTE A LAS NECESIDADES PARTICULARES DEL CAMPESINADO**

Los derechos sociales son un conjunto de garantías jurídicas que buscan el mejoramiento de la calidad de vida para los individuos y las comunidades. Dentro de ese conjunto se incluyen los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, a la recreación, al agua, al trabajo, así como las libertades sindicales.

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha planteado que los derechos sociales deben adaptarse a los diversos contextos donde transcurre la vida de las comunidades y los individuos. Para que los derechos puedan garantizarse plenamente deben ser adaptables a realidades sociales diversas y ser aceptables conforme a las tradiciones culturales de los pueblos, pues en caso contrario no lograrán el objetivo de dignificar a todas las personas. Si los currículos educativos no se diseñan teniendo en cuenta la historia y la vida diaria de las comunidades, si la alimentación no es acorde a las costumbres de los pueblos, o si la vivienda no se construye de acuerdo a las características de los territorios, entonces los derechos a la educación, a la salud y a la vivienda no estarían plenamente garantizados. Por eso la *Adaptabilidad* en materia de derechos sociales es una condición necesaria para que tales derechos se garanticen plenamente.

La cuestión de la adaptación a contextos diversos está ligada a dos principios de interpretación de los derechos sociales: Adaptabilidad y Aceptabilidad cultural. Tanto el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en sus Observaciones Generales, como la Corte Constitucional en varias sentencias, se han pronunciado sobre el principio de Adaptabilidad en materia de derechos sociales. En la Observación General n.º 13, relativa al derecho a la Educación, el mencionado Comité de la ONU plantea que la *“educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”*<sup>121</sup>. Esta tesis también es defendida por la corte Constitucional en la Sentencia T-743 de 2013; para la Corte, *“el requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben*

<sup>120</sup> *Ibid.*  
<sup>121</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 13, párr. 6.

*ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar”*<sup>122</sup>.

El concepto de Aceptabilidad cultural también ha sido defendido en múltiples ocasiones por estos organismos. En materia de derecho a la Salud, el Comité planteó que los *“los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades”*<sup>123</sup>. Este principio ha sido acogido por la Corte Constitucional en múltiples fallos, destacándose la Sentencia C-313 de 2014 que revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud<sup>124</sup>.

En materia del derecho a la Vivienda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales habló de la adecuación cultural de la vivienda, para aludir a *“la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”*<sup>125</sup>. El Comité también ha planteado tesis similares frente al derecho a la alimentación, destacando que la satisfacción de las necesidades alimentarias de los individuos requiere el consumo de víveres *“sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”*<sup>126</sup>.

Los conceptos de Adaptabilidad y Aceptabilidad Cultural apuntan a un mismo propósito: asegurar que los derechos sociales de las comunidades sean garantizados conforme a sus tradiciones, sus realidades y sus contextos. Por lo anterior, el reconocimiento del campesinado exige que los derechos de los que son titulares se adapten a las realidades del mundo rural y a las tradiciones de las regiones del país donde se recrea la vida campesina. De esta manera, los currículos de las niñas y niños del campo deberán adaptarse para incluir aprendizajes relacionados con las actividades propias de la economía campesina, y las políticas de vivienda rural deberán tener en cuenta la garantía de condiciones para recrear las tradiciones del campo en lugar de desarrollar proyectos de vivienda con enfoques propios del mundo urbano. En materia de seguridad social deberán impulsarse proyectos que aseguren la garantía de salud, pensiones y riesgos laborales con políticas acordes una economía con ingresos, tiempos y formas jurídicas distintas a las relaciones laborales marcadas exclusivamente por la relación salarial.

La adaptación de los derechos sociales requiere políticas que van más allá de la aceptabilidad cultural o la adecuación a contextos rurales o modos de vida campesinos. La adecuación cultural cobra vigencia si hay algún acceso a políticas que promueven acceso a bienes, servicios y políticas necesarias para las

<sup>122</sup> Corte Constitucional, sentencia T-743 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas.  
<sup>123</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 14, párr. 12.  
<sup>124</sup> Corte Constitucional, sentencia C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.  
<sup>125</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4, párr. 8.  
<sup>126</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12, párr. 8.

comunidades, pero ello no ocurre cuando los programas de bienestar social no llegan a las comunidades y el Estado incumple sus obligaciones en materia de derechos sociales. Por eso el paso previo a la adecuación cultural es el desarrollo de políticas de acceso físico y económico a bienes y servicios de los que no dispone buena parte de la población campesina. En materia de derecho a la educación, por ejemplo, los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de 2019 reflejan que el 18% de los hogares campesinos son analfabetas. El Estado colombiano tiene la obligación de garantizar el acceso físico y económico a la educación para todos los niños y niñas campesinas, y también tiene la obligación de adecuar los programas educativos a las realidades del campo. La situación es similar respecto al aseguramiento en salud, según datos de 2019 del DANE, pues el 9.3 % de los hogares campesinos a nivel nacional no tienen esta posibilidad, o las condiciones de vivienda respecto al saneamiento básico como no tener fuente de agua mejorada afecta al 27.3% de los hogares campesinos o el trabajo informal es del 86.7%<sup>127</sup>. Es decir, son necesarios también programas de vivienda, hábitat, salud, seguridad social, agua, alimentación y el conjunto de derechos sociales de los que son titulares los individuos y las comunidades campesinas.



