



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 194

Bogotá, D. C., viernes, 26 de marzo de 2021

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 551 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.

entre 50 y 69 años con una mesada pensional promedio de 1.024.414 para hombres y 938.777 para mujeres

Tabla 1. Pensiones por invalidez Colombia año 2017-2020.

	2017	2018	2019	2020
Régimen Prima Media	71.213	73.357	75.008	76.844
Régimen Ahorro Individual	31.001	35.055	40.815	44.154

Fuente: Ministerio del Trabajo (2021)

Se desprenden dos elementos importantes del análisis, primero, hay una brecha de ingreso entre mujeres y hombres, y segundo, la mayoría de las pensiones de invalidez alcanzan para la supervivencia básica del pensionado, no son altas pensiones.

Modificación sobre los requisitos para acceder a la pensión de invalidez

Dado los altos niveles de informalidad laboral y los bajos salarios, solo el 63% de la población ocupada cotiza para pensión. Se busca entonces hacer menos exigentes las condiciones de acceso a una pensión de invalidez para las personas que padecen una enfermedad terminal. Las modificaciones propuestas son:

- Se reduce el número de semanas de cotización, de 50 semanas a 30 semanas para los hombres y 20 semanas para las mujeres.
- Anteriormente los menores de 20 años debían acreditar que habían cotizado 26 semanas en el año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria. Ahora serán los hombres menores de 28 años hombres y las mujeres menores de 30 años quienes deberán acreditar 26 semanas en los dos últimos años.

Todas estas modificaciones se sustentan en que la mayoría de colombianos no cotizan para pensión de forma constante. Al hacer más flexibles las condiciones de acceso será posible obtener una pensión de invalidez para quienes padecen una enfermedad terminal. Igualmente se propone una medida diferenciada de género porque la tasa de ocupación para mujeres es muy inferior a la de hombres en Colombia (18.7% v 10.2% respectivamente).

Ahora bien, se modifica la edad en jóvenes porque la tasa de desempleo juvenil es muy superior a la del promedio colombiano 21,6% y 16% respectivamente. Con esta medida se permite que haya más jóvenes beneficiados de una pensión de invalidez, en caso de que padezcan una enfermedad terminal.

Pensión o devolución de saldos

Una persona que padezca una enfermedad terminal podrá decidir si recibir la pensión de invalidez o si solicita devolución de saldos siempre y cuando, su esperanza de vida, según la certificación médica, no sea superior a 2 años. Esta medida se sustenta en que, en muchas ocasiones, ante la falta de ingresos en el hogar, las personas del núcleo familiar deben dejar de trabajar para dedicarse al cuidado de un paciente con estas condiciones.

A lo anterior se le conoce como economía del cuidado. Estas actividades generan el 20% del PIB; no obstante, no se encuentran remunerada desde el punto de vista salarial. La devolución de saldos pensionales permitiría que pacientes con enfermedades terminales pudieran contar ingresos suficientes para compensar monetariamente su cuidado.

David Racero Mayorca

Representante a la Cámara por Bogotá

Exposición de motivos

Este proyecto de ley busca garantizar ingresos a las personas que padecen una enfermedad terminal por medio de la pensión de invalidez. El objetivo es flexibilizar las condiciones de acceso para los pacientes que deseen acceder a esta modalidad de pensión.

Sobre la pensión de invalidez

Según la ley actual, la pensión de invalidez se causa cuando una persona tiene una enfermedad que le haya generado una pérdida en su capacidad laboral igual o superior al 50%. El paciente podrá acceder a una pensión de invalidez si se cumple, al menos, alguna de las siguientes condiciones:

1. Haber cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración.
2. Haber cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.
3. Si es menor de veinte años, acreditar haber cotizado 26 semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.
4. Cuando como afiliado haya cotizado, por lo menos, el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, el interesado solo requerirá haber cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.

En la ley 100 de 1993 se dispone un mecanismo para calcular el monto de la pensión por invalidez; sin embargo, se establece que en ningún caso dicha pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Los recursos para el pago de estas pensiones serán del ahorro de beneficiario y los recursos adicionales para garantizar, al menos, un salario mínimo como mesada pensional se podrán obtener de la aseguradora del fondo pensional con el cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivientes. En caso de que el afiliado no cumpla ningún requisito, aplicaría la devolución de saldos incluidos los rendimientos financieros y el bono pensional, si hubiera lugar.

