



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 187

Bogotá, D. C., martes, 21 de marzo de 2023

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2022 SENADO - 254 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y 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., 21 de marzo de 2023

Presidente

**FABIO RAÚL AMÍN SALEME**

Comisión Primera de Senado de la República  
Ciudad,

REF: Informe de Ponencia para primer debate (segunda vuelta) del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado - No. 254 de 2022 "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y 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 mediante Acta MD-25 de 2023, me permito rendir ponencia positiva para primer debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado - No. 254 de 2022 "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y 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".

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 período comprendido entre 2018-2022 y dos veces en el período 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 Fredy 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, Aida Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zúñiga Iriarte, Gustavo Francisco Petro Urrego, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Feliciano Valencia Medina, Pablo Catatumbo 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.**

En el mismo sentido, el día 19 de octubre de 2022, fue debatido en la plenaria de Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado en su segunda ponencia, logrando la aprobación unánime de todos los partidos políticos con base en la especial importancia que reviste esta iniciativa presentada por el Gobierno y dando así, paso a su traslado a la Cámara de Representantes para su debido trámite.

El día 16 de noviembre de 2022, la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes recibió ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado-254 de 2022 Cámara (Primera Vuelta), suscrita por los honorables representantes a la Cámara Oscar Hernán Sánchez León, Diógenes Quintero Amaya, Juan Daniel Peñuela Calvache, Duvalier Sánchez Arango, Jorge Alejandro Ocampo Giralda, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Oscar Rodrigo Campo Hurtado y Luis Alberto Albán Urbano en la cual se propone dar primer debate en primera vuelta, y se envía a Secretaría General de la Cámara de Representantes para su publicación en la Gaceta del Congreso 1445 del 16 de noviembre de 2022.

El día 17 de noviembre de 2022 fue considerado y aprobado el Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado -254 de 2022 Cámara por parte de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (Primera Vuelta) tal como consta en el Acta No. 28 del 17 de noviembre de 2022.

El 5 de diciembre de 2022, en sesión plenaria de la Cámara de Representantes, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado - 254 de 2022 Cámara (Primera Vuelta). Lo anterior consta en el Acta No. 036 del 5 de diciembre de 2022, previo su anuncio en sesión Plenaria ordinaria del 036 de 5 de diciembre de 2022 correspondiente al Acta No. 035 y publicado en la Gaceta del Congreso 1651 del 13 de diciembre de 2022.

Ante las diferencias entre los textos aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, el 13 de diciembre de 2022 se resolvió la discrepancia con la siguiente conciliación aprobada por cada uno de los plenos de la cámara legislativa:

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO Gaceta de 2022	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA Gaceta de 2022	TEXTO QUE SE ACOGE
Proyecto de Acto Legislativo No.019 de 2022 "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"	Proyecto De Acto Legislativo No. 254 de 2022 "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y 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".	Se acoge el de Cámara
El Congreso de Colombia	El Congreso de Colombia	
DECRETA:	DECRETA	

<b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política, el cual quedará así:	<b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia.	Se acoge el texto de Senado agregando la expresión "sujeto político" del segundo inciso del texto aprobado en Cámara
<b>Artículo 64.</b> 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.	<b>Artículo 64.</b> Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para el campesinado y otros trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los derechos con enfoque diferencial, de género y étnico, a la educación, salud, vivienda, servicios públicos domiciliarios, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, producción, transformación y comercialización de los productos, asistencia técnica, financiera y empresarial con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida del campesinado.	
El campesinado es sujeto de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la	El campesinado es un sujeto político de derechos y de especial protección, intercultural, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la naturaleza y la tierra para la producción de alimentos como garantía	