**4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL**

De acuerdo a la ley 819 de 2003 conforme a la cual en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo debe hacerse explícito el impacto fiscal del mismo. Se debe indicar que el presente proyecto no genera impacto fiscal, al no ordenar gasto público, dado que el reconocimiento del campesinado no genera gastos adicionales que no estén contemplados en las funciones de las diferentes instancias del Estado.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA	MODIFICACIONES
Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado. <i>“Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina, se adoptan disposiciones sobre la consulta popular y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”</i>	Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado <i>“Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”</i>
Artículo 1. ARTICULO 64º—Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma	Sin modificación

<sup>127</sup> DANE. ECV:2019

<p>individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.</p> <p>El campesinado es sujeto de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos conforme a la economía campesina y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales. El Estado velará en forma especial por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos, incluidos aquellos reconocidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.</p> <p>Parágrafo 1: Una ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado.</p> <p>Parágrafo 2: La ley reglamentará, entre otras cosas, el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.</p> <table border="1" data-bbox="180 1066 792 1128"> <tr> <td><b>Artículo 2.</b> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</td> <td>Sin modificación</td> </tr> </table>	<b>Artículo 2.</b> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.	Sin modificación	<p><b>6. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia, solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República, dar Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina, se adoptan disposiciones sobre la consulta popular y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales", según el texto propuesto en el pliego de modificaciones.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ALEXANDER LÓPEZ MAYA</b> Senador de la República</p>
<b>Artículo 2.</b> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.	Sin modificación		
<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p> <p><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 019 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL CAMPESINADO COMO SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y SE INTEGRA EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EL TEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES"</b></p> <p>Artículo 1. ARTÍCULO 64°—Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.</p> <p>El campesinado es sujeto de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos conforme a la economía campesina y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales. El Estado velará en forma especial por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos, incluidos aquellos reconocidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.</p> <p>Parágrafo 1: Una ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado.</p> <p>Parágrafo 2: La ley reglamentará, entre otras cosas, el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ALEXANDER LÓPEZ MAYA</b> Senador de la República</p>	<p><b>TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 19 DE 2022 SENADO</b></p> <p><b>"POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL CAMPESINADO COMO SUJETO DE DERECHOS, SE RECONOCE EL DERECHO A LA TIERRA Y A LA TERRITORIALIDAD CAMPESINA, SE ADOPTAN DISPOSICIONES SOBRE LA CONSULTA POPULAR Y SE INTEGRA EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EL TEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES"</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1.</b> Adiciónese el artículo 64 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo o la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.</i></p> <p><i>El campesinado es sujeto de especial protección, las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos conforme a la economía campesina y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales. El Estado velará en forma especial por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos, incluidos aquellos reconocidos por la Declaración de las</i></p>		

*Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.*

**Parágrafo.** Una ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado. La ley reglamentará entre otras cosas, el derecho de los campesinos a retirarse de cualquier colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.

**ARTÍCULO 2. VIGENCIA.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 19 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL CAMPESINADO COMO SUJETO DE DERECHOS, SE RECONOCE EL DERECHO A LA TIERRA Y A LA TERRITORIALIDAD CAMPESINA, SE ADOPTAN DISPOSICIONES SOBRE LA CONSULTA POPULAR Y SE INTEGRA EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EL TEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES", COMO CONSTA EN LA SESION DEL DIA 27 DE SEPTIEMBRE DE 2022, ACTA N° 15.

**PONENTE:**  
  
**ALEXANDER LOPEZ MAYA**  
 H. Senador de la República

**Presidente,**  
  
**S. FABIO AMIN SALEME**

**Secretaría General,**  
  
**YURY LINETH SIERRA TORRES**

## TEXTO DEFINITIVO

### **TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2022 SENADO – 043 DE 2021 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones.*

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022 AL PROYECTO DE LEY No.371 DE 2022 SENADO – 043 DE 2021 CÁMARA ACUMULADO CON EL PL 141 DE 2021 CÁMARA " POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA EL DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE LA  
 REPÚBLICA DECRETA:

**Artículo 1°.** Objeto. La presente ley tiene por objeto dotar al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de las competencias, facultades, instrumentos y recursos legales para establecer su régimen político, administrativo y fiscal, y promover su desarrollo integral.

**Artículo 2°.** Medellín, Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. De conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo No. 01 de 2021 y los artículos 328 y 356 de la Constitución Política, la ciudad de Medellín, Capital del Departamento de Antioquia, se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y goza de autonomía para la gestión de sus intereses en materia fiscal, financiera, político-administrativa y territorial, dentro de los límites de la Constitución y la presente ley.