Cifras de contexto sobre la pensión de invalidez

Hoy en día, hay 120.998 pensionados por esta modalidad en Colombia entre el régimen privado y público. La mayoría de los pensionados por invalidez en el régimen público tienen

entre 50 y 69 años con una mesada pensional promedio de 1.024.414 para hombres y 938.777 para mujeres

Tabla 1. Pensiones por invalidez Colombia año 2017-2020.

	2017	2018	2019	2020
Régimen Prima Media	71.213	73.357	75.008	76.844
Régimen Ahorro Individual	31.001	35.055	40.815	44.154

Fuente: Ministerio del Trabajo (2021)

Se desprenden dos elementos importantes del análisis, primero, hay una brecha de ingreso entre mujeres y hombres, y segundo, la mayoría de las pensiones de invalidez alcanzan para la supervivencia básica del pensionado, no son altas pensiones.

Modificación sobre los requisitos para acceder a la pensión de invalidez

Dado los altos niveles de informalidad laboral y los bajos salarios, solo el 63% de la población ocupada cotiza para pensión. Se busca entonces hacer menos exigentes las condiciones de acceso a una pensión de invalidez para las personas que padecen una enfermedad terminal. Las modificaciones propuestas son:

1. Se reduce el número de semanas de cotización, de 50 semanas a 30 semanas para los hombres y 20 semanas para las mujeres.
1. Anteriormente los menores de 20 años debían acreditar que habían cotizado 26 semanas en el año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria. Ahora serán los hombres menores de 28 años hombres y las mujeres menores de 30 años quienes deberán acreditar 26 semanas en los dos últimos años.

Todas estas modificaciones se sustentan en que la mayoría de colombianos no cotizan para pensión de forma constante. Al hacer más flexibles las condiciones de acceso será posible obtener una pensión de invalidez para quienes padecen una enfermedad terminal. Igualmente se propone una medida diferenciada de género porque la tasa de ocupación para mujeres es muy inferior a la de hombres en Colombia (18,7% y 10,2% respectivamente), razón por la que las condiciones para obtener una pensión de invalidez deben ser distintas.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 552 DE 2021
CÁMARA**

por medio del cual se regula la emisión de estampillas en el país.

"Por medio del cual se regula la emisión de estampillas en el país"

El Congreso de la República

Decreta

Ahora bien, se modifica la edad en jóvenes porque la tasa de desempleo juvenil es muy superior a la del promedio colombiano 21,6% y 16% respectivamente. Con esta medida se permite que haya más jóvenes beneficiados de una pensión de invalidez, en caso de que padezcan una enfermedad terminal.

Pensión o devolución de saldos

Una persona que padezca una enfermedad terminal podrá decidir si recibir la pensión de invalidez o si solicita devolución de saldos siempre y cuando, su esperanza de vida, según la certificación médica, no sea superior a 2 años. Esta medida se sustenta en que, en muchas ocasiones, ante la falta de ingresos en el hogar, las personas del núcleo familiar deben dejar de trabajar para dedicarse al cuidado de un paciente con estas condiciones.

A lo anterior se le conoce como economía del cuidado. Estas actividades generan el 20% del PIB; no obstante, no se encuentran remunerada desde el punto de vista salarial. La devolución de saldos pensionales permitiría que pacientes con enfermedades terminales pudieran contar ingresos suficientes para compensar monetariamente su cuidado.



David Racero Mayorca
Representante a la Cámara por Bogotá

Artículo 1. Regulación estampillas. Por medio de la presente se busca regular la emisión y el funcionamiento de las estampillas en el país.

Artículo 2. Hecho generador. Solo los contratos entre el sector público y particulares se configurarán como hecho generador. Los contratos suscritos por el sector educativo y de salud no se serán considerados como hecho generador.

Artículo 3. Base gravable. Para los contratos de prestación de servicios de las personas naturales las primeras 150 UVT mensuales estarán excluidas de la base gravable.

Artículo 4. Sobre las tarifas. Las tarifas deberán ser progresivas de acuerdo con el tamaño de la base gravable. En ningún caso la tarifa podrá superar el 2%.

Parágrafo 1. Los contratos del sector defensa tendrá una tarifa de 2 puntos porcentuales sobre la tarifa general.

Artículo 5. Duración de las estampillas. Las estampillas serán una medida de recaudación de ingresos temporal, su duración no podrá ser superior a 10 vigencias fiscales y se podrá prorrogar por una única vez hasta por 5 vigencias fiscales adicionales.