<p>tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos y las tecnologías para transformación que permitan darle valor agregado a sus productos y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.</p> <p>El Estado velará en forma especial por la protección</p>	<p>para la seguridad, las autonomías y la soberanía alimentaria. Está inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo, integrando las diferentes dimensiones de la cultura campesina, conforme a su economía, la agricultura familiar, asociatividad campesina y las actividades tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, la transformación de sus productos y las estrategias de comercialización. La protección de los ecosistemas y la diversidad de las vidas campesinas los distinguen de otros grupos sociales.</p> <p>El Estado garantizará el derecho a la participación a través de los mecanismos de participación ciudadana y velará de forma especial por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos. Además de los reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de</p>	<p>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</p>	<p>los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.</p> <p>Parágrafo: La ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado y su derecho a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.</p>						
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="168 1463 386 1555">de tierra que le corresponda.</td> <td data-bbox="391 1463 625 1555"></td> <td data-bbox="630 1463 789 1555"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 1563 386 1658"></td> <td data-bbox="391 1563 625 1658">ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</td> <td data-bbox="630 1563 789 1658">Se acoge el de Cámara</td> </tr> </table>	de tierra que le corresponda.				ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.	Se acoge el de Cámara			<p>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>Artículo 2°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación."</p> <p><b>2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO</b></p> <p>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 incorporar al 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.</p> <p><b>3. GRAVE SITUACIÓN DEL CAMPESINADO EN COLOMBIA</b></p> <p>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%.</p> <p>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.</p> <p>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</p>
de tierra que le corresponda.									
	ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.	Se acoge el de Cámara							
<p>El día 12 de enero de 2023 y luego de haberse surtido el trámite legislativo en la primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado - No. 254 de 2022 Cámara "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y 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", se expidió el Decreto 028 de 2023 por parte del Gobierno Nacional, el cual en su artículo 1 Ordenó la publicación del Texto Definitivo del Proyecto de Acto Legislativo aprobado en la (Primera Vuelta), el cual quedó así:</p> <p><b>"Artículo 64.</b> Es deber del Estado promover el acceso progresivo de la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y 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 político de derechos y de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos y las tecnologías para transformación que permitan darle valor agregado a sus productos y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.</p> <p>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</p>	<p><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).</p>								

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 al 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

<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=8iwlw-X70p8>

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.

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 UPAs 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

<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>10</sup> DANE. "Situación de las mujeres rurales en Colombia". Resumen Ejecutivo (2021).

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.

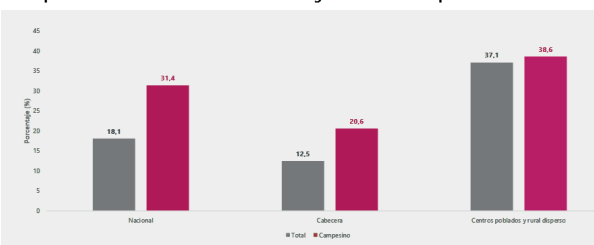
**3.1. EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA DEL CAMPESINADO**

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>11</sup> Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzor), Coordinador Nacional Agrario de Colombia (CNA), Proceso de Unidad Popular del Suroccidente 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/pobreza/2020/presentacion-queda-de-prensa-pobreza-multidimensional-20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/presentacion-queda-de-prensa-pobreza-multidimensional-20.pdf)

**Índice de Pobreza Multidimensional - IPM**  
Principales dominios. Al menos un miembro del hogar se considera campesino. 2020



Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020, con base en proyecciones del CNPV 2018. Nota: Para el año 2020 el indicador de inasistencia escolar integra información del SNAAT - C600 - ECV. El círculo se realiza con los hogares donde al menos una persona mayor de 15 años y más se identifica subjetivamente como población campesina y está definido por las personas que contestaron 'sí a las preguntas '¿considera campesino?' y '¿usted considera que la comunidad en que vive es campesina?'

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 centrado 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

<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\\_queda\\_prensa\\_nov21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/IPC/IPC_queda_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-co/dinero/noticias/alza-en-la-inflacion-c3%b3n-ya-golpea-las-cuentas-de-los-negocios/ar-AARFF1?ocid=mailsignout&i=AAGgF8>



alimentación<sup>15</sup>. El estudio fue presentado en febrero de 2010<sup>16</sup>, concluyendo que el hambre –como la 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

<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/advisorycommittee.htm>.

<sup>16</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, *Preliminary study of the Human Rights Council Advisory 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: 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 informativas con los Estados y la sociedad civil y de organizar una segunda sesión del grupo prevista para noviembre 2014.

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.

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 atacar 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

<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 adoptado 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.

<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.

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 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

<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.

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

<sup>27</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STP2028- 13 de febrero de 2018

<sup>28</sup> De acuerdo con el Censo población 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 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.

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 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	Cabece ra	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

<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)

<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/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernos/campesinado\\_2012.pdf](http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernos/campesinado_2012.pdf).