#### TÍTULO I

Régimen aplicable y organización político-administrativa del Distrito

**Artículo 3°.** Régimen aplicable. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín será una entidad territorial con autonomía, sujeta al régimen político, administrativo y fiscal que establece expresamente la Constitución, la presente ley, y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se

<p>dicten.</p> <p>Las disposiciones generales de la Ley 1617 de 2013 solo serán aplicables en lo no regulado por la presente ley. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín no estará obligado a efectuar ajustes administrativos que generen mayores costos para la ciudad.</p> <p>En lo no dispuesto en la anterior normativa, se someterá a la Ley 136 de 1994, y las que la modifiquen, complementen o sustituyan.</p> <p>Parágrafo. La Personería municipal y la Contraloría municipal se transformarán en Personería Distrital y Contraloría Distrital.</p> <p>Artículo 4°. División político-administrativa y jurisdicción Distrital. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín mantendrá la actual división político-administrativa de su jurisdicción compuesta por comunas y corregimientos, por lo que no estará obligado a la revisión de sus actuales límites territoriales.</p> <p>El Concejo Distrital, por iniciativa del Alcalde Distrital, podrá implementar la transformación político-administrativa del territorio, previo análisis financiero, político y territorial, mediante la creación y/o fusión de comunas y/o corregimientos; o la creación de localidades de conformidad con los requisitos, condiciones y procedimientos establecidos en la Ley 1617 de 2013.</p> <p>Parágrafo. La presente disposición sólo será aplicable al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín considerando que, según lo dispuesto en el Acto Legislativo No. 01 de 2021, este no está obligado a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos.</p> <p>Artículo 5°. Autoridades del Distrito: La administración del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín estará en cabeza de:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Concejo Distrital.</li> <li>2. El Alcalde Distrital.</li> <li>3. Las Juntas Administradoras Locales, si fuere el caso.</li> <li>4. Las entidades que el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, cree y organice.</li> </ol> <p>Parágrafo: El Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital asesorará a las autoridades a las que se hace referencia en el presente artículo en todo lo relacionado con la implementación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II</b> Medidas para el fomento del desarrollo del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín</p> <p>Artículo 6°. Facultades para el Desarrollo del Distrito Especial. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín tendrá las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participar como Distrito Especial en la formulación de la Política Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación y en la elaboración de los Planes Nacionales y Regionales de Ciencia Tecnología e Innovación;</li> <li>2. Establecer esquemas asociativos territoriales con otras entidades territoriales para la gestión de servicios o actividades relacionados con Ciencia, Tecnología e Innovación y fomento de industrias de base tecnológica;</li> <li>3. Conceder exenciones en relación con los tributos de su propiedad para el</li> </ol>
<p>fomento de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación e implantación de industrias de base tecnológica atendiendo criterios de razonabilidad y proporcionalidad por hasta diez (10) años, de conformidad con el artículo 258 del Decreto Ley 1333 de 1985 o la norma que la modifique o sustituya:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Establecer alianzas y asociaciones público - privadas para el desarrollo de su vocación en Ciencia, Tecnología e Innovación;</li> <li>5. Potenciar la construcción de ecosistemas tecnológicos y de Zonas de Tratamiento Especial por medio de la adecuación del territorio para el aprovechamiento de las oportunidades de la Cuarta Revolución Industrial y otras oportunidades en Ciencia, Tecnología e Innovación;</li> <li>6. Crear y establecer el Órgano Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital como consejo asesor de la política distrital de ciencia, tecnología, innovación.</li> <li>7. Gestionar incentivos nacionales e internacionales para que las cadenas de ciencia, tecnología e innovación se integren al desarrollo de las cadenas productivas estratégicas de la región.</li> <li>8. Desarrollar las políticas y programas de ciencia, tecnología e innovación en el territorio que le sean necesarias para generar transformación social y la potenciación de capacidades.</li> <li>9. Definir los lineamientos, herramientas y espacios que promuevan el conocimiento científico y tecnológico, que contribuya al desarrollo y crecimiento del tejido social y los ecosistemas de la ciudad para consolidar instrumentos que</li> </ol>	<p>fortalezcan la innovación, la productividad y la competitividad del Distrito.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. Desarrollar e implementar programas y proyectos para la transformación digital del territorio, basados en la innovación, la gobernanza de datos y el fortalecimiento institucional.</li> <li>11. Crear o modificar mecanismos de gobernanza encargados de coordinar, articular y ejecutar, proyectos y recursos que propendan por enfrentar la crisis climática, que se generen por actividades relacionadas con Ciencia, Tecnología e Innovación, incluyendo actividades de apropiación social del conocimiento, divulgación de la ciencia, acciones de mitigación y adaptación, en coordinación con las competencias de las autoridades ambientales según la normativa dispuesta para la materia.</li> <li>12. Participar como miembro, con voz y voto, del CODECTI del departamento de Antioquia.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO III</b> Funciones de las autoridades del distrito Capítulo I El Concejo Distrital</p> <p>Artículo 7°. Funciones generales. Además de las atribuciones, funciones, materias, competencias y composición contempladas en la constitución y la ley, el Concejo Distrital es la máxima autoridad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.</p>