Artículo 6. Destinación de los recursos. Los recursos recaudados por conceptos de estampillas serán destinados para inversión. En ninguna circunstancia se podrán destinar estos recursos para funcionamiento. Los recursos solo se podrán invertir en los sectores de infraestructura, educación, salud, transición energética y fomento a la industria.

Parágrafo 1. Se prohíbe que las estampillas tengan una destinación específica de gasto en una institución particular.

Artículo 7. Informe. La secretaría de hacienda o quien haga sus veces en el nivel departamental enviará un informe anual sobre las estampillas vigentes en el

departamento a su respectiva asamblea departamental, a las comisiones económicas del Congreso de la República y a la Contraloría General de la Nación.

Parágrafo 1. Este informe deberá contener el ingreso recaudado y el gasto en sus diferentes etapas presupuestales. Se debe especificar el grado de compromiso presupuestal y de ejecución de los recursos en dicho informe. Además, se debe especificar los proyectos y contratos a financiar con dichos recursos.

Parágrafo 2. El informe de una vigencia fiscal se deberá radicar antes del primero de marzo de la siguiente vigencia fiscal.

Artículo 8. Sobre las estampillas vigentes. Las estampillas que se encuentren vigentes a la fecha de expedición de esta ley podrán mantener sus condiciones actuales. En caso de prorrogar dichas estampillas o de crear nuevas, se deberán acoger a las medidas acá contempladas. En caso de que alguna asamblea departamental o concejo municipal modifiquen una estampilla departamental, deberán cumplir las medidas dispuestas en la presente ley.

Artículo 9. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su expedición y promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.



David Racero Mayorca
Representante a la Cámara por Bogotá

Por medio del cual se regula la emisión de estampillas en el país

Las estampillas se han usado en los últimos años como un mecanismo alternativo para la financiación de la educación, la salud, entre otros derechos fundamentales en los departamentos y municipios. Esto se explica porque Colombia es un país económicamente centralizado, las facultades tributarias de los municipios y departamentos son muy limitadas. Incluso, entre más pequeño sea un municipio, menos margen de acción tiene en su política fiscal. Esto implica que los servicios públicos y las políticas de Estado se financian vía Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías. Respecto al Sistema General de Participaciones, con las reformas de los años 2002 y 2007 se han recortado los recursos para los entes territoriales. Según cálculos de Ortiz (2018), producto de estas reformas hasta el año 2018 los entes territoriales han dejado de recibir más de 100 billones de pesos de forma acumulada. Además, la mayoría de esos recursos no son de libre disposición, pues hay un margen reducido de flexibilidad para su uso. Ahora bien, los recursos de regalías recientemente han tenido varias modificaciones, sin contar con que estos recursos dependen del ciclo de los hidrocarburos en el país.

Como consecuencia de esta situación, las estampillas se han convertido en un mecanismo importante para la financiación de los entes territoriales. Según el Ministerio de Hacienda (2020), más de 400 municipios en el país tienen como principal fuente de ingreso territorial¹ las estampillas. La mayoría de estos municipios son de categoría 6. La mayoría de estos municipios están ubicados en la Orinoquía y Amazonia colombiana.

Estampillas vigentes

En la siguiente tabla se observan las estampillas vigentes para diciembre del año 2019. Colombia cuenta con 60 estampillas, de las cuales 30 han sido creadas desde el año 2000. La mayoría de leyes que dan vigencia a las estampillas no establecen una tarifa ni un hecho a gravar, por lo general se permite que por medio de ordenanzas departamentales y acuerdos municipales los entes territoriales especifiquen estos y otros elementos tributarios.

Tabla. Estampillas vigentes en Colombia, año 2020.

¹ No se toma en cuentan los ingresos por el SGR ni SGP. Solo tributos territoriales.

Estampilla	Ley que le dio origen	Tarifa	Tipo de Estampilla
Estampilla Adulto Mayor	Ley 687 de 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Departamentos y Municipios de Categoría Especial y categoría 1: 2% del valor de todos los contratos y sus adiciones. • Departamentos y Municipios de 2a y 3a Categorías: 3% del valor de todos los contratos y sus adiciones. • Departamentos Municipios de 4a, 5a, y 6a categorías: 4% del valor de todos los contratos y sus adiciones. 	Nacional
Estampilla Pro-Desarrollo Fronterizo	Ley 1813 de 2016	No se establece en la ley	Nacional
Estampilla Pro-Electrificación Rural	Ley 1845 de 2017	No se establece en la ley	Nacional
Estampilla Pro-Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural	Ordenanza 263 de 2008, reemplaza a la Estampilla Pro-Electrificación Rural	No se establece en la ley	Nacional
Estampilla Pro-Hospitales	Ley 665 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Antioquia
Estampilla Pro-Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE)	Ley 1614 de 2013	No se establece en la ley	Departamental - Antioquia
Estampilla Pro-Hospitales de 1er y 2do nivel	Ley 663 de 2001	No podrá ser superior al 2%.	Departamental - Atlántico
Estampilla Pro-Desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico ITSA	Ley 662 de 2001	0.3% sobre la base gravable.	Departamental - Atlántico
Estampilla Universidad de Cartagena	Ley 334 de 1996	No se establece en la ley	Departamental - Bolívar

