



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 120

Bogotá, D. C., jueves, 11 de marzo de 2021

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se promueve el derecho a la educación, se incentiva el estudio de la programación en computadores, se garantiza el acceso a internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones.*

##### 1. Antecedentes

El presente proyecto de ley fue radicado el 20 de julio de 2020 por los Honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Ruby Helena Chagüi Spath, Paola Andrea Holguín Moreno, Nicolás Pérez Vásquez, Amanda Rocío González, María del Rosario Guerra de la Espriella, Ernesta Macías Tovar, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Carlos Manuel Meisel, Ciro Alejandro Ramírez, José Obdulio Gaviria, Santiago Valencia González, John Harold Suárez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Carlos Felipe Mejía Mejía, Alejandro Corrales Escobar, Paloma Susana Valencia Laserna; y, por los Honorables Representantes, Yenica Acosta, Juan Manuel Daza, Óscar Darío Pérez, José Jaime Uscátegui, Esteban Quintero, Juan Fernando Espinal, Enrique Cabrales Baquero, John Jairo Berrio, Héctor Ángel Ortiz, César Eugenio Martínez, Luis Fernando Gómez, John Jairo Bermúdez, Margarita Restrepo, Jairo Cristancho, José Vicente Carreño, Juan David Vélez, Edward David Rodríguez, Rubén Darío Molano, Hernán Garzón, Milton Hugo Agudelo, Álvaro Hernán Prada, Gustavo Londoño, Jennifer Kristin Arias, Juan Pablo Celis, Gabriel Jaime Vallejo, Óscar Villamizar y Ricardo Ferro. Fue publicado en la Gaceta del Congreso 596 de 2020, posteriormente remitido, atendiendo informe de Secretaría General, a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, cuya Mesa Directiva asignó como ponente a Senadora Ruby Helena Chagüi Spath. El proyecto de ley fue aprobado el 14 de diciembre de 2020 en la Comisión VI del Senado.

##### 2. Objeto

La presente ley tiene por objeto incentivar el acceso a la educación técnica y tecnológica y a internet en las modalidades presencial, virtual o mixta, en las escuelas y colegios públicos.

##### 3. Justificación

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Ley 74 de 1968, que entró en vigor de acuerdo con las disposiciones de dicho

instrumento el 23 de marzo de 1976 tras ser ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969- prevé que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana. La educación es, entonces, un derecho humano y una condición para que todas las personas participemos efectivamente en la sociedad. "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos" es el Cuarto Objetivo del Desarrollo Sostenible, pues la "educación permite la movilidad socioeconómica ascendente y es clave para salir de la pobreza"<sup>1</sup>.

Estas aspiraciones no son posibles en 2020 si no existe igualdad de oportunidades para que los estudiantes accedan a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esto se hace mucho más evidente durante la crisis del COVID-19, que afectó a más del 91% de los estudiantes en el planeta y obligó a continuar los procesos educativos por medios virtuales. Sin embargo, cuando no todos los estudiantes tienen acceso a energía, internet y el conocimiento asociado, las desigualdades socioeconómicas se profundizan.

En este contexto, fortalecer y adecuar normativamente el derecho a la educación al cambio tecnológico es necesario y urgente. Acceder a Internet y tener formación básica en programación básica de computadores y en herramientas informáticas son esenciales, para materializar un derecho, hacerse más competitivo y tener mejores oportunidades laborales, así como robustecer la participación activa en sociedad gracias a individuos más conectados y mejor informados. La presente iniciativa también promoverá la doble titulación en alianza con las distintas Instituciones de Educación en programas técnicos laborales o profesionales.

En este orden de ideas, el proyecto de ley favorecerá la educación para la innovación, la tecnología y el desarrollo de software. La Cuarta Revolución Industrial exige a todas las personas, especialmente a los más jóvenes, estar mejor capacitados en las nuevas tecnologías, fundamentales para el crecimiento económico, el aumento de los niveles de productividad y la reducción de costos, y para la generación de bienestar y la obtención de mejores remuneraciones.

La necesidad de concienciar sobre la importancia de acceder y construir capacidades en el manejo de *software* ha sido reconocida por innumerables actores globales. A través de su iniciativa *Paris Calle. Software Source Code*, la UNESCO ha subrayado, por ejemplo, la relevancia de empoderar, en particular las generaciones más jóvenes, con las

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/> (última consulta realizada el 15 de septiembre de 2020 a las 11.53).

suficientes destrezas para participar en sociedades cada vez más conectadas digitalmente<sup>2</sup>.

En el mundo hay 3600 millones de personas aún sin conexión a internet. En Colombia, tan solo 6,9 millones de hogares cuentan acceso fijo de Internet, lo que significa que por cada 100 habitantes tan solo 13,81 cuentan con este servicio. Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a mayo del 2019 mientras 21.7 millones de personas tenían acceso a internet, 23.8 no lo tenían. Teniendo en cuenta esta retadora situación y aprovechando que el Plan Nacional de Desarrollo persigue que a 2022 al menos el 70% de la población acceda a banda ancha de calidad<sup>3</sup>, el proyecto de ley examinado cobra más trascendencia.

Por su parte, según el Ministerio de Educación, en el país 41.090 de 44.182 sedes educativas no cuentan con internet (dato a enero de 2021). Vale la pena mencionar, que se está iniciando el proceso de adecuación del internet en las instituciones educativas a partir contratos de conectividad con recursos del Sistema General de Participaciones. Por su parte, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ya está iniciando instalaciones en sedes rurales, la meta es que 10.000 instituciones educativas públicas en las zonas más apartadas cuenten con internet gratuito cuando finalice el 2021.

Los esfuerzos deben ser conjuntos y contundentes. En todo el territorio colombiano se debe garantizar el acceso a Internet, en general, y a docentes y alumnos, en particular, para que la tecnología y la ciencia estén al alcance de todos. Sin embargo, el acceso a Internet no produce resultados satisfactorios por sí solos, por lo que debe garantizarse la apropiación digital como la formación en programación de computadores y herramientas ofimáticas. Todo lo anterior debe asegurarse simultáneamente y ser garantizados por el Estado. Esto exige, ineludiblemente, modificar la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación.

<sup>2</sup> UNESCO, *Preserving software code key to powering future software development*, <https://en.unesco.org/news/preserving-software-source-code-key-powering-future-software-development> (última consulta realizada el 15 de septiembre de 2020 a las 12:26).

<sup>3</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El futuro digital es de todos, *La mitad de Colombia no tiene internet*, 19 de mayo de 2019, <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/MinTIC-en-los-Medios/100837-La-mitad-de-Colombia-no-tiene-internet> (última consulta realizada el 15 de septiembre a las 12:59).

**6. Proposición**

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable y proponemos a la Honorable Plenaria del Senado de la República darle debate al proyecto de ley No. 084 de 2020 – Senado “Por medio de la cual se promueve el derecho a la educación, se incentiva el estudio de la programación en computadores, se garantiza el acceso a internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones”.



**RUBY HELENA CHAGÚÍ SPATH**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

**4. Pliego de modificaciones**

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate
	<u>Artículo nuevo: <b>Priorización.</b> La conectividad en instituciones educativas de que trata la presente Ley será priorizada por el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, conforme lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 13 de la ley 1341, modificado por el artículo 10 de la ley 1978 de 2019.</u>

**Texto propuesto para segundo debate en Senado del proyecto de Ley 084 de 2020**

**“Por medio de la cual se promueve el derecho a la educación, se incentiva el estudio de la programación en computadores, se garantiza el acceso a Internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:




**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto incentivar el acceso a la educación técnica y tecnológica y a Internet en las modalidades presencial, virtual o mixta, en las escuelas y colegios públicos.

**Artículo 2. Enseñanza Obligatoria.** Modifíquese el numeral 9 del artículo 23 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

9. Tecnología, informática, ofimática y fundamentos de programación digital.

**Artículo 3. Educación virtual y doble titulación.** Los establecimientos educativos oficiales o privados que presten los servicios de educación básica secundaria y de educación media, en el marco de su autonomía institucional, podrán desarrollar procesos de articulación-Doble titulación de la educación media en alianza con las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH), las Instituciones de Educación Superior (IES) o el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con el fin de que obtengan el diploma de bachiller y un certificado técnico laboral o su homologación con un título de técnico profesional, promoviendo el desarrollo de habilidades digitales y la continuidad en la cadena de formación hacia el nivel tecnológico.

**Artículo 4. Acceso a internet.** Las entidades del orden nacional y territorial, en el marco de sus competencias, de manera gradual aumentarán la provisión del servicio de acceso a internet, y su velocidad, en los establecimientos educativos oficiales que presten los servicios de educación formal, de tal manera que se permita al alumnado, el acceso según la orientación técnica profesional y tecnológica correspondiente.