<p>Artículo 8°. Atribuciones Especiales en Ciencia, Tecnología e Innovación del Concejo Distrital. Además de las funciones asignadas en la constitución y la ley, el Concejo Distrital ejercerá las siguientes atribuciones especiales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobar el Plan de Desarrollo asegurando el diagnóstico, existencia, estrategia y financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital y el funcionamiento del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.</li> <li>2. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas existentes, u ordenar exenciones tributarias con arreglo a lo dispuesto en la constitución y la ley, y en lo de su competencia, con el fin de garantizar el efectivo recaudo para los planes, programas y proyectos en Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>3. Aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial, haciendo especial énfasis en el desarrollo de infraestructuras, y amoblamiento dirigido a fortalecer la Ciencia, Tecnología y la Innovación Distrital. Para tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de renovación urbana, urbanización, parcelación, construcción de vías y equipamiento urbano. Definir los polígonos que se constituyen como distritos o manzanas asociados a ciencia, tecnología e innovación, e incentivar el uso de los suelos y de infraestructura para el mismo fin.</li> <li>4. Definir los polígonos que se constituyen como distritos o manzanas asociados a ciencia, tecnología e innovación, e incentivar el uso de los suelos y de infraestructura para el mismo fin, donde, por sus usos tengan una vocación orientada a la consolidación de un sistema de CTel; estas áreas también deberán contar con potencial de renovación urbana, alta accesibilidad y conectividad urbana. Lo anterior, garantizando la existencia y funcionamiento de la infraestructura y actividades asociadas a equipamiento comunitarios, sociales,</li> </ol>	<p>colectivos, de servicios público, sistemas de cuidado, de culto, servicios sociales y de uso dotacional o como lo denomine cada entidad territorial.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Dictar las normas necesarias para desarrollar programas e iniciativas en favor del alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible utilizando la Ciencia, la Tecnología y la Innovación como base para ello.</li> <li>6. Revisar y realizar las modificaciones pertinentes al plan decenal de Ciencia, Tecnología e Innovación cada cuatro (4) años.</li> <li>7. Designar a su representante en el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>8. Realizar control y seguimiento a la implementación del Sistema de Ciencia Tecnología e Innovación que realice el Alcalde Distrital y el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.</li> <li>9. Implementar, aprobar y/o modificar por iniciativa del Alcalde Distrital, la transformación político-administrativa del territorio.</li> <li>10. Crear, a iniciativa del Alcalde Distrital, el Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación y ejercer su vigilancia.</li> <li>11. Destinar, por iniciativa del Alcalde Distrital, recursos para atender las necesidades logísticas y de funcionamiento para el correcto funcionamiento del Sistema Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital, incluyendo las oficinas delegadas de la gobernación y la Nación.</li> </ol>
<p>Parágrafo. Los proyectos de Renovación Urbana orientados al desarrollo de infraestructura y amueblamiento para fortalecer la Ciencia, Tecnología y la Innovación Distrital, deberán tener en cuenta lo señalado en "la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas –PPPMAEP, de la ciudad de Medellín, la cual cobijará a poseedores, tenedores, propietarios, residentes, arrendatarios y aquellas personas que desarrollan actividades productivas o económicas y sin ánimo de lucro, formales e informales en el territorio.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo II</b> <b>Alcalde Distrital</b></p> <p>Artículo 9°. Funciones Generales. El Alcalde Distrital, es el jefe del gobierno y de la administración Distrital y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito. Sus atribuciones, funciones y competencias corresponden a lo reglado en la Constitución y la Ley.</p> <p>Artículo 10°. Atribuciones Especiales del Alcalde Distrital en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación. Además de las funciones asignadas en la Constitución, la Ley y los acuerdos expedidos por el Concejo, al Alcalde Distrital le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tomar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital y la autonomía del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.</li> <li>2. Formular y realizar la distribución y asignación de recursos relacionados con la Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>3. Distribuir los asuntos según su naturaleza entre las secretarías, los</li> </ol>	<p>departamentos administrativos, las entidades descentralizadas y el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Coordinar y vigilar las funciones que ejerzan y los servicios que presten en el Distrito las entidades nacionales y departamentales, en las condiciones de la delegación que le confiera la presidencia de la República y la gobernación de Antioquia, relacionadas con Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>5. Formular, presentar y rendir cuentas al Concejo Distrital de los proyectos de acuerdo sobre la estructuración, implementación y desarrollo del Sistema de Ciencia, Tecnología e innovación Distrital.</li> <li>6. Presentar cada 4 Años el Plan del Sistema Municipal de Ciencia, Tecnología e Innovación el cual deberá articularse con los demás instrumentos de planeación local; y anualmente al Concejo Distrital los avances en coordinación con el Organismo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>7. Presidir, o por intermedio de su delegado, el Organismo Asesor del Sistema Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.</li> <li>8. Presentar ante el Concejo Distrital el proyecto de acuerdo distrital para destinar, en caso de necesidad justificada, recursos para atender las necesidades logísticas y de funcionamiento para el correcto funcionamiento del Sistema Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital, incluyendo las oficinas delegadas de la gobernación y la Nación.</li> <li>9. Presentar ante el Concejo Distrital el proyecto de acuerdo para implementar la transformación político-administrativa del territorio, contemplando los</li> </ol>