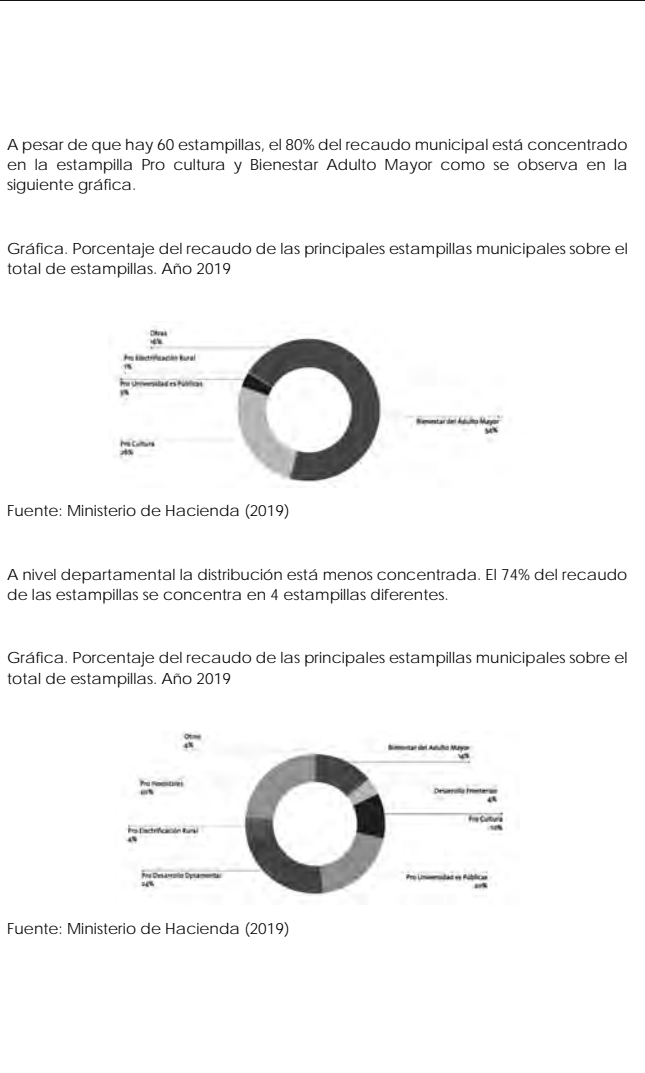
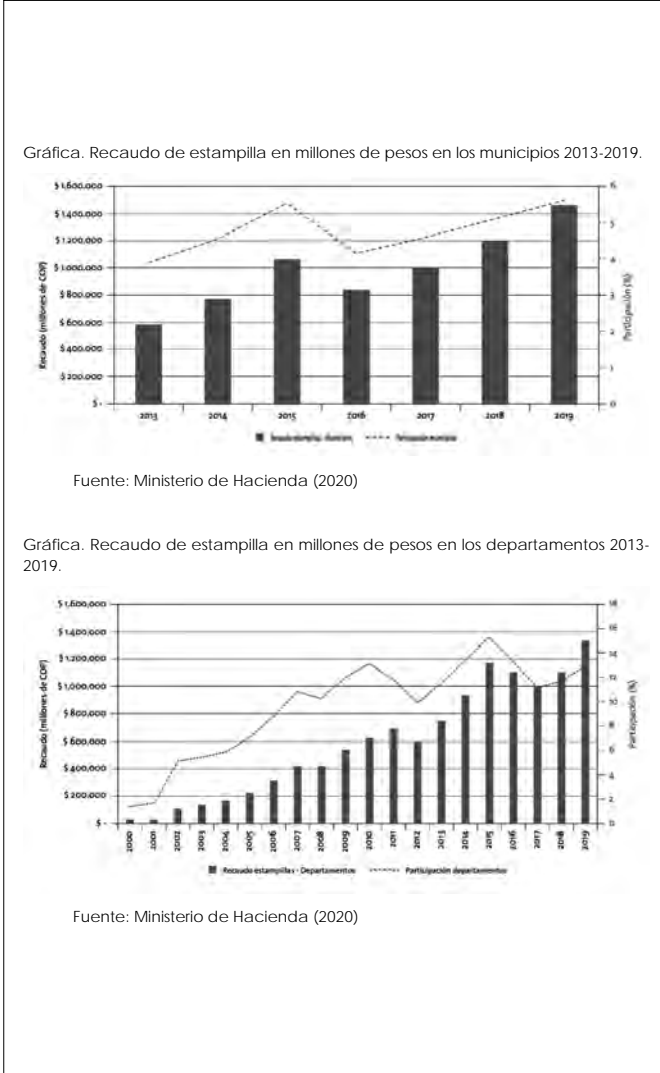
Estampilla	Ley que le dio origen	Tarifa	Tipo de Estampilla
Estampilla Sogamoso 2000	Ley 665 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Boyacá
Estampilla Pro-Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia (UPTC)	Ley 669 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Boyacá
Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia	Ley 1697 de 2019	Hasta 2%	Nacional
Estampilla Bomberil	Ley 1575 de 2012 Artículo 14	1%	Departamental
Estampilla Pro-Cultura	Ley 397 de 1997 Artículo 39	No se establece en la ley	Departamental
Estampilla Pro-desarrollo departamental	Ley 3 de 1986 Artículo 32	1%	Departamental
Estampilla Pro-Hospital de Caldas	Ley 348 de 1997	No se establece en la ley	Departamental - Caldas
Estampilla Universidad de Caldas	Ley 1869 de 2017	No se establece en la ley	Departamental - Caldas
Estampilla Pro-Universidad Nacional Sede Manizales	Ley 426 de 1998	No se establece en la ley	Departamental - Caldas
Estampilla Universidad del Cauca	Ley 1697 de 2013	No se establece en la ley	Departamental - Cauca
Estampilla Pro-Universidad Popular del Cesar	Ley 7ª de 1984	No se establece en la ley	Departamental - Cesar
Estampilla Universidad de Córdoba	Ley 382 de 1997	No se establece en la ley	Departamental - Córdoba
Estampilla de la Universidad de Cundinamarca	Ley 1230 de 2008	No se establece en la ley	Departamental - Cundinamarca
Estampilla Desarrollo Departamental	Decreto 1222 de 1986	No podrá superar una cuarta parte del presupuesto de la entidad territorial, con un tope superior de 2%.	Departamental - Guainía