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 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 crílicas, "altos niveles

<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 3 de julio de 2021 en la transmisión pública que se encuentra en la siguiente dirección web <https://www.youtube.com/watch?v=7m20H8DQ0uc>

<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.

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.

### 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 período 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

<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.3ercensonalagropecuario.gov.co/>

<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."

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>37</sup> Instituto Geográfico Agustín Codazzi. "Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia". Disponible en: [http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas\\_de\\_la\\_distribucion\\_de\\_la\\_propiedad\\_rural\\_colombia.pdf](http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_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: 20141000192801.

<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 EPublisher, 2010.

<sup>40</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>.

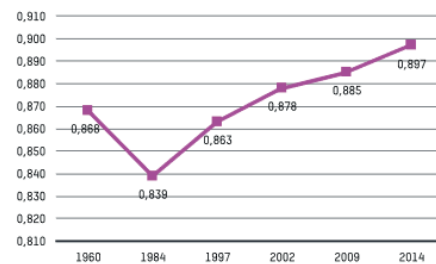
<sup>41</sup> En ese sentido se refirió el Comité Asesor en uno de sus informes sobre alimentación y campesinado. Ver, al respecto, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, 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, Riopaila Castilla S.A., la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corfiacolombiana, la fiduciaría Helm Trust S.A, Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland Holdings Limited), Agroindustria Guarroja S.A., Carlos Aguel Kafuni, Aceites Manuela S.A., Poligrow Colombia Ltda., familia Lizaralde-Ocampo, familiares del Ministro de Agricultura Aurelio Iragorri y Camilo Babón Puentes. De acuerdo con el 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 atitlanura*

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 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>

colombiana, Imprenta Nacional de Colombia.

<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/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

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, sólo 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

<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/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20a%20Usos%20de%20la%20Tierra%20de%2007\\_01\\_2021.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20a%20Usos%20de%20la%20Tierra%20de%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/sites/default/files/marco-legal/Observacion-12-Comite-Derechos-Economicos.pdf>

el acceso a la tierra, el derecho a la alimentación y la reforma agraria<sup>47</sup>. De igual manera, el Relator Oliver de Schutter en un informe específico en donde analizó esta 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. 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>50</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

<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>

<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/A/HRC/31/51>

<sup>50</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.icarh.gov.co/recursos\\_usuario/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCION%20C3%93N%20CENTRO%20DE%20ICA/ANTIPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion\\_del\\_campesinado\\_en\\_Colombia.pdf](https://www.icarh.gov.co/recursos_usuario/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCION%20C3%93N%20CENTRO%20DE%20ICA/ANTIPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf)



social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo<sup>51</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:

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>52</sup>. Esta dimensión territorial<sup>53</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>54</sup>. La comisión considera como ejes centrales de esta caracterización cultural<sup>55</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

<sup>51</sup> Ídem pág. 7  
<sup>52</sup> Ídem pág. 8  
<sup>53</sup> Ídem  
<sup>54</sup> Ídem pág. 10  
<sup>55</sup> Ídem.

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>56</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 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>57</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*

<sup>56</sup> Ídem.  
<sup>57</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/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>

sociales, culturales, económicos y políticos...Con estos lazos buscan mejorar sus condiciones de vida como campesinos [y campesinas]"<sup>58</sup>. En esta dimensión se identificaron 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 comunes; 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>59</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>60</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>61</sup>, entre muchos otros productos, constituyéndose de esta manera en la base de la soberanía y seguridad alimentaria. En efecto, contrario a las representaciones discriminatorias que se 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.

<sup>58</sup> Comisión de Expertos. 2017 pág. 14  
<sup>59</sup> Ídem.  
<sup>60</sup> Revista semana, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>  
<sup>61</sup> Grupo Semillas. Información disponible en: [http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2352:los-leyes-de-semillas-arruñan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423](http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2352:los-leyes-de-semillas-arruñan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423)

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. Analíticamente, los clásicos estudios de Albert Bery consideran que la productividad de la tierra es sistemáticamente más alta en pequeños predios que en los grandes<sup>62</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>63</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>64</sup>. La configuración de territorialidades campesinas va en esta misma dirección: acotar el monocultivo, la gran plantación, la ganadería extensiva, la gran minería y otras actividades que degradan el ambiente, promoviendo prácticas productivas más sustentables.