<p>recursos para su implementación.</p> <p>10. Presentar ante el Concejo Distrital el proyecto de acuerdo para crear el Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>11. Presentar ante el Concejo Distrital el proyecto de acuerdo para crear, reformar o eliminar tributos específicos para el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, tales como la creación de la Estampilla Pro Innovación, entre otros, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.</p> <p>12. Administrar el Fondo Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación que trata el artículo 25 de la presente Ley.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo III</b> Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital</p> <p>Artículo 11°. Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital. Créese el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital, el cual será la instancia de asesoramiento a las autoridades del distrito para la implementación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación y demás elementos a los que hace referencia la presente ley.</p> <p>Artículo 12°. Composición del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital. El Organismo Asesor del Sistema de Ciencia,</p>	<p>Tecnología e Innovación Distrital estará integrado por al menos los siguientes doce (12) miembros o sus delegados así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alcalde Distrital o su delegado, quién lo presidirá.</li> <li>2. El Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, o su delegado.</li> <li>3. Un Representante del Concejo Distrital o su delegado.</li> <li>4. Un Rector de las Instituciones de Educación Superior (IES) Públicas, con trayectoria en el desarrollo científico, tecnológico y de innovación, elegido por ellas, cuando tengan presencia en el departamento o Distrito, o su delegado.</li> <li>5. Un Rector de las Instituciones de Educación Superior (IES) Privadas, con trayectoria en el desarrollo científico, tecnológico y de innovación, elegido por ellas, cuando tengan presencia en el departamento o Distrito, o su delegado.</li> <li>6. Un representante del Sector Empresarial del Distrito.</li> <li>7. Un representante de las organizaciones de base social del Distrito.</li> <li>8. El Director de Ruta N.</li> <li>9. Un representante de las agencias públicas de fomento a la Ciencia, Tecnología e Innovación del orden departamental, elegido por ellas mismas, cuando tengan presencia en el departamento.</li> <li>10. Un representante de las agencias públicas de fomento a la Ciencia, Tecnología e Innovación del orden Distrital, elegido por ellas mismas, cuando tengan presencia en el Distrito.</li> <li>11. Un representante del Comité Universidad - Empresa - Estado (CUEE) del Distrito Especial de Medellín.</li> <li>12. Un representante del Consejo Territorial de Planeación Medellín.</li> </ol> <p>Parágrafo 1: Se designará un representante adicional por cada municipio del Área Metropolitana del Valle de Aburrá que se adhiera a los beneficios del Distrito Especial. Podrán replicarse Organismos del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación en</p>
<p>cada uno de los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, cuando se acojan a los beneficios del Distrito Especial, momento en el cual existirán fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital y en cada uno de los municipios beneficiarios.</p> <p>Parágrafo 2: Los integrantes del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital que deban ser elegidos, ejercerán sus funciones durante un periodo de dos (2) años, contados a partir de la primera sesión a la que fueron citados.</p> <p>Las asociaciones o comité mencionados podrán escoger a su representante de manera particular. Para los representantes de los numerales 6 y 7, se recibirán postulaciones autónomas o de las asociaciones del sector, y se elegirán por mayoría simple por los demás miembros del Organismo Asesor.</p> <p>Parágrafo 3. En cualquier caso, se debe garantizar la paridad de género de los miembros del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital.</p> <p>Artículo 13°. Funciones. Las funciones del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asesorar al Alcalde y al Concejo Distrital en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>2. Emitir conceptos previos para orientar la política pública de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital y darle seguimiento a su Plan de Acción; la cual tendrá un marco temporal de 10 años con revisiones periódicas cada 4 años.</li> <li>3. Conceptuar sobre el nivel de financiamiento, instrumentos y evaluación de resultados del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el marco del Plan de Desarrollo.</li> <li>4. Articular la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital, con los demás órganos de los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Crear y fomentar la construcción de espacios para trabajar de forma coordinada con los demás actores del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>6. Conceptuar sobre la utilización del Fondo Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación que trata el artículo 25 de la presente Ley.</li> <li>7. Recomendar la creación de nuevas entidades que sean necesarias para ejecutar la política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>8. Brindar la asesoría técnica, a las instituciones educativas para adopción, el diseño y desarrollo del currículo que permita desarrollar el talento humano que requieren los planes de ciencia, tecnología e innovación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 115 de 1994, y aquellas que la modifiquen o sustituyan, en coordinación con la Secretaría de Educación Distrital. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, sin perjuicio de lo dispuesto por la ley 715 de 2001, podrá apoyar los procesos de formación requeridos por el personal de la educación pública de su jurisdicción.</li> <li>9. Darse su propio reglamento.</li> </ol> <p>Parágrafo: La Administración Distrital destinará los recursos económicos y humanos necesarios para el correcto funcionamiento del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital. Este presentará un presupuesto anual con los recursos necesarios para su operación.</p> <p>Artículo 14°. Secretaría Técnica: El Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital tendrá una Secretaría Técnica, encargada de la organización y desarrollo de las sesiones. Esta función será realizada por la Alcaldía Distrital o por quien ellos designen para tal efecto.</p> <p>Artículo 15°. Funciones: Son funciones de la Secretaría Técnica, entre otras que designe el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital, las siguientes:</p>