Estampillas Pro-Hospitales	709 de 2001	No más del 3%	Departamental - Guaviare
Estampilla Pro-Desarrollo Universidad Surcolombiana	367 de 1197	No se establece en la ley	Departamental - Huila
Estampilla Pro-Universidad de Magdalena	654 de 2001	1,5% para contratos inferiores a 500 SMMMLV y de 1% para los que superen ese monto.	Departamental - Magdalena
Estampilla de Fomento Turístico	561 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Meta
Estampilla de la Universidad de los Llanos	1178 de 2007	No se establece en la ley	Departamental - Meta
Estampilla Pro - Universidad del Pacífico	1685 de 2013	No se establece en la ley	Departamental - Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca
Estampilla Pro-Universidad de Nariño	542 de 1999	2%	Departamental - Nariño
Estampilla Universidad de Pamplona	1162 de 2007	No se establece en la ley	Departamental - Norte de Santander
Estampilla Universidad Francisco de Paula Santander	1162 de 2007	No se establece en la ley	Departamental - Norte de Santander
Estampilla del Instituto Técnico de Putumayo	1725 de 2017	No se establece en la ley	Departamental - Putumayo
Estampilla Universidad del Quindío	538 de 1999	No se establece en la ley	Departamental - Quindío
Estampilla Universidad Tecnológica de Pereira	426 de 1998	No se establece en la ley	Departamental - Risaralda
Estampilla Universidad Industrial de Santander	1790 de 2016	No se establece en la ley	Departamental - Santander
Estampilla Universidad de Sucre	1936 de 2018	No se establece en la ley	Departamental - Sucre
Estampilla Pro-Universidad del Tolima	66 de 1982	No se establece en la ley	Departamental - Tolima