<sup>62</sup> Ver: Bery, 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>63</sup> Ver: Forero Jaime. El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010  
<sup>64</sup> Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.



<p>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 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.</p> <p>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>65</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.</p> <p>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.<sup>66</sup></p> <p><small><sup>65</sup> Corte Constitucional, sentencia T-496 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz. <sup>66</sup> Ponencia realizada en colaboración con el Abogado Andrés León Perilla, miembro de la UTL del Senador Alexander López Maya</small></p>	<p><b>4. ANTECEDENTES 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>Tras un proceso de cerca de 20 años, liderado por La Vía Campesina (LVC) - una organización compuesta por cerca de 182 organizaciones campesinas en 81 países -, la Declaración de Naciones Unidas para los derechos del campesinado y otros trabajadores rurales (DNUC) fue una realidad en 2018. Esta Declaración, como lo han admitido investigadores, tiene entre sus objetivos que se amplíe el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, se tomen medidas para mejorar su calidad de vida y se amplíe el reconocimiento internacional de esta población.</p> <p>La DNUC tiene entre sus principales antecedentes la Declaración Internacional sobre los derechos de Campesinos y Campesinas, un documento realizado tras la Asamblea de LVC en Yakarta, Indonesia. Este documento fue presentado ante las Organizaciones de Naciones Unidas en medio de la celebración del 60° aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 2008, en compañía de Food First Information and Action Network (FIAN) y otras organizaciones acompañantes. Con lo contenido en la Declaración se logró hablar sobre los derechos del campesinado en medio de la crisis ambiental y alimentaria que afectaba al planeta entero. Algunas de las cosas que impulsó esta declaración fue que el 80% de personas que padecen hambre en el mundo habitaba en zonas rurales y el 50% fueron pequeños agricultores.</p> <p>En octubre de 2012 la Asamblea General de Naciones Unidas emitió una resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, que convocó a organizaciones campesinas, expertos y expertas y demás interesadas a participar en un grupo de trabajo para la formulación de un borrador de Declaración de derechos del Campesinado. En esta resolución se exaltó la necesidad del reconocimiento de derechos de esta población, el camino hacia las metas de desarrollo del milenio con igualdad, la situación de pobreza y hambre exacerbada en la población campesina y los impactos desproporcionados del cambio climático entre otros.</p> <p>En 2013 de la mano de Bolivia, país elegido por las organizaciones por su marco jurídico progresista, se iniciaron las negociaciones y la presentación de diversos borradores para una declaración de los derechos del campesinado. En este proceso se reconoció a las organizaciones campesinas como expertas en las diferentes reuniones oficiales sobre el tema de campesinado. Proceso que finalmente concluyó en 2018 con la</p>
<p>votación de la Declaración en la Asamblea General de Naciones Unidas, escenario en el que Colombia se abstuvo de votar.</p> <p><b>4.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN</b></p> <p>La "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales", no es un tratado. Es una declaración aprobada por una resolución de la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018 (Resolución A/RES/73/165), luego de haber sido aprobada previamente por el Consejo de Derechos Humanos de la misma ONU algunos meses antes. Al no ser un tratado, la DDC no es un documento formalmente vinculante pues las resoluciones de la Asamblea General no lo son. Sin embargo, estas declaraciones de la Asamblea General de la ONU tienen una gran significación política y tienen relevancia jurídica ya que son la interpretación que los propios Estados hacen del alcance de sus obligaciones en cierto tema, en este caso, los derechos del campesinado. Esos documentos son entonces considerados como parte del llamado "soft law", o derecho blando, que son precisamente documentos que no son estrictamente vinculantes, pero tienen relevancia jurídica.</p> <p>Ahora bien, al considerar la relevancia de esta declaración en torno a la protección y garantía de los derechos del campesinado, más allá de su adopción a través del acto unilateral por parte del Estado Colombiano que se concretó durante el discurso de posesión del presidente Gustavo Petro Urrego, Este Gobierno ha decidido proponer su incorporación dentro del bloque de constitucionalidad, para que no solo haga parte del soft law y saldar con esto el déficit de protección jurídica que ha enfrentado el campesinado en Colombia.</p> <p><b>4.2. CONTENIDO E IMPORTANCIA DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y CAMPESINAS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES</b></p> <p>En el caso específico de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, este documento es muy importante para el campesinado pues reconoce que éste tiene condiciones particulares de vida, por su vínculo especial con la tierra y la producción de alimentos, y por el desarrollo de formas particulares de trabajo familiar y asociativo. El campesinado tiene entonces un rol fundamental en el derecho a la alimentación, en la conservación de la biodiversidad y en la mitigación del</p>	<p>cambio climático, a través de una agricultura sustentable. Pero también por sus condiciones particulares, el campesinado sufre enormes vulnerabilidades en un mundo globalizado, que amenaza las formas de vida campesinas, por ejemplo, por el acaparamiento de tierras derivado del efecto combinado de la expansión de la agroindustria, la minería y la especulación inmobiliaria.</p> <p>A partir de esta constatación, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales concluye que el campesinado requiere un reconocimiento y protección especiales de los Estados. Los campesinos son obviamente titulares de todos los derechos humanos que todos tenemos por ser personas, como la vida, la libertad, la seguridad social o la educación; pero también deben reconocérseles unos derechos especiales por su particular situación, como el derecho a la tierra para que puedan tener, con sus propias prácticas productivas, una vida digna; la protección de sus conocimientos productivos tradicionales y de sus formas culturales; o el derecho al uso de las semillas que produzcan. La Declaración desarrolla entonces las obligaciones correspondientes de los Estados para garantizar esos derechos, y es concordante con el desarrollo jurisprudencial que se ha hecho en la materia.</p> <p>La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales es entonces un paso esencial en el reconocimiento del campesinado como grupo social que es titular de derechos especiales, que deben ser garantizados por el Estado Colombiano.</p> <p>Finalmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales no implica ningún debilitamiento del reconocimiento de los derechos de otros sujetos de la ruralidad, en especial los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. Específicamente en su preámbulo la Declaración precisa "se aplica también a los pueblos indígenas, a las comunidades locales que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y seminómadas y a las personas sin tierra que realizan tales actividades". Y el artículo 28 aclara que "ninguna de las disposiciones de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que reduce, menoscaba o anula los derechos que tienen en la actualidad o podrían adquirir en el futuro los campesinos u otras personas que trabajan en las zonas rurales y los pueblos indígenas".</p>