<p>1. Convocar las sesiones del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital;</p> <p>2. Levantar actas de las sesiones y mantener actualizada la documentación;</p> <p>3. Emitir las comunicaciones internas necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones del organismo;</p> <p>4. Entregar a los miembros y participantes de la sesión del organismo, la información que se requiere para la reunión;</p> <p>5. Llevar el consecutivo de las actas de las reuniones, debidamente firmadas y con los soportes a que haya lugar, que deberán reposar en el archivo documental y digital del organismo;</p> <p>6. Coordinar el proceso de elección de los miembros del organismo que defina esta norma.</p> <p>7. Las demás asignadas por el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital o el reglamento.</p> <p>Artículo 16°. Entidades que sirven de Organismos ejecutores del plan de acción del sistema. El plan de acción del Sistema de Ciencia, Tecnología e innovación del Distrito de Medellín podrá ser ejecutado por las entidades y organismos públicos o privados que realizan actividades de ciencia, tecnología e innovación antes de la expedición de la presente ley.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO IV</b> Programas de promoción y desarrollo del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación</p> <p>Artículo 17°. Distrito Inteligente. El Distrito podrá definir los parámetros y metodología que le permitan la instrumentalización y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) aplicadas a la gestión pública y a los servicios ciudadanos. Paralelo anterior, el distrito contará con asesorías técnicas del</p>	<p>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en cumplimiento de los lineamientos y estándares existentes en el marco de la política de gobierno digital.</p> <p>Parágrafo. La alcaldía Distrital contará con un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para reglamentar y adoptar los instrumentos normativos de que trata el presente artículo.</p> <p>Artículo 18°. Programas. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín desarrollará las políticas y programas de ciencia, tecnología e innovación en el territorio que le sean necesarias para generar transformación social y la potenciación de capacidades.</p> <p>Así mismo, definirá los lineamientos, herramientas y espacios que promuevan el conocimiento científico y tecnológico, que contribuya al desarrollo y crecimiento del tejido social y los ecosistemas de la ciudad para consolidar instrumentos que fortalezcan la innovación, la productividad y la competitividad del Distrito. Igualmente, desarrollará e implementará programas y proyectos para la transformación digital del territorio, basados en la innovación, la gobernanza de datos y el fortalecimiento institucional.</p> <p>Artículo 19°. Políticas públicas. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, podrá participar en la formulación e implementación de las políticas públicas que sean pertinentes a su vocación, como la Política Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, y los Planes Nacionales y Regionales de Ciencia Tecnología e Innovación. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p> <p>Parágrafo. El Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín podrá solicitar su participación en las políticas públicas del nivel nacional y departamental que considere pertinentes ante la autoridad específica, de manera que se le otorgue un plazo de diez (10) días para comunicar sus observaciones en la etapa de formulación.</p> <p>Artículo 20°. Articulación con el Sistema Educativo. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, con el acompañamiento técnico del Ministerio de Educación Nacional, propondrán lineamientos curriculares, pedagógicos</p>
<p>y metodológicos para el sistema de educación distrital; y fomentará actividades con el ánimo de fortalecer los conocimientos especializados en ciencia, tecnología e innovación, para la interacción entre el sector académico, educativo y empresarial en la región.</p> <p>Así mismo, el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital brindará la asesoría técnica, en coordinación con la Secretaría de Educación Distrital, a las instituciones educativas para la adopción del diseño y desarrollo del currículo que permita desarrollar el talento humano que requieren los planes de ciencia, tecnología e innovación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 115 de 1994, y aquellas que la modifiquen o sustituyan, garantizando la autonomía escolar de estas.</p> <p>Parágrafo 1. El Distrito podrá desarrollar programas y proyectos que permitan dotar a los estudiantes en todos los niveles de formación de instrumentos de ciencia, tecnología e innovación, como componente integral de la educación en el Distrito de Medellín.</p> <p>Parágrafo 2. De conformidad con lo previsto en el artículo 71 de la Constitución Política, se autoriza la creación de incentivos y estímulos para el fomento de la ciencia, tecnología e innovación para la prestación del servicio educativo en el marco de la transformación educativa y digital del distrito de Medellín. El Alcalde Distrital podrá expedir los respectivos decretos que reglamenten la materia.</p> <p>Parágrafo 3. Lo dispuesto en este artículo se realizará sin perjuicio de la autonomía institucional de los establecimientos educativos de que trata la Ley 115 de 1994.</p> <p>Artículo 21°. Estímulos tributarios. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín podrá aplicar beneficios tributarios, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución y la ley, en el Impuesto de Industria y Comercio y complementarios para empresas de base tecnológica que se instalen en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, expresados de manera gradual durante 10 años a partir de la promulgación de esta ley.</p>	<p>El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, podrá establecer los estímulos tributarios que se aplicarán a las empresas de base tecnológica con base en las recomendaciones que el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital haga en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Esa reglamentación deberá contemplar, al menos, la generación de empleo y la construcción de capacidades instaladas para el desarrollo del Distrito.</p> <p>Parágrafo. Las empresas de base tecnológica que tengan sede en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín desde antes de la entrada en vigencia de la presente ley, podrán acceder a los beneficios tributarios siempre y cuando cumplan con los requisitos y las contraprestaciones en materia de empleo que se definan por el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital.</p> <p>Artículo 22. Zonas de Tratamiento Especial. El Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde Distrital, podrá definir Zonas de Tratamiento Especial, incluyendo las universidades, los parques científicos y tecnológicos, así como los Centros de Investigación, Desarrollo e Innovación, con el objetivo de fortalecer y facilitar el desarrollo de todo tipo de actividades de ciencia, tecnología e innovación. La definición de estas zonas buscará potenciar sectores con vocaciones existentes alrededor de un sistema de CTel, con posibilidades de renovación urbana, alta accesibilidad y conectividad urbana.</p> <p>Parágrafo. Las zonas de Tratamiento Especial podrán definirse con ajustes a las normas de ordenamiento territorial del distrito. Las empresas, emprendimientos y Spin off que se instalen en dichas zonas también gozarán de los beneficios otorgados a ellas.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO V</b> Fuentes de financiación</p> <p>Artículo 23°. Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Concejo Distrital de Medellín, a iniciativa del Alcalde Distrital, creará, en los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la</p>