Estampilla Tolima 150 años de Contribución a la Grandeza de Colombia	1486 de 2011	No se establece en la ley	Departamental - Tolima
Estampilla Pro-Desarrollo Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	1452 de 2011	No se establece en la ley	Departamental - Tolima
Estampilla Pro uceva	1510 de 2012	No se establece en la ley	Departamental - Valle del Cauca
Estampilla Pro-Salud departamental	669 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Valle del Cauca

Fuente: Elaboración propia

Para 2019, según información del Ministerio de Hacienda, se registraron ingresos por \$2,8 billones de pesos en estampillas. Un rubro que representa 0,2% del PIB. Desde el año 2000, el impuesto de estampillas ha sido el impuesto con mayor crecimiento de recaudo en las entidades territoriales departamentales (Ministerio de Hacienda, 2020). El 56% de las están relacionadas con la educación superior, el 21% están destinadas a gasto social o de desarrollo, el 20% al sector salud y el 3% al sector cultura.



En la siguiente gráfica se observa que los departamentos con mayor recaudo son Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico. La razón de esto se debe a que las estampillas en su mayoría son un impuesto cuyo hecho a gravar son los contratos entre el Estado y los particulares. Esto quiere decir que departamentos con alto nivel de contratación tienen un alto recaudo por este concepto.

Gráfica. Recaudo de los departamentos en estampillas en millones de pesos año 2019.



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

La comisión de impuestos territoriales hizo un ejercicio de cálculo sobre las estampillas cobradas por compras de vehículos hechas en los departamentos del país. Aunque no se encontró información para todos los departamentos, en la siguiente tabla se observa el número de estampillas por cada contrato y la tarifa acumulada.

Tabla. Ejercicio de análisis de estampillas en los departamentos sobre contratos de vehículos para el año 2019.

Gobernación	Tipo de contrato	Valor del contrato	Fecha	Tarifa acumulada estampillas	Número de estampillas
Meta	Vehículos	\$ 135.129,785	13/05/19	9.00%	5
Tolima	Combustible	\$ 77.000,000	7/04/20	4.00%	3
Tolima	Vehículos	\$ 139.533,737	11/06/19	1.00%	1
La Guajira	Vehículos	\$ 329.161,480	21/06/16	8.00%	5
Cesar	Vehículos	\$ 90.000,000	3/12/19	4.50%	5
Valle del Cauca	Vehículos	\$ 248.840,688	5/12/19	9.20%	7
Norte de Santander	Vehículos	\$ 684.454,166	19/12/16	8.80%	6
Magdalena	Vehículos	\$ 111.044,540	5/11/19	8.50%	5
Atlántico	Combustible	\$ 715.000,000	25/03/20	11.30%	6
Cundinamarca	Vehículos	\$ 325.438,129	26/08/19	8.50%	5
Boyacá	Vehículos	\$ 227.422,200	17/01/19	5.50%	2
Huila	Vehículos	\$ 120.137,352	2/10/19	1.50%	3
Antioquia	Vehículos	\$ 146.537,604	18/11/19	5.40%	3
Bolívar	Vehículos	\$ 129.129,089	13/09/18	9.00%	5
Nariño	Vehículos	\$ 70.435,970	30/10/19	4.50%	3
Risaralda	Vehículos	\$ 143.677,100	26/11/19	6.00%	3
Sucre	Combustible	\$ 380.000,000	12/02/19	10.00%	6
Quindío	Combustible	\$ 108.000,000	11/04/19	8.00%	4
Cauca	Vehículos	\$ 285.484,796	19/12/19	4.50%	4
Putumayo	Vehículos	\$ 147.617,652	1/01/19	7.00%	5

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Es posible observar que el departamento del Valle del Cauca esos contratos fueron gravados por 7 estampillas diferentes y que en el departamento del Atlántico se alcanzó un tope de hasta 11% de tarifa acumulada entre estampillas. El promedio de tarifa de estampillas para estos contratos fue de 6,71%. Esta situación es preocupante, porque se está generando un costo de transacción muy alto en los entes territoriales departamentales.

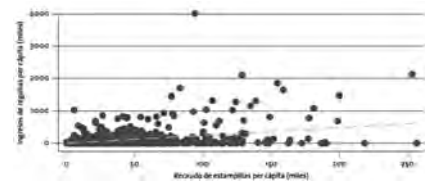
Sobre los elementos tributarios de una estampilla

A nivel internacional países como Estados Unidos, Australia, China, Indonesia, Japón, Filipinas, Sudáfrica, Corea del Sur, Suiza y Taiwan, tienen este tipo de gravamen en entidades territoriales. Australia, Hong Kong, Reino Unido entre otros países tienen un cobro con una tarifa progresiva sobre contratos relacionados con la finca raíz (Alm, Annez, & Modi, 2004). Otros países como China e Irlanda tienen estampillas cuyo hecho generador son contratos financieros. En su mayoría, las estampillas son un impuesto que se cobra sobre los contratos, ya sea entre particulares o entre el Estado y un particular.