<p><b>Artículo 5. Priorización.</b> La conectividad en instituciones educativas de que trata la presente Ley será priorizada por el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, conforme lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 13 de la ley 1341, modificado por el artículo 10 de la ley 1978 de 2019.</p> <p><b>Artículo 6. Transición.</b> Los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de la educación preescolar, básica y media, tendrán un período de 3 años, para llevar a cabo los ajustes necesarios para cumplir con lo dispuesto en la presente ley, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.</p> <p><b>Artículo 7. Vigencia.</b> La presente ley rige desde el momento de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.</p>  <p><b>RUBY HELENA CHAGÜI SPATH</b> Senadora de la República Partido/Centro Democrático</p>	<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION SEXTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESION REALIZADA EL DIA 14 DE DICIEMBRE DE 2020, DEL PROYECTO DE LEY No. 084 DE 2020 SENADO</b></p> <p><b>“Por medio de la cual se promueve el derecho a la educación, se incentiva el estudio de la programación en computadores, se garantiza el acceso a Internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p><b>Decreta:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto incentivar el acceso a la educación técnica y tecnológica y a Internet en las modalidades presencial, virtual o mixta, en las escuelas y colegios públicos.</p> <p><b>Artículo 2. Enseñanza Obligatoria.</b> Modifíquese el numeral 9 del artículo 23 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>9. Tecnología, informática, ofimática y fundamentos de programación digital.</p> <p><b>Artículo 3. Educación virtual y doble titulación.</b> Los establecimientos educativos oficiales o privados que presten los servicios de educación básica secundaria y de educación media, en el marco de su autonomía institucional, podrán desarrollar procesos de articulación-Doble titulación de la educación media en alianza con las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH), las instituciones de Educación Superior (IES) o el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con el fin de que obtengan el diploma de bachiller y un certificado técnico laboral o su homologación con un título de técnico profesional, promoviendo el desarrollo de habilidades digitales y la continuidad en la cadena de formación hacia el nivel tecnológico.</p> <p><b>Artículo 4. Acceso a internet.</b> Las entidades del orden nacional y territorial, en el marco de sus competencias, de manera gradual aumentarán la provisión del servicio de acceso a internet, y su velocidad, en los establecimientos educativos oficiales que presten los servicios de educación formal, de tal manera que se permita al alumnado, el acceso según la orientación técnica profesional y tecnológica correspondiente.</p> <p><b>Artículo 5. Transición.</b> Los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de la educación preescolar, básica y media, tendrán un período de 3 años, para llevar a cabo los ajustes necesarios para cumplir con lo dispuesto en la presente ley, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.</p> <p><b>Artículo 6. Vigencia.</b> La presente ley rige desde el momento de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.</p>
<p>Comisión Sexta Constitucional Permanente</p> <p><b>AUTO DE SUSTANCIACIÓN</b></p> <p>En los términos anteriores, fue aprobado en Primer Debate por la Comisión Sexta, en sesión ordinaria realizada el 14 de Diciembre de 2020, el Proyecto de Ley No. 084 DE 2020 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN, SE INCENTIVA EL ESTUDIO DE LA PROGRAMACIÓN EN COMPUTADORES, SE GARANTIZA EL ACCESO A INTERNET EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, según consta en el Acta No. 28, de la misma fecha</p>  <p><b>JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS</b> Secretario General Comisión Sexta del Senado</p>	<p>Comisión Sexta Constitucional Permanente</p> <p><b>AUTO DE SUSTANCIACIÓN</b></p> <p>La Mesa Directiva Autoriza el Informe presentado para Segundo Debate por la Honorable Senadora RUBY HELENA CHAGUI SPATH, al Proyecto de Ley No. 084 de 2020 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN, SE INCENTIVA EL ESTUDIO DE LA PROGRAMACIÓN EN COMPUTADORES, SE GARANTIZA EL ACCESO A INTERNET EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, DE ACUERDO AL ARTÍCULO 165 DE LA LEY 5ª DE 1992 “REGLAMENTO DEL CONGRESO”, para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p>  <p><b>JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS</b> Secretario General Comisión Sexta del Senado</p>

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se reforma el Decreto 486 de 2020  
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C. marzo de 2021

Honorable Senador  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Presidente de la Comisión Quinta  
Senado de la República

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 110/2020 Senado "Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones".

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 110/2020S "Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones". El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

- I. Trámite de la iniciativa
- II. Objeto del proyecto
- III. Exposición de motivos
  - A. Antecedentes
  - B. Modificación al Decreto
  - C. Fundamentos normativos
- IV. Pliego de modificaciones

Atentamente,



**JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO**  
Senador de la República  
Partido Dignidad  
Coordinador Ponente

### **I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA:**

El Proyecto de Ley 110 de 2020, fue radicado el día 20 de julio de 2020 por los Congresistas Feliciano Valencia, Abel David Jaramillo, Aída Avella Esquivel, Germán Navas Talero, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Alexander López, Jorge Enrique Robledo, Jesús Alberto Castilla y Jorge Gómez Gallego.

El pasado 28 de agosto de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República nos designó como ponentes a los Senadores Jorge Enrique Robledo Castillo y Maritza Martínez Aristizábal. El proyecto fue aprobado por la Comisión Quinta para pasar a segundo debate en la Plenaria del Senado.

### **II. OBJETO DEL PROYECTO:**

La iniciativa tiene por objeto reformar el Decreto 486 de 2020, expedido por el señor Presidente de la República en ejercicio de sus facultades extraordinarias en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Las modificaciones apuntan a garantizar el abastecimiento de alimentos y de la seguridad alimentaria a los hogares colombianos en la coyuntura relacionada con el COVID-19, brindar apoyos suficientes a los pequeños y medianos productores agropecuarios, e implementar medidas de protección diferencial a las mujeres rurales y las comunidades étnicas campesinas.

### **III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

#### **A. Antecedentes**

##### **Contexto del Decreto 486 de 2020**

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró como pandemia la enfermedad COVID-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2. Su aparición y rápida propagación ha implicado un desafío inédito para los países del mundo. A la fecha, se han confirmado más de trece millones de personas contagiadas y seiscientos mil muertes en todo el mundo<sup>1</sup>.

Por su parte, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, el 17 de marzo, el Gobierno decretó el estado de excepción consagrado constitucionalmente como declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. En virtud de este, se han expedido más de una centena de decretos en torno a la situación del COVID-19, de los cuales, la mayoría regula materias económicas.

Desde el 6 de marzo, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para contener el contagio por COVID-19 por medio de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución, sin embargo, se han expedido un número significativo de decretos que en una lectura inicial no están relacionados directamente con la situación que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

Pese a los amplios poderes de que dispone el ejecutivo, por medio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 215, la respuesta no se orientó a minimizar la propagación del virus y a rastrear eficientemente las cadenas de contagio, a fortalecer la red pública hospitalaria, o a brindar garantías humanitarias que permitieran a las personas sin recursos económicos o en situación de vulnerabilidad mantener las medidas de distanciamiento social obligatorio. Por el contrario, sus decisiones tardías, se enfocaron en proveer solidez al sistema bancario y financiero, y en reactivar la economía, lo que ha contribuido a la expansión acelerada del virus.

### **Estructura del Decreto Legislativo 486 de 2020**

El Decreto 486 del 27 de marzo de 2020 "Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" otorga la potestad al ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para generar un incentivo económico a trabajadores y productores del campo mayores de 70 años, que se encuentren en aislamiento obligatorio y que no estén cubiertos por algún beneficio dispuesto por el gobierno nacional (artículo 1).

Adicionalmente, otorga facultades al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro en su calidad de administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para que celebre acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios, entre los cuales puede incluirse condonación de intereses corrientes y de mora, y de quitas de capital (artículo 2).

Así mismo, ordena la creación de una Línea Especial de Crédito para pequeños, medianos y grandes productores (LEC) (artículo 3).

Adicionalmente, modifica el artículo 2 de la Ley 302 de 1996, sobre las situaciones de crisis que puede atender el Fondo de Solidaridad Agropecuario, con el fin de incluir en estas, la compra de cartera de los productores afectados por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (artículo 4).

Por último, en el artículo 5, la norma faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que contrate de manera directa y previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias

para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, a través de las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario y con la sociedad Fiduciaria de este sector.

#### **B. Modificación al decreto**

##### **Análisis de las medidas contenidas en la norma**

Si bien el Gobierno Nacional ha reconocido la importancia de garantizar el abastecimiento de alimentos y de la seguridad alimentaria a los hogares colombianos en la coyuntura relacionada con el COVID-19 como se colige del Decreto 457 de 2020, el cual exceptúa del aislamiento obligatorio a las actividades asociadas a la producción agropecuaria<sup>1</sup>, las normas expedidas para tal fin, son insuficientes. Lo anterior, porque desconocen los graves efectos de la pandemia en todos los eslabones de la cadena productiva de la alimentación, esto es, restricciones al comercio informal de alimentos, pérdida de alimentos de estación en el campo, progresivo consumo de comestibles ultraprocesados y aumento del número de personas que de manera intempestiva perdieron sus ingresos, y por ello, se encuentran sometidas a condiciones de hambre dado que las familias tienden a reducir la cantidad y la calidad de alimentos que consumen cuando su capacidad adquisitiva es mucho menor, lo que afecta de manera especial a las mujeres por el rol y la carga de cuidado que socialmente les es asignada. Así mismo, las previsiones contempladas en la norma no son suficientes, ni idóneas para garantizar todos los componentes del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas<sup>2</sup>.

En el mismo sentido, las medidas propuestas y enunciadas por el gobierno nacional no atienden debidamente las condiciones históricas de discriminación y exclusión a que están sometidas gruesos sectores poblacionales en el país, circunstancias que se exacerban en medio de la actual emergencia sanitaria, afectando gravemente las posibilidades de garantizar en debida forma el goce efectivo de derechos de estos colectivos, que en su mayoría han sido reconocidos como sujetos de especial protección constitucional.

Se ha demostrado ampliamente que el COVID-19 tiene afectaciones diferenciadas en tanto no todos los grupos sociales se encuentran en las mismas condiciones materiales frente al mismo, siendo mucho más graves sus efectos para las poblaciones históricamente excluidas y afectadas por la desigualdad.

<sup>1</sup> "La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos - fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades" (Artículo 3, numeral 11, Decreto 457 de 2020).

<sup>2</sup> En adelante DHANA.