<p>presente ley, el Fondo Distrital para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín que tendrá destinación exclusiva de la financiación de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>Para eso, el Distrito Especial destinará por lo menos el 1% del presupuesto de inversión para su cumplimiento y un 5% adicional del impuesto de industria y comercio para financiar proyectos y programas en el marco de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>Los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá que se acojan a los beneficios de la presente ley podrán destinar recursos del presupuesto de inversión al fondo al que hace referencia este artículo siempre y cuando no afecte su sostenibilidad fiscal.</p> <p>El Alcalde Distrital será el encargado de administrar el Fondo Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación. Sin perjuicio de las competencias fiscales de la Contraloría Distrital de Medellín, el Concejo Distrital ejercerá funciones de vigilancia respecto a los recursos del Fondo.</p> <p>Parágrafo 1: Se autoriza a las entidades del orden nacional a aportar recursos económicos al Fondo Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la ejecución de programas y proyectos de interés científico, tecnológico y de innovación para el distrito.</p> <p>Parágrafo 2: Se autoriza al Fondo Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para recibir recursos económicos públicos o privados, de cooperación internacional, donaciones u otras modalidades, para la financiación de programas y proyectos de interés científico, tecnológico y de innovación para el Distrito.</p> <p>Parágrafo 3: Los contratos que la Administración Distrital celebre en desarrollo de la presente ley, así como los que celebre con los recursos del Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación se sujetan en todo al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y a los documentos tipo que regule la ley.</p>	<p>Artículo 24°. CONPES. El Gobierno Nacional en un término de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley expedirá un documento Conpes para el impulso de los proyectos de inversión que requiera el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín para cumplir su vocación.</p> <p>Artículo 25°. Financiación entidades de naturaleza pública: La Administración Distrital previo concepto favorable de la Secretaría de Hacienda Distrital, garantizará el presupuesto para la operación y ejecución de los proyectos de las entidades de naturaleza pública existentes para la ejecución de la política pública de ciencia, tecnología e innovación distrital.</p> <p>Artículo 26°. Compra Pública Innovadora: La Administración Distrital deberá crear unapolítica y mecanismos de implementación, para un programa de compra pública innovadora.</p> <p>Parágrafo: Los mecanismos que se diseñen en desarrollo de la presente norma no obstan para que los procesos de contratación se sujeten al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y a los documentos tipo que regula la ley.</p> <p>Artículo 27°. Fuentes alternativas de financiación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. Además de lo expuesto en los artículos anteriores, el Distrito de Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín podrá incluir dentro de sus políticas y programas el uso de mecanismos alternativos de financiación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, tales como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fondo de promoción y consolidación CTI bajo el modelo de capital semilla digital;</li> <li>2. Promoción de mecanismos de financiación de emprendimientos de base tecnológica científica que incluyan el fortalecimiento de las empresas Spin-off, Start Up, así como el fomento a ángeles inversionistas, fondos de capital de riesgo, crowdfunding, entre otros mecanismos.</li> </ol>
<p>Artículo 28°. Estampilla Pro-Innovación. Autorícese al Concejo Distrital, para la creación de la Estampilla Pro-Innovación para financiar el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital por iniciativa del Alcalde Distrital. El hecho generador de la Estampilla Pro-Innovación corresponderá a los contratos directos y las adiciones a los mismos del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, excluyendo los contratos de prestación de servicios cuyo pago de honorarios mensual sea inferior a veinte (20) smmlv. La base gravable es el valor bruto de los contratos, entendido como el valor a girar por cada orden de pago o anticipo sin incluir el impuesto al valor agregado IVA. La tarifa es del 1% del valor del pago anticipado si lo hubiere, y decada cuenta que se le pague al contratista.</p> <p>Artículo 29°. Recursos de cooperación internacional. Autorícese a la administración distrital de Medellín el acceso directo y sin intermediarios a recursos internacionales, a través de la Cooperación Internacional en calidad de donación, inversión directa y otras modalidades para la financiación de proyectos que se desarrollen dentro del área de Distrito para el fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación en una tarea conjunta con la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana-ACI Medellín en articulación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC y Procolombia, o quien haga sus veces, así como con las entidades pertinentes de la cooperación y la inversión.</p> <p>Parágrafo 1. Se podrán implementar programas y estrategias en el marco de los Planes de Desarrollo del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín que promuevan proyectos de la ciencia, la tecnología y la innovación, a través de la cooperación internacional y la inversión extranjera directa.</p> <p>Parágrafo 2. Los recursos de cooperación internacional a los que acceda la administración distrital de Medellín así como los programas y estrategias de inversión que se financien deberán ser de público conocimiento y serán objeto de difusión en los mecanismos de transparencia que desarrolle el distrito.</p> <p>Parágrafo 3. El Alcalde Distrital de Medellín anualmente presentará un informe a la</p>	<p>Contraloría Distrital de Medellín y al Concejo Distrital en donde conste la trazabilidad y ejecución de los recursos recibidos por cooperación internacional.</p> <p>Artículo 30. Las competencias asignadas para las entidades territoriales con ocasión de la implementación y ejecución de la política contemplada de la presente ley, deberán hacerse mediante proyectos que deberán estar incorporados en los planes de desarrollo local y atender a lo establecido en el marco fiscal de mediano plazo de cada entidad territorial.</p> <p>La implementación de la presente ley en el orden nacional, deberá consultar la situación fiscal de la Nación, la disponibilidad de los recursos y ajustarse al Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector involucrado, en consonancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las normas orgánicas del presupuesto.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO VI</b> Disposiciones finales</p> <p>Artículo 31°. Extensión de beneficios a los Municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá: Los beneficios y las facultades establecidas en la presente ley en materia tributaria, de creación de zonas de tratamiento especial y de acceso a recursos al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, podrán extenderse a los municipios que forman parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.</p> <p>Estos municipios deberán realizar su manifestación mediante la expedición de un acuerdo municipal presentado por iniciativa del Alcalde municipal, en que se plasmarán los acuerdos con el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia Tecnología e Innovación Distrital respecto a los mecanismos de aporte, vinculación y beneficios de lo establecido en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Los municipios a los que hace referencia el presente artículo podrán adoptar la Estampilla Pro-Innovación a la que hace referencia el artículo 29 de la presente ley, con los mismos requisitos que se establecen en este.</p>