**5. 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.

**6. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

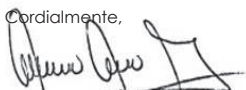
TEXTO APROBADO EN PRIMERA VUELTA	MODIFICACIONES
Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado 254 de 2022 Cámara "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y de especial protección constitucional y se integra al bloque 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"	Sin modificaciones
Artículo 1°. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia:  <b>Artículo 64.</b> Es deber del Estado promover el acceso progresivo de la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y los servicios	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia:  <b>Artículo 64.</b> Es deber del Estado promover el acceso progresivo de la propiedad de la tierra de los campesinos y de los trabajadores agrarios, en forma individual o

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.  El campesinado es sujeto político de derechos y de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos y las tecnologías para transformación que permitan darle valor agregado a sus productos 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.	asociativa y los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar sus ingresos y calidad de vida.  El campesinado es sujeto político de derechos y de especial protección. Los campesinos y las campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos y sus formas de territorialidad campesina, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, las tecnologías que permitan darle valor agregado a sus productos y a 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
---	--

Parágrafo 1: Una ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado.  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.	que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual entra al bloque de constitucionalidad.
<b>Artículo 2.</b> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.	Sin modificación

**7. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos dentro del presente informe 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 Comisión Primera de Senado, dar primer debate de la segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado - 254 de 2022 Cámara "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y de especial protección constitucional y se integra al 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.

Cordialmente,  
  
**ALEXANDER LÓPEZ MÁYA**  
 Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA)**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 019 DE 2022 SENADO - 254 DE 2022 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL CAMPESINADO COMO SUJETO POLÍTICO DE DERECHOS Y DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y SE INTEGRA AL 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 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo de la propiedad de la tierra de los campesinos y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar sus ingresos y calidad de vida.


El campesinado es sujeto político de derechos y de especial protección. Los campesinos y las campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos y sus formas de territorialidad campesina, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, las tecnologías que permitan darle valor agregado a sus productos y a 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 entra al bloque de constitucionalidad.