<p>En Colombia, en condiciones habituales, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional-ENSIN 2015, el 54,2% de los hogares presentan Inseguridad Alimentaria en el Hogar (INSAH), es decir, "(...) 1 de cada 2 hogares continúa en esta situación en razón a que persisten determinantes sociales y económicos que impiden el logro del derecho a la alimentación". Tal situación es más traumática en la ruralidad, pues, según esta misma encuesta, la INSAH en zonas rurales es 1,2 veces mayor que en las cabeceras municipales.</p> <p>Los pueblos y comunidades étnicas presentan una situación de inseguridad alimentaria mucho más aguda. De acuerdo con las Bases del PND 2018 - 2022 la pobreza multidimensional en población indígena es 2,5 veces superior al total nacional y en comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras es 1,5 veces más alta. La pobreza multidimensional en población indígena alcanza el 45,8% y el 26,9% en las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Es decir, que durante 2016, el 23,94% de la población en condiciones de pobreza multidimensional pertenecía a un grupo étnico.</p> <p>Adicionalmente, la situación de confinamiento obligatorio a propósito de la Emergencia Social, Económica y Ambiental pone en riesgo de sufrir inseguridad alimentaria y desnutrición a estas poblaciones, tanto más cuando en condiciones habituales el 77 % de los hogares indígenas y el 68,9% de los hogares afrodescendientes presentan inseguridad alimentaria y nutricional. Situación que se agudiza para niños y niñas, ya que el 29,6% de los menores de 5 años indígenas, y el 7,2% de los menores de 5 años afrodescendientes presentaron desnutrición crónica, frente al 10% de los menores de 5 años sin pertenencia étnica.</p> <p>Esta condición se asocia también a la informalidad y a los procesos de precarización del trabajo, que en un escenario de aislamiento obligatorio pone en mayor riesgo de inseguridad alimentaria y de no garantía del DHANA a las personas y familias que viven de un ingreso diario o a quienes trabajan sin ningún tipo de garantía laboral o prestación social, que para el caso colombiano corresponde al 47,7% de la población ocupada<sup>3</sup>. Preocupa entonces que, además de la ausencia de un ingreso mínimo vital, suficiente y permanente que les permita a las familias urbanas y rurales acceder a los alimentos y bienes básicos necesarios para sobrevivir, los precios de los primeros aumenten a causa de fenómenos de especulación y de distorsión de la oferta y la demanda.</p> <p>Este panorama obliga a volver sobre la necesidad de medidas que hagan posible un escenario de justicia material que incorpore la garantía del DHANA.</p> <p>En el ámbito doméstico, el derecho a la alimentación se encuentra consagrado en los artículos 43, 44, 46, 64 y 65 de la Constitución Política. El artículo 65 en armonía con las reglas</p> <p><sup>3</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020) disponible en, <a href="https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social">https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social</a></p>	<p>consagradas en los artículos 64, 66,78 y 81 otorga una especial protección estatal a la producción de alimentos. Esta consagración constitucional enfatiza la necesidad de garantizar medidas diferenciales a ciertos colectivos sometidos a condiciones históricas de discriminación. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a una alimentación nutricional y culturalmente adecuada está vinculado con la garantía de los derechos a la vida, la dignidad humana, la salud y la integridad personal<sup>4</sup>, especialmente en los casos en que consagra un deber de protección reforzado, "debido a que "el hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal -física y mental- de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento, y, por contera, implica, contra la Constitución, una pena adicional no contemplada en la ley". En este sentido, se ha explicado que las fallas en el suministro, por problemas con la cantidad, calidad y valor nutricional, propicia la causación de enfermedades, incluyendo la debilitación del sistema inmunológico y produce infecciones o indigestiones y la ausencia de los insumos alimenticios o el aprovisionamiento de alimentos que no se puedan consumir ocasiona desnutrición. Bajo ese entendido, se ha sostenido que la alimentación es un derecho de protección inmediata<sup>5</sup>.</p> <p>En el mismo sentido, la sentencia C - 644 de 2012 explica que, por expresa disposición constitucional, la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado, en ese sentido, el conjunto de autoridades públicas tiene la obligación inoslayable de proteger e impulsar la producción de alimentos, entendida como "un deber orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno y no puede entenderse, en consecuencia, que la Constitución privilegie la exportación de comida. En esta dirección, la jurisprudencia constitucional, en sentencia T-506 de 1992, reiterada en la sentencia C-864 de 2006 indicó que se "vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones". La población es la sociedad colombiana y, por tal circunstancia, en la producción de alimentos debe primar el mercado interno (...) <sup>6</sup>.</p> <p><b>Sectores poblaciones sometidos a persistentes niveles de exclusión y pobreza que impiden el goce efectivo de sus derechos</b></p> <p>El gobierno nacional en las bases del Plan Nacional de Desarrollo destaca que, aunque en los últimos años, los indicadores de desarrollo y disminución de la pobreza mostraron mejoras, las tasas de pobreza monetaria y multidimensional se ubican entre 26,9 % y 17,0% respectivamente. Estos cálculos señalan que en 2017 se estimaba que aproximadamente 9 millones de personas se encontraban en pobreza extrema, quienes en su mayoría se encontraban en las cabeceras municipales. Así mismo, se hizo notoria la brecha de los departamentos de Chocó y Guajira</p> <p><sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.  <sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T- 325 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta.  <sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C - 644 de 2012. M.P.: Adriana María Guillén Arango.</p>
<p>frente al promedio nacional. De acuerdo con el diagnóstico del Plan, en el año 2017, Chocó tuvo 4,4 veces más población en condición de pobreza extrema frente al promedio nacional, y La Guajira, 3,6 veces más<sup>7</sup>.</p> <p>Así mismo, el gobierno nacional en su documento revela la existencia de sectores poblacionales como, los jóvenes, las mujeres, las víctimas del conflicto armado, la población en situación de discapacidad, la población LGBTI, los grupos étnicos y los pobladores de las zonas rurales, que se encuentran sometidos a persistentes niveles de exclusión y pobreza<sup>8</sup>.</p> <p>"Esta exclusión se ve reflejada en mayores tasas de pobreza y desempleo que el promedio de la población, en empleos inestables o mal remunerados y sin las mínimas garantías laborales. También se manifiesta en una proliferación de pequeños emprendimientos con procesos de producción rudimentarios, baja calidad de sus productos y sin conexión a redes de comercialización o cadenas productivas que usualmente desaparecen entre el primer y el tercer año de constitución. Aspectos que se condensan en iniciativas con baja rentabilidad, ingresos insuficientes, bajo o nulo potencial de crecimiento y poca sostenibilidad<sup>9</sup>.</p> <p>Población rural. De acuerdo con la más reciente Encuesta de Cultura Política (ECP) elaborada por el DANE, en 2019 el 31,8% de la población mayor de edad se identificó como campesina<sup>10</sup>. Los datos del Plan Nacional de Desarrollo sobre las condiciones que enfrenta la población rural demuestran que su situación impide el goce efectivo de sus derechos.</p> <p>Los indicadores enseñan que la incidencia de pobreza monetaria aumenta en la medida que la población se ubica en las áreas dispersas, situación que deviene en menor acceso a bienes y servicios y baja capacidad de generación de ingresos. El 36% de sus pobladores rurales no dispone de ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de consumo de alimentos y otros bienes, frente a un 24,2% en zonas urbanas. Con respecto a la pobreza multidimensional, en más del 90% de los hogares rurales existen personas que no encuentran acceso a trabajo formal<sup>11</sup>.</p> <p>De acuerdo con la información oficial, la mayoría de los productores rurales se enfrenta a obstáculos que impiden su inserción sostenible en las cadenas de valor agropecuarias. Por un lado, se caracterizan por producir en pequeñas extensiones, y por no participar de esquemas asociativos: a escala nacional, el 70,4% de las UPA tiene menos de cinco hectáreas y ocupa</p> <p><sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C - 644 de 2012. M.P.: Adriana María Guillén Arango.  <sup>8</sup> Ibidem, p. 340  <sup>9</sup> Ibidem.  <sup>10</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Comunicado de prensa - Encuesta de Cultura Política (ECP) Identificación subjetiva de la población campesina 2019. Marzo 2020.  <sup>11</sup> 15 Op Cit. 2019. p. 340.</p>	<p>solo el 2,1 % del territorio nacional; además, solo el 14,7% de las UPA pertenece a algún tipo de esquema asociativo<sup>12</sup>.</p> <p>Mujeres rurales: El informe de mujeres rurales, elaborado por CINEP en 2018, afirmó que las mujeres afrodescendientes, palenqueras y raizales constituyen el 10% de la población femenina rural y las mujeres indígenas representan el 3 %<sup>13</sup>. En su mayoría, dedicadas a las labores de cuidado no remuneradas y que han sido históricamente impuestas a las mujeres. Así mismo, se destaca que, en el caso de la producción de alimentos, se mantiene una fuerte tendencia a que la mujer no sea la propietaria de la tierra, pero sí la encargada de la producción agrícola.</p> <p>Grupos étnicos. De acuerdo con los registros disponibles, los hogares con alguna pertenencia étnica se encuentran en condiciones más desfavorables que el resto de la población colombiana. La pobreza multidimensional en población indígena es 2,5 veces superior al total nacional y en comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras es 1,5 veces más alta. La pobreza multidimensional en población indígena alcanzaba el 45.8% y el 26.9% de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Es decir que, durante 2016, el 23.94% de la población en condiciones de pobreza multidimensional pertenecía a un grupo étnico<sup>14</sup>.</p> <p>De otro lado, el 77% de los hogares indígenas y el 68,9% de los hogares afrodescendientes presentan inseguridad alimentaria y nutricional. El 29,6% de los menores de 5 años indígenas, y 7,2% de los menores hogares afros presentaron desnutrición crónica, frente al 10% de los menores de 5 años sin pertenencia étnica<sup>15</sup>.</p> <p>En este contexto, de profunda fragilidad económica y social que somete, al menos, al 30% de la población colombiana a condiciones de pobreza monetaria o multidimensional, y que presenta efectos diferenciados en sectores poblacionales, cuyo efectivo goce de derechos se encuentra condicionado por factores de exclusión histórica, las medidas anunciadas por el gobierno nacional para enfrentar la propagación desordenando del COVID - 19, requieren un análisis constitucional riguroso. Este debe examinar con atención, la capacidad de los mecanismos propuestos para responder adecuadamente a la epidemia y ofrecer condiciones necesarias para la adecuada protección de los derechos a la vida, la alimentación y la dignidad de los sujetos de especial protección constitucional.</p> <p><b>Instrumentos internacionales sobre atención diferenciada en el contexto de la pandemia</b></p> <p><sup>12</sup> Ibidem, p. 346  <sup>13</sup> Lancheros Fajardo, C. B., &amp; Arias, L. (18 de diciembre de 2018). Mujeres Rurales en Colombia. Recuperado el 04 de octubre de 2019, de Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep): <a href="https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/635-informe-mujeres-rurales-en-colombia.html">https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/635-informe-mujeres-rurales-en-colombia.html</a>.  <sup>14</sup> Ibidem, p. 828  <sup>15</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN). Bogotá: MinSalud</p>

**COVID - 19**

Dado que la pandemia del COVID - 19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población como consecuencia de los graves riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone su rápida propagación. A través de la Resolución No. 1 de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recordó a los Estados que la atención y contención del virus debe tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos, especialmente en aquellos países - como ocurre en el caso colombiano- en los cuales se presentan enormes brechas sociales, que se expresan en, acceso precario a agua potable y saneamiento, inseguridad alimentaria, déficit en el acceso a viviendas dignas, altas tasas de informalidad laboral e ingresos precarios por parte de la mayoría de la población.