<p>Artículo 32°. Régimen de transición y ajustes administrativos. El Alcalde Distrital formulará y adoptará por Decreto Distrital en el término de doce (12) meses a partir de la promulgación de esta ley un plan de transición conforme al cual el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín asumirá las nuevas funciones acordes a su naturaleza. El plan de transición deberá ser ejecutado en un plazo de cuatro (4) años contados a partir de su adopción.</p> <p>Parágrafo. El plan de transición del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín y su ejecución deberá ser revisado por lo menos una vez en cada vigencia por la administración distrital y podrá ser ajustado en atención a las realidades administrativas y fiscales de la entidad territorial, en articulación con los demás instrumentos de planeación.</p> <p>Artículo 33°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.</p> <p>Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 28 de septiembre de 2022 AL PROYECTO DE LEY No. 371 DE 2022 SENADO – 043 DE 2021 CÁMARA ACUMULADO CON EL PL 141 DE 2021 CÁMARA *POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA EL DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>GERMAN BLANCO ÁLVAREZ Senador Ponente</p>	<p>El presente Texto Definitivo, fue aprobado con modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 28 de septiembre de 2022, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p>
---	---

**CONTENIDO**

Gaceta número 1202 - miércoles 5 de octubre de 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado al proyecto de acto legislativo número 10 de 2022 Senado, por medio del cual se realiza una reducción salarial y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado del proyecto de acto legislativo número 19 de 2022 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.....	8

**TEXTO DEFINITIVO**

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 28 de septiembre de 2022 al proyecto de ley número 371 de 2022 Senado – 043 de 2021 Cámara acumulado con el proyecto de ley número 141 de 2021 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones.....	19
--	----