Un primer elemento importante a resaltar es que las estampillas no tienen una norma jurídica que rija dicho impuesto. Cada estampilla es diferente, incluso, en muchas ocasiones el Congreso de la República solo se limita a autorizar a los entes territoriales a que se pueda crear dicho impuesto territorial sin especificar el hecho a gravar ni la tarifa. Ahora bien, por lo general el hecho generador de las estampillas son los contratos con el Estado. Esto implica que no hay un aumento en el gasto público sino una redistribución de los recursos entre entidades. Por ejemplo, en la estampilla "Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia", el hecho a gravar son los contratos de obra realizados por entidades públicas. De esta manera, si el Ministerio de Defensa decide hacer una remodelación en sus edificaciones se cobra una tarifa hasta de 2% sobre el valor de la obra. Este recaudo se dirige a la financiación de las instituciones de educación superior, por lo que no se aumenta el gasto público, sino que se redistribuye los recursos del sector defensa al sector educativo. Es decir, es una redirección de recursos públicos con un agravante, implica un costo de transacción adicional. Las estampillas también pueden entenderse como una destinación específica del gasto público. Todas las contrataciones que haga el Estado en materia de obras tendrán una destinación específica del 2% para el desarrollo de las Universidades Públicas a través de la estampilla "Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia". Según la comisión territorial de expertos tributarios del año 2020, una estampilla se podría entender como una auto imposición tributaria territorial que incrementa el costo de previsión de bienes públicos. Ahora bien, hay otras estampillas cuyo sujeto pasivo son personas naturales, lo que incluye contratos de prestación de servicios por lo que se afecta el ingreso disponible de los ciudadanos.

Dado que las estampillas gravan contratos del Estado, entre más contratos más recaudo de estampillas. Por esta razón existe una relación lineal entre ingresos por regalías y recaudo de estampillas.

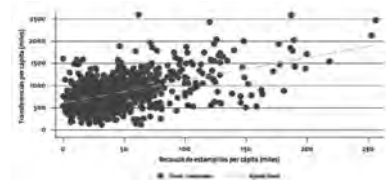
Gráfica. Recaudo por estampillas per cápita vs Ingresos de Regalías per cápita




Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Esta relación es la misma para transferencias nacionales y estampillas.