De acuerdo con este contexto de enorme desigualdad, la pandemia genera impactos diferenciados sobre el goce efectivo de derechos DESCAs para ciertos sectores poblacionales en especial situación de vulnerabilidad, en consecuencia, las medidas adoptadas por los Estados deben considerar estos impactos diferenciados.

Así la resolución recomienda a los Estados de la región: *“Adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia, política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias, incluyendo los planes para la recuperación social y económica que se formulen. Estas deben estar apegadas al respeto irrestricto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos, en el marco de su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y transversalidad, particularmente de los DESCAs”.*

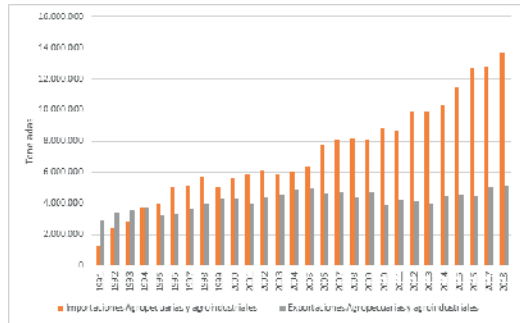
En el mismo sentido, indicó que toda estrategia de intervención estatal debe regirse, entre otros, por los siguientes principios y obligaciones generales:

**“Garantizar que las medidas adoptadas para enfrentar las pandemias y sus consecuencias incorporen de manera prioritaria el contenido del derecho humano a la salud y sus determinantes básicos y sociales, los cuales se relacionan con el contenido de otros derechos humanos, como la vida e integridad personal y de otros DESCAs, tales como acceso a agua potable, acceso a alimentación nutritiva, acceso a medios de limpieza, vivienda adecuada, cooperación comunitaria, soporte en salud mental, e integración de servicios públicos de salud; así como respuestas para la prevención y atención de las violencias, asegurando efectiva protección social, incluyendo, entre otros, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico”.** (Resaltado propio)

*“Considerar los enfoques diferenciados requeridos al momento de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad al momento de adoptar medidas de atención, tratamiento y contención de la pandemia del COVID-19; así como para mitigar los impactos diferenciados que dichas medidas puedan generar”.*

**La importancia de fortalecer a los pequeños y medianos productores y aquellos de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria-ACFC del sector agropecuario en medio de la crisis actual.**

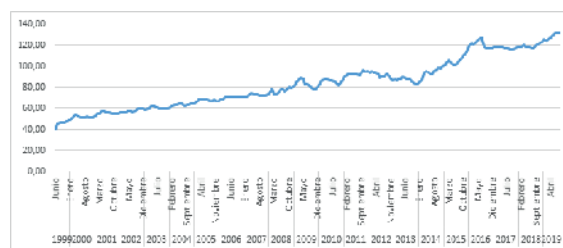
La importancia de fortalecer la producción de alimentos a nivel nacional se traduce en que, producto del TLC, el país está importando más alimentos de los que está exportando, razón por la cual pasamos de importar 400 mil toneladas de alimentos en 1990 a 14 millones de toneladas en 2018. Al tiempo, se ha reducido la proporción en la que los productos agrícolas participan del total de las exportaciones, así se pasó de una participación del 54% a mediados de los 80's, al 31% hacia 1999, cayendo hasta el 20% en 2005, tal como lo muestra la balanza comercial del sector agrícola.



Elaboración propia con Cálculos DANE- DNP-DDRS e información DIAN

La producción de alimentos para el consumo nacional es progresivamente menor, y ha sido afectada por: (1) la crisis económica mundial, (2) las lluvias de 2009-2010 (cambio climático) y (3) la subida del precio del dólar entre 2008- 2013 relacionada con el boom de las materias primas, entre otras razones. Lo anterior, trae como consecuencia que los costos de producción aumenten y el índice de Precios de la Producción Agrícola se sostenga en un aumento que afecta a los campesinos, la producción nacional y a los consumidores de alimentos.

El aumento en la oferta de productos agrícolas principalmente importados no ha decantado en menores precios al consumidor y mucho menos en menores costos de producción, aunque puede variar según el tipo de alimentos, en general la producción agrícola tiene un carácter sesgado por el dominio de la especulación, en la que los precios de producción se han duplicado entre el año 2000 y el 2018 como se aprecia en la gráfica 2 y los precios al consumidor se han triplicado.



Elaboración Propia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE

A pesar de estas circunstancias, la información publicada por el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011 sigue siendo vigente hoy en día. Dicho informe evidencia que el campesinado produce más de la mitad de los alimentos que se consumen en Colombia. Desde esta perspectiva la protección de la ACFC no solo significa reparar la deuda histórica que el país tiene para con estas comunidades sino garantizar la seguridad alimentaria de las personas que migraron a los centros urbanos, las ciudades intermedias y las grandes ciudades.

El presupuesto de inversión para 2020 en el sector "agricultura y desarrollo rural" fue de 1,22 billones de pesos, apenas 3% del presupuesto de inversión total. En 2019 fue 1,57 billones de pesos, 3,87% del total. En 2018, llegó a 1,74 billones de pesos (4,52% del total).

A continuación se presenta una gráfica extraída del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la cual muestra que el sector que menos recursos públicos recibirá es el Sector Ambiente, y el segundo que menos va a recibir es el sector Agrícola.

Tabla 1. Plan Plurianual de Inversiones por sectores (billones de pesos de 2016)

Sector	Recursos Públicos	Recursos Privados	Cooperación	Total
Educación	135,8	81,0	-	216,8
Salud y Protección Social	119,9	37,9	-	157,8
Minas y Energía	73,1	49,5	-	122,5
Transporte	78,5	29,7	-	108,2
Defensa y Policía	96,2	-	-	96,2
Emprendimiento y Economía Naranja	31,9	35,8	-	67,8
Vivienda, Ciudad y Territorio	36,3	31,3	-	67,6
Inclusión Social y Reconciliación	46,8	0,1	-	46,8
Agricultura y Desarrollo Rural	11,8	11,4	-	23,2
Trabajo	20,9	0,4	-	21,4
Ambiente y Desarrollo Sostenible	9,5	0,2	-	9,7
Otros sectores	68,0	86,0	4,1	158,1
<b>Total</b>	<b>728,8</b>	<b>363,2</b>	<b>4,1</b>	<b>1.096,1</b>

Lo anterior aunado a la crisis económica actual, se traduce en la necesidad de financiar a los pequeños y medianos productores del sector agropecuario con condiciones especiales de acceso a créditos, teniendo en cuenta las problemáticas ligadas a la comercialización, financiación, asociatividad y demás situaciones a las que se ven enfrentados los grupos de especial protección que trabajan en agro colombiano.

Es así como el presente Proyecto de Ley resulta pertinente y relevante, ya que la Agricultura Familiar, Campesina y Comunitaria es protagónica en el sector agropecuario nacional, pues de acuerdo con los "Lineamientos Estratégicos de Política Pública - Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC)" del 2017, emitido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el 61,2% de las personas que hicieron parte del censo Agropecuario del año 2014 son considerados productores de ACFC, lo que en (UPA) equivale al 57,52% del total de las unidades censadas.

Dichos lineamientos (citando el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo-FARC-EP) reconocen el papel que ha venido cumpliendo la ACFC tanto en la erradicación del hambre, el desarrollo del campo, la generación de empleo, y la producción de alimentos. En ese sentido, es de particular interés promover este tipo de sistemas productivos que generen producción, circulación y consumo local, regional y nacional.

La Carta de 1991 estableció un triple sistema de estado de excepción: i) el estado de guerra exterior, artículo 212; ii) el estado de conmoción interior, artículo 212; y el estado de emergencia económica, social y ecológica, en el artículo 215. En los diferentes tipos de declaratoria, existen particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y los controles políticos que se deben realizar en el Congreso de la República<sup>1</sup>.

Como se sabe, el estado de emergencia económica, social y ecológica contenido en el artículo 215 de la Constitución, podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Superiores, que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; o que ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como "aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país"<sup>2</sup>.

Ahora bien, la Constitución Política de 1991 reconoce al presidente de la República una serie de poderes excepcionales, una vez declarado uno de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 superiores, estos no son ilimitados; por el contrario, el diseño constitucional previó una serie de controles para impedir excesos y garantizar que, a pesar de la existencia de una situación anormal, la esencia, naturaleza y estructura del Estado de derecho se conservarán. Así, el propio texto constitucional, expresamente, establece que el normal funcionamiento de las ramas del poder y órganos del Estado se mantendrá, a pesar de la existencia de una situación anormal (artículo 214, numeral 3<sup>o</sup>).

En armonía con el anterior sistema de pesos y contrapesos, aunque las facultades excepcionales autorizan al presidente, entre otras cosas, a suspender las leyes que sean incompatibles con los decretos legislativos que dicte con ocasión de la declaración de los estados de guerra exterior (artículo 212), o conmoción interior (artículo 213), estas normas dejarán de regir una vez se declare restablecida la normalidad, en el primer caso, o el orden público, en el segundo.