Artículo 2. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.


Cordialmente,



**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2022 SENADO**

*por la cual se fortalece la atención y el cuidado durante el embarazo y la primera infancia y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá, D.C., 17 de marzo del 2023.</p> <p>Honorable Senadora <b>NORMA HURTADO SANCHEZ</b> Presidenta Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad E. S. D.</p> <p>Asunto: <b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 110 DE 2022 SENADO</b>, "<i>Por la cual se fortalece la atención y el cuidado durante el embarazo y la primera infancia y se dictan otras disposiciones</i>".</p> <p>Respetada Senadora Norma:</p> <p>En cumplimiento de la honrosa designación que la mesa directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República me hiciera, el mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, «Reglamento del Congreso», de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>BERÉNICE BEDOYA PÉREZ</b> Senadora de la República</p>	<p><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 110 DE 2022 SENADO, "POR LA CUAL SE FORTALECE LA ATENCIÓN Y EL CUIDADO DURANTE EL EMBARAZO Y LA PRIMERA INFANCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p><b>I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El proyecto de ley radicado el día 8 de agosto de 2022, por los HH.RR. Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Gabriel Becerra Yáñez, María Fernanda Carrascal Rojas, Etna Támara Argote Calderón, Santiago Osorio Marín, David Alejandro Taro Ramírez, Pedro José Suárez Vacca, Juan Carlos Lozada Vargas, y los HH.SS. Clara Eugenia López Obregón, César Augusto Pachón Achury, Jahel Quiroga Carrillo, Gloria Inés Flórez Schneider, Martha Isabel Peralta Epielyú, Aida Marina Quilcué Vivas, Andrea Padilla Villarraga y Robert Doza Guevara "<i>Por la cual se fortalece la atención y el cuidado durante el embarazo y la primera infancia y se dictan otras disposiciones</i>", y publicado en la Gaceta del Congreso N° 912 de 2022. Mediante correo electrónico fui designada como ponente el 8 de septiembre de 2022.</p> <p><b>II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO</b></p> <p><b>a) Objeto.</b></p> <p>La iniciativa que se presenta a consideración de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, para primer debate tiene por objeto "<i>Garantizar los derechos sexuales y reproductivos de los colombianos y colombianas, fortalecer el cuidado integral de la salud y la vida de las mujeres y otras personas gestantes, y de los niños y las niñas hasta los 3 años de edad, con el fin de reducir la mortalidad, la malnutrición y la desnutrición; proteger y estimular los vínculos tempranos, el desarrollo físico y emocional y la salud de manera integral, y prevenir la violencia.</i>"</p> <p><b>b) Aspectos Generales del Proyecto de Ley</b></p> <p>El Proyecto de Ley busca fortalecer el cuidado integral de la salud y la vida de las mujeres y otras personas gestantes, y de los niños y las niñas hasta los 3 años de edad, con el fin de reducir la mortalidad, la malnutrición y la desnutrición materna e infantil; proteger y estimular los vínculos tempranos, el desarrollo físico y emocional y la salud de manera integral, y prevenir la violencia; garantizando en todo momento la autonomía reproductiva de todas las personas gestantes.</p> <p>El Proyecto de Ley se encuentra integrado por siete (7) capítulos que integran en total dieciséis (16) artículos, incluyendo el título, el objeto y la vigencia del mismo.</p>
---	---

<p>En atención a este proyecto de ley, el Ministerio de Salud y Protección Social describe en su concepto con radicado 202311400193331 del 3 de febrero de 2023, que existe una normatividad de protección para esta población, y concluye:</p> <p><i>"De conformidad con el análisis realizado, a través del cual se demuestra que ya existe una normatividad de base en salud, continuar con el curso del proyecto de ley deviene inconveniente por motivos tales como:</i></p> <p>3.1. <i>En relación con los artículos 3º, modelo de atención integral; 4º, estrategias específicas; 8º, guías de cuidados integrales en salud y; 13, niñas y adolescentes embarazadas, además de existir un modelo de atención general, en el mismo se adoptan las rutas de atención integral en salud por momento de curso de vida, disponiéndose las finalidades de la atención: promoción y mantenimiento de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación, por lo que ya existiría un regulación protectora.</i></p> <p>3.2. <i>Sobre la provisión de insumos (medicamentos y vacunas) que se planea en el artículo 6º, resulta pertinente revisar la Resolución 2808 de 2022 que regula los servicios de salud financiados con cargo a la UPC, sin dejar de lado el mecanismo alterno de financiación a través de presupuestos máximos. La provisión de alimentos no hace parte del sector salud.</i></p> <p>3.3. <i>Respecto al artículo 7º, embarazos de alto riesgo, se debe tener en cuenta lo estipulado en la Resolución 3280 de 2018, sin omitir lo estipulado en el artículo 6º de la Ley 2244 de 2022. A su turno, sobre el derecho a la IVE, en cumplimiento de la sentencia C-055-22 y otros precedentes sobre la materia, no se debe desconocer lo previsto en la Resolución 051 de 2023.</i></p> <p>3.4. <i>En lo concerniente al artículo 11, sobre la creación de las casas de maternidad libres de violencia, se debe examinar la Ley 2215 de 2022, en procura de cumplir la labor de protección de la mujer.</i></p> <p>3.5. <i>Las extensiones de las licencias de maternidad y paternidad a causa de una epidemia o pandemia (art. 15), no podrían estar preestablecidas legislativamente sin saber su dimensión y nivel de afectación. En el caso de la Covid-19, por ejemplo, se produjeron decisiones extremas como el confinamiento en casa y el cierre de establecimientos, con el fin de limitar la expansión del virus, que no siempre son una respuesta a esa clase de eventos. Cabe señalar que, si la situación es tan grave, es factible declarar el estado de excepción y con base en tal declaratoria, expedir la normatividad de protección que se estime necesaria".</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>III. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA</b></p> <p>El <b>Proyecto de Ley N° 110 de 2022 SENADO "POR LA CUAL SE FORTALECE LA ATENCIÓN Y EL CUIDADO DURANTE EL EMBARAZO Y LA PRIMERA INFANCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b> es reiterativo de la legislación ya vigente, toda vez que existe un marco normativo extenso (leyes, decretos, resoluciones y demás) que tienen como objeto principal la implementación de acciones encaminadas a la protección y garantía de la primera infancia y madres gestantes, resaltando esta población como de especial protección.</p> <p>Las finalidades previstas con el proyecto de ley en este contexto se señalan en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Constitución Política de Colombia en su artículo 44 "son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia".</li> </ul> <p>Además, en este sentido los artículos 64, 65 y 66, establecen disposiciones tendientes a garantizar la producción de alimentos.</p> <p>De otro lado, sobre la protección al embarazo y la primera infancia ha sido prolífica la legislación, encontrando entre otras leyes como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 75 de 1968 por medio de la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), no obstante, mediante Decreto 0987 de 2012 se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) "Cecilia De la Fuente de Lleras" y se determinan las funciones de sus dependencias.</li> </ul> <p>Artículo 28. Funciones de la Dirección de Primera Infancia." Son funciones de la Dirección de Primera Infancia las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>3. Definir los criterios para la realización de diagnósticos y estudios, en coordinación con la Dirección de Planeación y Control de Gestión, que permitan conocer y mantener actualizada la información de la situación de</p>
<p>la primera infancia en el país, los avances en el desarrollo de la política pública, la atención integral y el cumplimiento de los derechos imposterables de la primera infancia.</p> <p>4. <i>Definir las acciones para la implementación y desarrollo de la política y la atención integral a mujeres gestantes, madres lactantes y niños de primera infancia".</i></p> <p>(...)</p> <p>Artículo 29. Funciones de la Subdirección de Gestión Técnica para la Atención a la Primera Infancia. "Son funciones de la Subdirección de Gestión Técnica para la Atención a la Primera Infancia las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>1. <i>Realizar estudios y análisis para determinar las problemáticas de la primera infancia en las diferentes regiones del país, con miras a la detección de las necesidades más urgentes y prioritarias a nivel nacional y por regiones"</i></p> <p>(...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) establece en su artículo 41 el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes en el territorio colombiano.</li> </ul> <p>Y refiere en sus numerales 10 y 11 (...)</p> <p>10. <i>"Apoyar a las familias para que estas puedan asegurarle a sus hijos e hijas desde su gestación, los alimentos necesarios para su desarrollo físico, psicológico e intelectual, por lo menos hasta que cumplan los 18 años de edad.</i></p> <p>11. <i>Garantizar y proteger la cobertura y calidad de la atención a las mujeres gestantes y durante el parto; de manera integral durante los primeros cinco (5) años de vida del niño, mediante servicios y programas de atención gratuita de calidad, incluida la vacunación obligatoria contra toda enfermedad prevenible, con agencia de responsabilidad familiar."</i></p> <p>Esta misma ley refiere en su artículo 29 el derecho al desarrollo integral de la primera infancia.</p> <p><i>"La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años</i></p>	<p>de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos imposterables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas."</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, mediante documento 109 de 2007, constituye el instrumento de planificación que sienta las bases de las acciones tendientes a dar cumplimiento a los compromisos asumidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, donde se convoca al ICBF a la instalación del Consejo Nacional de Política Social, a los Ministerios de Educación Nacional y de la Protección Social, y al Departamento Nacional de Planeación a promover la salud, la nutrición y los ambientes sanos desde la gestación hasta los 6 años, prevenir y atender la enfermedad, e impulsar prácticas de vida saludable y condiciones de saneamiento básico y vivienda.</li> <li>La Ley 1257 de 2008 en aras de eliminar toda forma de violencia, desigualdad, promoviendo el respeto a la libertad sexual y reproductiva de las mujeres se reforma el Código Penal y la Ley 294 de 1996 (el Código de Procedimiento Penal) buscando la garantía de una vida libre de violencia dictando norma de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Esta Ley, incorporó disposiciones para mejorar la atención de las violencias contra las mujeres y definió por primera vez la violencia de género como violación a los derechos humanos.</li> <li>La Ley 1804 de 2016 señala esta normativa proteger los derechos de la primera infancia teniendo en cuenta los componentes de salud, nutrición, protección y educación inicial en diversos contextos (familiar, comunitario, institucional), garantizando así su supervivencia, desarrollo, crecimiento y aprendizaje, esta ley modificó la Ley 1804 de 2016 "Por medio de la cual se establecía la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre".</li> <li>La Ley 1822 de 2017 en búsqueda de fortalecimiento de la familia como núcleo fundamental se crea la presente ley por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo brindando protección a la madre y a su hijo.</li> </ul>