Así mismo, y toda vez que, a diferencia de los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción reseñados, los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica tienen una vigencia indefinida, el artículo 215 determinó que, en los casos en que regulan la creación o aumento de un impuesto, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, siempre que el Congreso no decida darles carácter permanente.

En suma, en el marco del sistema de pesos y contrapesos que da fundamento a la democracia, el artículo 215 de la Constitución Política confiere al Congreso como expresión de su función de control político, la atribución de modificar, derogar y adicionar los decretos expedidos en el

Es indispensable establecer criterios de política que promuevan, protejan y fortalezcan la ACFC teniendo en cuenta la actual situación de bajo crecimiento económico producto de la emergencia sanitaria junto con los procesos económicos y sociales que se han venido suscitando en el último año. Es así que la CEPAL<sup>16</sup> pronostica caída del PIB del -9.4% en América del Sur, con ello el aumento del desempleo, y la pobreza extrema para la región de América Latina se incrementará, según estas proyecciones, de 67.7 millones de personas a 96.2 millones de personas, es decir, el 15.5% de la población se encontrará en esta condición.

De acuerdo al Informe *El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe* de julio de 2020 los deben considerar

*"proporcionar a todas las personas que viven en la pobreza ingresos básicos de emergencia. Esto puede incluir la posibilidad de proveer el equivalente al umbral nacional de pobreza. A fin de abordar la inseguridad alimentaria y la malnutrición, estas medidas podrían complementarse"*

Lo anterior tendrá efectos directos en la recuperación económica. Adicionalmente el informe establece como presupuestos para ello la garantía del ejercicio del derecho a la igualdad, como el informe menciona:

*"La igualdad es fundamental para impulsar el crecimiento y la productividad evitando la concentración del poder económico y político que limita, captura y distorsiona las políticas públicas. En América Latina y el Caribe, reconstruir mejor implica reconstruir con igualdad. mediante el acceso a la educación, la alimentación, la salud y las oportunidades para todas las personas".* (Resaltado propio)

La protección de los sistemas productivos relacionados con la ACFC garantizarán no solamente proveer alimentos adecuados que protejan la salud, sino dinamizar circuitos productivos y comerciales del orden local, departamental y nacional que aporten en el crecimiento económico e impedir que los efectos de la emergencia sanitaria sean más profundos y permanentes.

**C. Fundamento jurídico**

**Atribuciones del Congreso en materia de control político sobre el Estado de emergencia, económica y social**

<sup>16</sup> 24 Eje Central. PIB de América Latina caerá 9.1% en 2020: CEPAL. Recuperado 17-07-20 de <https://www.ejecentral.com.mx/pib-de-america-latina-caeria-9-1-en-2020-cepal/>

marco de la declaración del estado de emergencia social económica, durante el año siguiente a dicha declaratoria, incluso respecto de materias que de manera ordinaria son de iniciativa de gobierno, es decir, aquellas enunciadas en los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e), del numeral 19, del artículo 150 de la Constitución, como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizar aportes o suscripción de acciones del Estado a empresas industriales o comerciales y decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales<sup>3</sup>.

Vencido el lapso contemplado en el artículo 215 superior y en relación con esas materias, sólo por iniciativa del Gobierno Nacional pueden modificarse, derogarse o adicionarse las medidas adoptadas durante el estado de emergencia.

Así la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad explicó que, "El fin que se busca con esta norma, es el restablecimiento de la normalidad institucional y el equilibrio entre las competencias y funciones de uno y otro órgano, alterado al declararse el correspondiente estado de excepción. Por tanto, la competencia del Congreso no puede estar limitada por las decisiones del Gobierno Nacional para enfrentar la crisis".

*"El Gobierno Nacional no es el único llamado a adoptar medidas y correctivos necesarios para el restablecimiento de la normalidad, pues el Congreso conserva plena competencia para expedir las disposiciones que sean indispensables para enfrentar y solucionar las causas y los efectos de la situación de emergencia. No es válido afirmar, entonces, que la competencia del legislador está limitada por las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional, como parece lo interpretan los demandantes e intervinientes en este proceso"*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.  
<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011, MP. Antonio Barrera Carbonell.

**Estándares constitucionales sobre atención diferenciada a población sujeto de especial protección**

Como se sabe, la Constitución de 1991 consagró el carácter pluralista de la República, que se concreta, entre otros factores, en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

En este sentido, constitucionalmente se ha reconocido:

i. Un tratamiento particular a los campesinos y a las campesinas, al establecer un Corpus Iuris<sup>17</sup> que responde a su calidad de sujetos de especial protección constitucional, dadas sus condiciones de vulnerabilidad histórica, y que responde a una identidad cultural diferenciada, cuyo rasgo característico estriba en una compleja relación con la naturaleza. Esta situación exige el desarrollo de políticas públicas y la consagración de mecanismos de protección con enfoque diferencial encaminados a revertir sus condiciones de pobreza y exclusión.

De acuerdo a lo anterior, la Corte Constitucional, al reconocer en el campo colombiano un bien jurídico que requiere protección reforzada y al verificar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación histórica en que han vivido las comunidades rurales, ha estimado urgente la producción de mecanismos que aseguren la protección reforzada de sus derechos. En este sentido, la Corte Constitucional, ha estimado que el cuerpo de derechos de los campesinos y las campesinas debe orientarse a la garantía de disponer de una estrategia global de desarrollo rural y de herramientas que protejan e incentiven la realización del proyecto de vida de este sector.

ii. La Constitución Política consagró una serie de derechos y principios que dan sustento al reconocimiento del carácter pluralista, pluricultural y multicultural del Estado colombiano, posteriormente la jurisprudencia constitucional a propósito de los tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, ha establecido los estándares de protección reforzada de los grupos étnicos, otorgándoles el rango de sujetos de especial protección constitucional.

En efecto la Corte, en sentencia T-387 de 2013, indicó que, "los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional. Esta Corte ha advertido que esta protección se deriva de "la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados frente a los pueblos y las personas indígenas; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse cosmovisión)"<sup>18</sup>.

Así mismo, en sentencia T – 485 de 2015, la Magistrada Myriam Ávila Roldán, destacó que, "la jurisprudencia también ha contemplado que la eficacia del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural se expresa a partir de la adscripción de derechos específicos. Las comunidades étnicas son sujetos de especial protección constitucional, habida

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 077 de 2017, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa: "De igual manera, en el auto 004 de 2008, esta Corporación advirtió que los indígenas se encuentran expuestos en el desarrollo del conflicto armado a causa de: "(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas". Y ha establecido que "no son menos de treinta las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado".

cuenta al menos de dos tipos de factores. En primer lugar, los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rom han sido históricamente discriminados en diversos escenarios, que van desde la exclusión económica y social fundada en su identidad cultural diversa, como el intento de asimilación a la cultura mayoritaria y la subsecuente destrucción de la diversidad étnica y cultural. En segundo lugar, dicha discriminación histórica ha dado lugar a déficits de protección de diferentes derechos fundamentales, especialmente el derecho de participación y los derechos sociales".

iii. La Corte Constitucional en la paradigmática sentencia T – 025 de 2004, determinó que las mujeres víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Esta condición impone a las autoridades, deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales y medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Así, la Sala Plena de la Corte Constitucional en fallo de 2016, reconoció que la discriminación estructural que sufren las mujeres rurales ha exigido al estado el desarrollo de estrategias e instrumentos para suprimir esta inadmisibles situación de exclusión<sup>19</sup>.

En este contexto, resaltó la Recomendación General No. 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), relativa a los derechos de la mujer campesina, al tiempo que advirtió que, como consecuencia del reconocimiento del papel de la mujer rural en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación, la reducción de la pobreza, y la sistemática exclusión social y política, en varias conferencias de la ONU, surge la necesidad de brindar una atención específica a las mujeres rurales. En consecuencia, la Corte indicó, la necesidad de garantizar a las mujeres rurales, expresamente derecho a, i) la alimentación y la nutrición, en el marco de la soberanía alimentaria.

Las cifras sobre la situación de la mujer en el campo, revelan que pese a los esfuerzos desde diferentes instancias de la sociedad colombiana, aún persiste la necesidad de profundizar un enfoque diferencial que atienda adecuadamente la situación de la mujer rural, en armonía con su calamitosa situación y de la Recomendación General 34, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que reconoce los derechos de la mujer campesina, dada su relevancia en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación y la reducción de la pobreza, y que en consecuencia revela, la urgencia de implementar mecanismos que permitan una atención específica a las mujeres rurales.

<sup>19</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, su Protocolo Facultativo, y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará).

De otro lado, los diagnósticos sobre la situación de pobreza y desigualdad de las mujeres rurales en el país evidencian que la inequidad entre géneros continúa perpetuando barreras de acceso para la plena realización de derechos de las mujeres campesinas. Pese a que las mujeres rurales e indígenas aportan significativamente a la producción de alimentos, a la seguridad alimentaria, y a las economías rurales, las limitaciones de género, particularmente en el acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades económicas, limitan su pleno potencial, debilitan la posibilidad de concretar seguridad alimentaria y socavan la realización del desarrollo rural<sup>20</sup>.


<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU – 426 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa.


**IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES:**

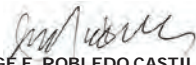



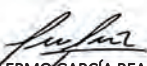

Texto aprobado en Comisión	Cambios propuestos para el segundo debate	Justificación
<b>Artículo 1°. Objeto de la Ley.</b> La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto 486 de 2020 "Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".		Sin modificaciones
<b>Artículo 2°. El artículo 1° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</b> <b>Artículo 1°.</b> En el marco del Programa Ingreso Solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social entregarán transferencias monetarias no condicionadas en favor de los hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad por un periodo de cinco (5) meses.  Los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que recibieron el incentivo económico creado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR como una contribución a sus ingresos de subsistencia, recibirán las transferencias no condicionadas. Para ello, se sumará la diferencia entre el monto mensual establecido en el Decreto Legislativo 518 de 2020 y el monto recibido efectivamente.	<b>Artículo 2°.</b> El artículo 1° del Decreto 486 de 2020 quedará así: <b>Artículo 1°.</b> En el marco del Programa Ingreso Solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social entregarán transferencias monetarias no condicionadas en favor de los hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad por un periodo de cinco (5) meses.  Los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que recibieron el incentivo económico creado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR como una contribución a sus ingresos de subsistencia, recibirán las transferencias no condicionadas. Para ello, se sumará la diferencia entre el monto mensual establecido en el Decreto Legislativo 518 de 2020 y el monto recibido efectivamente.	Correcciones de redacción



<p><b>Parágrafo 1.</b> Será prorrogable por cinco (5) meses la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de persistir las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Será prorrogable por cinco (5) meses la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de persistir las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p>		<p>30% para medianos. No se tendrán en cuenta los créditos otorgados a medianos productores para los eslabones de transformación, comercialización y servicios de apoyo.</p>	<p>medianos productores para los eslabones de transformación, comercialización y servicios de apoyo.</p>	
<p><b>Artículo 3º.</b> El artículo 2º del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p>	<p><b>Artículo 3º.</b> El artículo 2º del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p>		<p>Parágrafo 2º. Los pequeños y medianos productores que al momento de tramitar el respectivo crédito hayan registrado actividades cuya clasificación y línea de producción corresponda a sistemas productivos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria regulada en la Resolución No. 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, podrán ser beneficiarios de las medidas contempladas en el presente artículo.</p>	<p>Parágrafo 2º. Los pequeños y medianos productores que al momento de tramitar el respectivo crédito hayan registrado actividades cuya clasificación y línea de producción corresponda a sistemas productivos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria regulada en la Resolución No. 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, podrán ser beneficiarios de las medidas contempladas en el presente artículo.</p>	
<p><b>Artículo 2º.</b> Dadas las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores rurales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria-ACFC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios rurales, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes, de mora, y de hasta el 100% del capital de los microcréditos. Esta medida se destinará <b>de manera prioritaria</b> a quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Dadas las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores rurales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria-ACFC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios rurales, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes, de mora, y de hasta el 100% del capital de los microcréditos. Esta medida se destinará <b>de manera prioritaria</b> a quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito.</p>	<p>Se cambia la disposición sobre los acuerdos de recuperación de cartera para que no sean exclusivos de los pequeños y medianos propietarios, sino que se destinen de manera prioritaria a estos.</p> <p>Esta modificación busca mantener el espíritu de beneficiar de manera especial a los pequeños y medianos productores, sin excluir la posibilidad de apoyar a los grandes productores cuando los primeros hayan sido beneficiados.</p>	<p><b>Artículo 4º.</b> El artículo 3 del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p><b>Artículo 3º</b> Las Líneas Especiales de Crédito -LEC- creadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- tendrán como <b>únicos</b> destinatarios los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Las Líneas Especiales de Crédito podrán cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario.</p>	<p><b>Artículo 4º.</b> El artículo 3 del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p><b>Artículo 3º</b> Las Líneas Especiales de Crédito -LEC- creadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- tendrán como <b>únicos</b> destinatarios <b>de manera prioritaria</b> a los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Las Líneas Especiales de Crédito podrán cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario.</p>	<p>Se cambia la disposición sobre las Líneas Especiales de Crédito -LEC- para que no sean exclusivos de los pequeños y medianos propietarios, sino que se destinen de manera prioritaria a estos.</p> <p>Esta modificación busca mantener el espíritu de beneficiar de manera especial a los pequeños y medianos productores, sin excluir la posibilidad de apoyar a los grandes productores cuando los primeros hayan sido beneficiados.</p>
<p>Parágrafo 1º. Los créditos de fomento de la producción agropecuaria rural del sector primario, otorgados a productores agropecuarios rurales que hayan calificado como pequeños y medianos productores al momento de tramitar el crédito, podrán ser objeto de condonaciones de hasta del 50% del capital para pequeños y</p>	<p>Parágrafo 1º. Los créditos de fomento de la producción agropecuaria rural del sector primario, otorgados a productores agropecuarios rurales que hayan calificado como pequeños y medianos productores al momento de tramitar el crédito, podrán ser objeto de condonaciones de hasta del 50% del capital para pequeños y</p>		<p><b>Parágrafo.</b> La reglamentación para acceder a las Líneas Especiales de Crédito deberá tener en cuenta las condiciones de los pequeños y medianos productores.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> La reglamentación para acceder a las Líneas Especiales de Crédito deberá tener en cuenta las condiciones de los pequeños y medianos productores.</p>	
<p><b>Artículo 5º.</b> Adiciónese al Decreto 486 de 2020 los siguientes cinco artículos nuevos:</p>			<p>Parágrafo 3º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR también priorizará en la contratación directa iniciativas productivas para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas de mujeres y asociaciones de mujeres rurales.</p>		
<p>Artículo 5º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR podrá adelantar compras de alimentos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC mediante la modalidad de contratación directa con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario y la protección de estos sistemas de producción.</p>			<p>Artículo 6º. Mercados locales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, la Agencia de Renovación del Territorio - ART, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOs, en coordinación con las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital, deberán promover, establecer, fortalecer y financiar los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.</p>		
<p>Parágrafo 1º. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el INVIMA y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión Agropecuaria del SNIA financiarán y asesorarán a las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC en los procesos de transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional, con el fin de integrar estos productos de origen agropecuario a los mercados de alimentos y a las cadenas de abastecimiento existentes.</p>		<p>Sin modificaciones</p>	<p>Artículo 7º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital garantizarán la capacitación y dotación de elementos de bioprotección para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC a lo largo de la cadena de valor de este sector.</p>		
<p>Parágrafo 2º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR priorizará en la contratación directa para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas que se encuentren en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMIAC, así como iniciativas productivas lideradas por mujeres o asociaciones de mujeres rurales.</p>			<p>Artículo 8º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán entornos alimentarios saludables con el fin de</p>		

<table border="1" data-bbox="175 613 784 960"> <tr> <td data-bbox="175 613 380 878"> <p>reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la ACFC.</p> <p>Artículo 9°. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020</p> </td> <td data-bbox="380 613 591 878"></td> <td data-bbox="591 613 784 878"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="175 878 380 960"></td> <td data-bbox="380 878 591 960"></td> <td data-bbox="591 878 784 960">Sin modificaciones</td> </tr> </table>	<p>reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la ACFC.</p> <p>Artículo 9°. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020</p>					Sin modificaciones	<p><b>PROPOSICIÓN.</b></p> <p>Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia FAVORABLE y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley 110/2020S "Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO</b> Senador de la República Partido Dignidad Coordinador Ponente</p>
<p>reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la ACFC.</p> <p>Artículo 9°. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020</p>							
		Sin modificaciones					
<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 110 DE 2020</b></p> <p><i>"Por medio del cual se reforma el Decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIA</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto de la Ley.</b> La presente ley tiene por objeto implementar medidas de protección y fomento al sector agropecuario dure las declaratorias de emergencia realizadas por el Gobierno Nacional y sus prórrogas, con ocasión a eventos epidémicos o pandémicos.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 1° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 1°. En el marco del Programa Ingreso Solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social entregarán transferencias monetarias no condicionadas en favor de los hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad por un periodo de cinco (5) meses.</p> <p>Los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que reciban algún incentivo económico como una contribución a sus ingresos de subsistencia, también recibirán las transferencias no condicionadas. Para ello, se sumará la diferencia entre el monto mensual establecido para las transferencias monetarias en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica y el monto recibido efectivamente por el otro incentivo.</p> <p>Parágrafo 1. Será prorrogable por cinco (5) meses la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de persistir las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> El artículo 2° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Dadas las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores rurales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria-ACFC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios rurales, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes, de mora, y de hasta el 100% del capital de los microcréditos. Esta medida se destinará de manera prioritaria a quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito.</p>	<p>Parágrafo 1°. Los créditos de fomento de la producción agropecuaria rural del sector primario, otorgados a productores agropecuarios rurales que hayan calificado como pequeños y medianos productores al momento de tramitar el crédito, podrán ser objeto de condonaciones de hasta del 50% del capital para pequeños y 30% para medianos. No se tendrán en cuenta los créditos otorgados a medianos productores para los eslabones de transformación, comercialización y servicios de apoyo.</p> <p>Parágrafo 2°. Los pequeños y medianos productores que al momento de tramitar el respectivo crédito hayan registrado actividades cuya clasificación y línea de producción corresponda a sistemas productivos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria regulada en la Resolución No. 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, podrán ser beneficiarios de las medidas contempladas en el presente artículo.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 3 del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 3° Las Líneas Especiales de Crédito -LEC- creadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- tendrán como destinatarios de manera prioritaria a los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Las Líneas Especiales de Crédito podrán cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario.</p> <p>Parágrafo. La reglamentación para acceder a las Líneas Especiales de Crédito deberá tener en cuenta las condiciones de los pequeños y medianos productores.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Adiciónese al Decreto 486 de 2020 los siguientes cinco artículos nuevos:</p> <p>Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR podrá adelantar compras de alimentos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC mediante la modalidad de contratación directa con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario y la protección de estos sistemas de producción.</p>						