- La Ley 2244 de 2022, buscando un entorno digno y humanizado fortalece los derechos y deberes que tiene la madre antes durante y después del parto por medio de esta ley "se reconocen los derechos de la mujer en embarazo, trabajo de parto, parto y posparto y se dictan otras disposiciones o Ley del parto digno, Respetado y Humanizado".

De suyo el artículo 43 de la Constitución Política enseña: "La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a mujer cabeza de familia", y que ha sido desarrollado prolficamente por el Congreso de la República a través de leyes referidas con anterioridad.

De conformidad con lo descrito en acápite anteriores se permite evidenciar que existe ya normatividad específica y suficiente similar a el propósito del **Proyecto de Ley N° 110 de 2022 SENADO "POR LA CUAL SE FORTALECE LA ATENCIÓN Y EL CUIDADO DURANTE EL EMBARAZO Y LA PRIMERA INFANCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, una vez hecho el análisis de la normatividad contenida en leyes y decretos, podemos observar que las responsabilidades del Estado - Sociedad se encuentran consagradas de una manera muy amplia, motivo por el cual hace innecesaria una nueva regulación en este sentido.

**IV. CONFLICTO DE INTERESES**

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, a la generalidad de los miembros del congreso conforme a lo dispuesto en la aludida ley.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

**V. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, me permito rendir **PONENCIA NEGATIVA** y en consecuencia solicitarles a los Honorables Senadores de la República, **ARCHIVAR** el **PROYECTO DE LEY N° 110 DE 2022 SENADO "POR LA CUAL SE FORTALECE LA ATENCIÓN Y EL CUIDADO DURANTE EL EMBARAZO Y LA PRIMERA INFANCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

Cordialmente,

  
**BERENICE BEDOYA PÉREZ**  
 Senadora de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 187 - Martes, 21 de marzo de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate (segunda vuelta), pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Acto legislativo número 19 de 2022 Senado-254 de 2022 Cámara, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y 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.....	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 110 de 2022 Senado, por la cual se fortalece la atención y el cuidado durante el embarazo y la primera infancia y se dictan otras disposiciones.....	11