<p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el INVIMA y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión Agropecuaria del SNIA financiarán y asesorarán a las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC en los procesos de transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional, con el fin de integrar estos productos de origen agropecuario a los mercados de alimentos y a las cadenas de abastecimiento existentes.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR priorizará en la contratación directa para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas que se encuentren en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC, así como iniciativas productivas lideradas por mujeres o asociaciones de mujeres rurales.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR también priorizará en la contratación directa iniciativas productivas para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas de mujeres y asociaciones de mujeres rurales.</p> <p>Artículo 6°. Mercados locales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, la Agencia de Renovación del Territorio - ART, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, en coordinación con las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital, deberán promover, establecer, fortalecer y financiar los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.</p> <p>Artículo 7°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital garantizarán la capacitación y dotación de elementos de bioprotección para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC a lo largo de la cadena de valor de este sector.</p> <p>Artículo 8°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán entornos alimentarios saludables con el fin de reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la ACFC.</p>	<p>Artículo 9°. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.</p> <p><b>Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO</b>          Senador de la República          Partido Dignidad          Coordinador Ponente</p>
<p style="text-align: center;"><b>COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SECRETARIA GENERAL</b></p> <p>Bogotá D.C., doce (12) de marzo de dos mil veintiuno (2021)</p> <p>En la fecha, siendo las tres y treinta y tres(3:33 p.m.) se recibió el informe de ponencia para segundo debate al <b>Proyecto de Ley No. 110 de 2020 Senado</b> "Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones", firmado por el honorable senador Jorge Enrique Robledo Castillo.</p> <p>Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.</p>  <p><b>DELCY HOYOS ABAD</b>          Secretaria General</p>	<p style="text-align: center;"><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No. 110 DE 2020 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio del cual se reforma el Decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto de la Ley.</b> La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto 486 de 2020 "Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".</p> <p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 1° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 1°. En el marco del Programa Ingreso Solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social entregarán transferencias monetarias no condicionadas en favor de los hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad por un periodo de cinco (5) meses.</p> <p>Los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que recibieron el incentivo económico creado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR como una contribución a sus ingresos de subsistencia, recibirán las transferencias no condicionadas. Para ello, se sumará la diferencia entre el monto mensual establecido en el Decreto Legislativo 518 de 2020 y el monto recibido efectivamente.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Será prorrogable por cinco (5) meses la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de persistir las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> El artículo 2° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Dadas las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores rurales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria-ACFC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, para</p>

<p>celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios rurales, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes, de mora, y de hasta el 100% del capital de los microcréditos. Esta medida se destinará exclusivamente a quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito.</p> <p>Parágrafo 1°. Los créditos de fomento de la producción agropecuaria rural del sector primario, otorgados a productores agropecuarios rurales que hayan calificado como pequeños y medianos productores al momento de tramitar el crédito, podrán ser objeto de condonaciones de hasta del 50% del capital para pequeños y 30% para medianos. No se tendrán en cuenta los créditos otorgados a medianos productores para los eslabones de transformación, comercialización y servicios de apoyo.</p> <p>Parágrafo 2°. Los pequeños y medianos productores que al momento de tramitar el respectivo crédito hayan registrado actividades cuya clasificación y línea de producción corresponda a sistemas productivos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria regulada en la Resolución No. 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, podrán ser beneficiarios de las medidas contempladas en el presente artículo.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 3 del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 3° Las Líneas Especiales de Crédito -LEC- creadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- tendrán como únicos destinatarios los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Las Líneas Especiales de Crédito podrán cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario.</p> <p>Parágrafo. La reglamentación para acceder a las Líneas Especiales de Crédito deberá tener en cuenta las condiciones de los pequeños y medianos productores.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Adiciónese al Decreto 486 de 2020 los siguientes cinco artículos nuevos:</p> <p>Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR podrá adelantar compras de alimentos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC mediante la modalidad de contratación directa con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario y la protección de estos sistemas de producción.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el INVIMA y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión</p>	<p>Agropecuaria del SNIA financiarán y asesorarán a las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC en los procesos de transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional, con el fin de integrar estos productos de origen agropecuario a los mercados de alimentos y a las cadenas de abastecimiento existentes.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR priorizará en la contratación directa para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas que se encuentren en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC, así como iniciativas productivas lideradas por mujeres o asociaciones de mujeres rurales.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR también priorizará en la contratación directa iniciativas productivas para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas de mujeres y asociaciones de mujeres rurales.</p> <p>Artículo 6°. Mercados locales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, la Agencia de Renovación del Territorio - ART, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, en coordinación con las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital, deberán promover, establecer, fortalecer y financiar los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.</p> <p>Artículo 7°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital garantizarán la capacitación y dotación de elementos de bioprotección para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC a lo largo de la cadena de valor de este sector.</p> <p>Artículo 8°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán entornos alimentarios saludables con el fin de reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la ACFC.</p> <p>Artículo 9°. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo</p>
<p>sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020</p> <p>En los anteriores términos fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley No. 110 de 2020 Senado <b>“Por medio del cual se reforma el Decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones”</b> en sesión virtual de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República del día veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veinte (2020).</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">   <b>JORGÉ E. ROBLEDO CASTILLO</b>              Ponente Coordinador         </div> <div style="text-align: center;">   <b>MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL</b>              Ponente         </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>GUILLERMO GARCÍA REALPE</b>              Presidente         </div> <div style="text-align: center;">   <b>DELCY HOYOS ABAD</b>              Secretaria General         </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</b> <b>SECRETARIA GENERAL</b></p> <p style="text-align: center;">Bogotá D.C., doce (12) de marzo de dos mil veintiuno (2021)</p> <p>Se autoriza el presente informe de ponencia para <b>SEGUNDO DEBATE</b> del Proyecto de Ley No. 110 de 2020 Senado “Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones”</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>GUILLERMO GARCÍA REALPE</b>              PRESIDENTE         </div> <div style="text-align: center;">   <b>DELCY HOYOS ABAD</b>              SECRETARIA         </div> </div>



## TEXTOS DE PLENARIA

### TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA MIXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 16 DE DICIEMBRE DE 2020 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2020 CÁMARA, 353 DE 2020 SENADO

*por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1. Modificación de la Ley 2011 de 2019.** Sustitúyanse las referencias al "Campeonato Masculino de Fútbol Internacional Copa América 2020" contenidas en el título y en los artículos 1, 2, 3 y 7 de la Ley 2011 de 2019, por "CONMEBOL Copa América Argentina-Colombia 2021".

**Parágrafo:** En caso de que se presente una situación de fuerza mayor o caso fortuito que impida el desarrollo de la "CONMEBOL Copa América Argentina-Colombia 2021" en la fecha inicialmente prevista, y que dicho cambio de fecha implique una modificación en la denominación del campeonato, las referencias a la "CONMEBOL Copa América Argentina Colombia 2021" contenidas en el título y los artículos 1, 2, 3 y 7 de la Ley 2011 de 2019, se entenderán sustituidas por el nombre que se le asigne al referido campeonato debido a su aplazamiento.

**Artículo 2. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria Mixta del Senado de la República del día 16 de diciembre de 2020, al Proyecto de Ley No. 454/20 Cámara, 353/20 Senado "POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 2011 DE 2019".

Cordialmente,

**SALIM VILLAMIL QUESSEP**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**GERMÁN HOYOS GIRALDO**  
Senador de la República  
Ponente

El presente Texto Definitivo, fue aprobado sin modificaciones en Sesión Plenaria Mixta del Senado de la República del día 16 de diciembre de 2020, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se reforma el Decreto 486 de  
2020 y se dictan otras disposiciones.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Comisión Quinta Constitucional Permanente  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2020-062511  
Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2020 10:30

Radicado entrada  
No. Expediente 54631/2020/OFI

**Asunto:** Comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 110 de 2020 Senado "Por medio de la cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal realizada por los Honorables Senadores Jorge Enrique Robledo Castillo y Maritza Martínez Arisizábal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley tiene por objeto modificar el Decreto 486 de 2020<sup>2</sup> el cual buscó crear un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo.

Para la consecución del objetivo planteado, la iniciativa busca, principalmente: (i) implementar transferencias monetarias no condicionadas por un periodo de cinco meses para hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad. A su vez, se busca incluir a los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que recibieron el incentivo económico creado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; (ii) facultar al Banco Agrario de Colombia y a Finagro para efectuar donación de intereses corrientes y de mora, así como hasta el 100% del capital de los microcréditos para pequeños o medianos productores; (iii) establecer líneas de crédito especial a los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaración de Emergencia Económica, Social y Ecológica; y (iv) proponer que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelante compras de alimentos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria – ACFC y la adopción de medidas para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.

#### 1. Consideraciones generales al Proyecto de ley.

Frente a las diferentes propuestas que plantea la iniciativa, sea lo primero indicar que el Gobierno nacional está comprometido en promover iniciativas para aliviar las necesidades de los hogares de bajos ingresos, así como fortalecer el

desarrollo del sector agropecuario. Teniendo en cuenta que la pandemia del Covid-19 ha generado afectaciones de forma transversal, las medidas adoptadas han buscado aliviar a los diferentes sectores de la economía del país.

En ese sentido, el Gobierno nacional ha expedido regulación buscando la optimización del sistema de ayudas monetarias y subsidios a favor de distintos grupos poblacionales que se han visto afectados por la pandemia, buscando llegar a las personas que más lo necesitan a través de una adecuada administración y en el marco de las capacidades de atención presupuestal.

Así las cosas, a continuación se describen algunas iniciativas relacionadas con la renta básica y el sector agropecuario.

- **Programa de Ingreso Solidario (en adelante PIS).** Mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020<sup>3</sup> se estableció el programa Ingreso Solidario con el fin de atender con una transferencia monetaria no condicionada a 3 millones de familias que no hacen parte de los programas sociales del Estado, ni del programa de compensación de IVA, pero que pertenecen a los deciles de menores ingresos dentro de la población. Para el desarrollo de este programa se tienen recursos por un valor de **\$4.429 mil millones**. Esta iniciativa prevista hasta diciembre de 2020 se extendió hasta junio de 2021.

Por su parte, debe mencionarse que, de la base de tres millones de beneficiarios focalizados por el PIS, el 44% estaban ubicados en municipios calificados como rurales o rurales dispersos y teniendo en cuenta que el 17% de los adultos del país viven en estos municipios se evidencia que el programa concentra su cobertura en esta población. Adicionalmente, se resalta que este programa está dirigido a beneficiarios que no hacen parte de otros programas sociales del Estado, por lo que el alcance de este programa amplia de forma importante la cobertura de las ayudas sociales.

Ahora bien, en el marco de las instalaciones ordinarias del Congreso de la República, el Señor Presidente anunció que con el fin de mitigar los efectos económicos causados por la pandemia del Covid-19 y aumentar el ingreso de hogares en situaciones de pobreza y vulnerabilidad la ayuda monetaria entregada por el PIS se extendía hasta junio de 2021.

De otro lado, el 4 de junio el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 812 de 2020<sup>4</sup> mediante el cual creó el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias, con el propósito de actualizar la información socioeconómica de las personas y así identificar criterios de focalización y permanencia en los programas sociales y subsidios del Gobierno nacional.

En el caso de la Plataforma de Transferencias Monetarias, el Decreto Legislativo establece que el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social deberá, de forma centralizada, administrar los programas de entregas de ayuda del Gobierno nacional creados con anterioridad a la pandemia generada por el COVID-19 y los que fueron creados con ocasión esta, y así optimizar la gestión pública y el uso de los recursos.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

<sup>2</sup> Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>3</sup> Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>4</sup> Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

- **Giros extraordinarios programas sociales.** El Gobierno nacional amplió las transferencias monetarias de los programas de Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, los cuales recibirán giros adicionales y extraordinarios durante la presente vigencia (Decretos Legislativos 458<sup>5</sup> y 659<sup>6</sup> de 2020).
- **Devolución del IVA.** La implementación de la compensación de IVA (Decreto Legislativo 458 de 2020) supone la entrega de una compensación de \$75.000 con una periodicidad bimensual, beneficiando a un millón de hogares.
- **Línea Especial de Crédito – LEC.** Se estableció una Línea Especial de Crédito dirigida a la producción de alimentos en los diversos eslabones de la cadena de valor y a las afectaciones económicas, logísticas y de transporte, así mismo, a la necesidad de implementar los protocolos de bioseguridad para la prevención del COVID-19. El subsidio a la tasa de interés privilegia en mayor medida a los pequeños y medianos productores.
- **Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria – ACFC.** Con la reciente expedición de la Ley 2046 de 2020<sup>7</sup>, se establecieron mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

De acuerdo con las iniciativas antes descritas, este Ministerio destaca que desde el Gobierno nacional se ha propendido por la implementación de diferentes medidas en aras de transferir recursos a los hogares pobres y en situación de vulnerabilidad, así como fortalecer el sector agropecuario que se ha visto afectado por la pandemia del Covid-19.

## 2. Consideraciones frente al articulado propuesto.

### 2.1. Frente al artículo 2 (Renta básica en favor de los hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad)

El artículo 2 de la iniciativa establece una modificación al artículo 1 del Decreto 486 de 2020, en la cual se señala que “En el marco del Programa Ingreso Solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social entregarán transferencias monetarias no condicionadas a título de Renta Básica en favor de los hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad por un periodo de cinco (5) meses. Los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que recibieron el incentivo económico creado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR como una contribución a sus ingresos de subsistencia, recibirán las transferencias no condicionadas a título de Renta Básica. Para ello, se sumará la diferencia entre el monto mensual establecido en el artículo 9 del Decreto Legislativo 518 de 2020 y el monto recibido efectivamente.”

En relación a lo propuesto en este artículo, se observa que la Nación tendría que incurrir en erogaciones adicionales no contempladas en el Presupuesto General de la Nación, asociadas a la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas, lo que conllevaría a un costo fiscal incalculable, toda vez no se tiene precisión de la cantidad de personas adicionales que se buscaría beneficiar, ni la cuantía de dicho apoyo que se pretendería otorgar.

<sup>5</sup> Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>6</sup> Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

<sup>7</sup> Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”

### 2.2. Frente a los artículos 3 y 4 (Facultades al Banco Agrario de Colombia S.A. y a FINAGRO y destinación exclusiva de las Líneas Especiales de Crédito- LEC)

El artículo 3 faculta al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías-FAG para la celebración de acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios rurales, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes, de mora, y de hasta el 100% del capital de los microcréditos.

De igual forma, el artículo 4 establece que las Líneas Especiales de Crédito- LEC tendrán como únicos destinatarios los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Ambos artículos no implicarían impacto fiscal alguno, toda vez que no se vislumbra la ordenanza de ningún gasto adicional, ni la presencia de presiones de gasto futuras para la Nación. De igual forma, no se evidencian afectaciones en los ingresos de la Nación.

### 2.3. Frente al artículo 5 (inclusión de 4 artículos nuevos al Decreto 486 de 2020)

De manera inicial, se incluye el artículo 5 que al literal establece:

“Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá adelantar compras de alimentos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC mediante la modalidad de contratación directa con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario y la protección de estos sistemas de producción.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el INVIMA y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión Agropecuaria del SNIa financiarán y asesorarán a las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC en los procesos de transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional, con el fin de integrar estos productos de origen agropecuario a los mercados de alimentos y a las cadenas de abastecimiento existentes.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR priorizará en la contratación directa para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas que se encuentren en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC, así como iniciativas productivas lideradas por mujeres o asociaciones de mujeres rurales.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR también priorizará en la contratación directa iniciativas productivas para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas de mujeres y asociaciones de mujeres rurales”.

Frente a lo propuesto, en el que se busca que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural priorice la contratación directa para el abastecimiento de alimentos, resulta pertinente aclarar que en virtud del artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante EOP)<sup>8</sup>, las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, como es el caso de

<sup>8</sup> Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

la Cartera de Agricultura, cuentan con autonomía presupuestal para la ejecución de sus recursos, lo cual significa que tiene la posibilidad de disponer de forma independiente de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. De igual manera, esta facultad se extiende a la contratación y ordenación de gasto que tengan a su cargo. Lo anterior, implica que no se puede interferir en la ejecución del presupuesto de las entidades, dado que se estaría interfiriendo en el ámbito de las competencias asignada a cada uno de estos órganos. En ese orden de ideas, al establecerse la forma en la que el Ministerio de Agricultura debe priorizar su contratación, se está afectando la autonomía que tiene esta institución de ejecutar y ordenar su propio gasto.

Adicionalmente, se incluye el artículo 6, el cual dispone que “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, la Agencia de Renovación del Territorio - ART, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, en coordinación con las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital, deberán promover, establecer, fortalecer y financiar los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.”

De igual forma, incluye el artículo 7, donde se señala que “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital garantizarán la capacitación y dotación de elementos de bioprotección para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC a lo largo de la cadena de valor de este sector.”

Finalmente, el artículo 8 busca que “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán entornos alimentarios saludables con el fin de reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la ACFC.”

Es claro que los artículos 5, 6, 7 y 8 de la iniciativa imponen obligaciones adicionales a diferentes Ministerios del Gobierno nacional. Al respecto, es preciso señalar que a la luz del artículo 58 de la Ley 489 de 1988<sup>9</sup>, los Ministerios tienen como objetivos primordiales “la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Así mismo, todos los proyectos que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de las mismas, de acuerdo con el inciso 1 del artículo 208 de la Constitución Política<sup>10</sup>.

Para tal efecto, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el EOP:

“Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas alineadas a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”.

Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”.

En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998<sup>11</sup>, precisó:

“la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP).”

Por otra parte, el citado Estatuto Orgánico, establece:

“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto”.

Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal debería incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Por lo tanto, los artículos 5, 6, 7 y 8 del proyecto de ley irían en contravía de lo establecido en la legislación mencionada y podría crear presiones de gasto a las entidades referidas en lo correspondiente a las obligaciones allí planteadas. En ese orden de ideas, este Ministerio sugiere que ese articulado sea suprimido, toda vez que lo allí contemplado generaría presiones de gasto para las entidades, ocasionando además inflexibilidades en la ejecución presupuestal, algo que iría en contravía de la autonomía presupuestal contemplada en lo citado supra, desbordando el ordenamiento legal y constitucional.

Ahora bien, en referencia a los artículos 6 y 7, es pertinente señalar que, de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 de la Constitución Política, “(...) no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. Por tanto, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para que tengan la capacidad de contratar el personal profesional especializado que se encargaría de la ejecución, supervisión y mantenimiento de los programas y obligaciones referidos.

Adicionalmente, estos artículos buscan favorecer en diferentes aspectos a los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria – ACFC, de manera que recaen responsabilidades sobre las entidades territoriales las cuales mandarían recursos para su ejecución generando mayor presión a los limitados recursos de los departamentos, municipios y distritos.

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia, MP Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara

**3. Conclusiones.**

Finalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, en la presente iniciativa legislativa no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

Bajo estas consideraciones, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al Proyecto de Ley y en consecuencia solicita su archivo, pues considera que lo propuesto generaría presiones de gasto para las entidades vinculadas a la iniciativa, ocasionando inflexibilidades en la ejecución presupuestal. Además, el Gobierno nacional ha desplegado diferentes medidas para transferir recursos a los hogares pobres y vulnerables, así como fortalecer el sector agropecuario.

Finalmente, esta Cartera manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**

Viceministro Técnico  
DGPPN/OAJ/DAF/URF/VT

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz/Sivia Marcela Romero Mora  
Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco  
Aprobó: Daniel Lacouture

Con copia: Dra. Dely Hoyos Abad, Secretaria de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República.

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 120 - jueves 11 de marzo de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para segundo debate en senado del proyecto de ley número 084 de 2020 senado, por medio de la cual se promueve el derecho a la educación, se incentiva el estudio de la programación en computadores, se garantiza el acceso a internet en los establecimientos educativos y se dictan otras disposiciones. .... 1

Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 110 de 2020 senado, por medio del cual se reforma el Decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones. .... 4

**TEXTOS DE PLENARIA**

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria mixta del senado de la república del día 16 de diciembre de 2020 al proyecto de ley número 454 de 2020 cámara, 353 de 2020 senado, por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019. .... 13

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico ministerio de hacienda y crédito público a la ponencia para primer debate al proyecto de ley número 110 de 2020 senado, por medio de la cual se reforma el Decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones. .... 13