Gráfica. Recaudo por estampillas per cápita vs Transferencias per cápita



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

<p>Un elemento inconstitucional y económicamente preocupante es que las estampillas, por lo general, no tienen una tarifa progresiva. Un contrato suscrito por un valor de 5.000 millones tiene la misma tarifa que un contrato de 500 millones de pesos. Esto implica, que las estampillas con una tarifa plana impactan en mayor medida a los pequeños contratistas.</p> <p>Ahora bien, la mayoría de los recursos son para infraestructura de hospitales, centros educativos, atención al adulto mayor entre otros elementos de la política social. Aunque es una medida positiva toda vez que se invierte en infraestructura núcleo en el país, en algunos casos se está financiando gastos de funcionamiento. Esta medida es preocupante puesto que una estampilla es un tributo temporal que busca fomentar la inversión social en el ente territorial. Al convertirse en un gasto de funcionamiento, se crea dependencia en un recurso que no puede ni debe ser permanente.</p> <p>Un elemento adicional, es que las estampillas tienen una destinación específica, se genera una inflexibilidad tributaria fiscal. Es decir, una estampilla es una política de financiación Estado que va en detrimento de la flexibilidad y autonomía presupuestal. En vez de financiar instituciones específicas como un hospital o una universidad, las estampillas podrían financiar la construcción de hospitales y universidades en un departamento.</p> <p>Ante todas estas problemáticas, el presente proyecto de ley busca solucionar estos problemas asociados a las estampillas. La comisión de estudios tributarios del año 2015 sugirió eliminar las estampillas por ser un mecanismo económico ineficiente y contraproducente. Sin embargo, estos recursos son especialmente importantes para los municipios de categoría 6. Se debe hacer una transición gradual, se deben regular las estampillas mientras se tramitan reformas que permitan aumentar los recursos de los municipios más pequeños del país. Incluso, la comisión de expertos sugiere que las estampillas pueden reemplazarse por nuevos impuestos territoriales como impuestos a las bebidas azucaradas.</p> <p>1. Topes y progresividad en la tarifa</p> <p>En ninguna circunstancia la tarifa de las estampillas podrá ser superior a 2%. Esto con el objetivo de evitar un sobre gravamen a las personas jurídicas y naturales en los entes territoriales. A su vez, las tarifas deberán ser progresivas. Es decir, a medida que aumenta la base gravable debe aumentar la tarifa impositiva. Los contratos del sector defensa tendrán una tarifa adicional de 2 puntos porcentuales.</p>	<p>2. Recursos de las estampillas Estos recursos solamente podrán destinarse para el sector de inversión. Se deberá priorizar la inversión en proyectos relacionados con infraestructura, educación, salud, industrialización, ciencia y tecnología, medio ambiente y transición energética. Esto, con el objeto de generar desarrollo económico y social en los entes territoriales. No se permitirá financiar instituciones particulares para evitar inflexibilidad del gasto.</p> <p>3. Prohibición sobre los sujetos pasivos En ninguna circunstancia se gravarán contratos relacionados con el sector educativo y salud. Los contratos de prestación de servicios con un valor inferior mensual a 150 UVT mensual (\$5,3 millones de pesos) quedarían excluidos de este gravamen. Se coloca este valor porque según el Dane (2020), una persona con un salario superior a \$4,7 millones de pesos hace parte del segundo percentil más rico del país.</p> <p>4. Duración de las estampillas Todas las estampillas tendrán una duración de hasta 10 vigencias fiscales prorrogables por una única vez.</p> <p>5. Informes departamentales Las secretarías de hacienda o quienes hagan sus veces deberán elaborar un informe anual sobre la ejecución y recaudo de las estampillas donde se especifique características del sujeto pasivo y de los proyectos de inversión. Este informe deberá ser entregado por la secretaría de hacienda a la asamblea del departamento y a las comisiones económicas antes del 1 de marzo de la siguiente vigencia fiscal.</p> <div style="text-align: center;">  <p>David Racero Mayorca Representante a la Cámara por Bogotá</p> </div>
--	--

PROYECTO DE LEY NÚMERO 553 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo Especial para la Pensión en favor de los médicos, personal de enfermería, talento humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que trabajan en primera línea contra el COVID-19 (FEPMEDA), se les asigna un bono solidario y se dictan otras disposiciones.

<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO No. _____ DE 2021 CÁMARA, “por medio de la cual se crea el Fondo Especial para la Pensión en favor de los Médicos, Personal de Enfermería, Talento Humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que trabajan en primera línea contra el COVID-19 (FEPMEDA), se les asigna un bono solidario y se dictan otras disposiciones”.</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Fondo Especial para la Pensión en favor de los Médicos, Personal de Enfermería, Talento Humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que han trabajado en primera línea contra el COVID-19 y la creación de un bono solidario pensional en su favor, como aporte destinado a la conformación del capital necesario para financiar a los afiliados del sistema general de pensiones, y así retribuirles por su trabajo y sacrificio en la atención de la pandemia.</p> <p>Artículo 2. Fondo Especial para la Pensión en favor de los Médicos y Personal de Enfermería, Talento Humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que han trabajado en primera línea contra el COVID-19. Créase el Fondo Especial para la Pensión en favor de los Médicos, Personal de Enfermería, Talento Humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que hayan trabajado en primera línea contra el COVID-19 (FEPMEDA), con recursos del Tesoro Nacional y asignaciones del Presupuesto General de la Nación, administrado por Colpensiones o quien haga sus veces, donde el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, haga un aporte en favor de los médicos y personal de enfermería, talento humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que cumplan con los requisitos exigidos en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la administración y funcionamiento de este Fondo, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.</p>	<p>Artículo 3. Beneficiarios. El Fondo Especial para la Pensión en favor de los Médicos, Personal de Enfermería, Talento Humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que han trabajado en primera línea contra el COVID-19 (FEPMEDA), se constituyen en favor de aquellos y , que hayan trabajado en la atención de pacientes COVID-19, entre el 6 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2022, y que hayan trabajado al menos seis (6) meses en la atención crítica de pacientes con COVID-19 entre estas fechas, o que hayan muerto como consecuencia de transmisión de la enfermedad en desarrollo de sus funciones.</p> <p>Artículo 4. Bono solidario pensional. Por cada médico, personal de enfermería, de talento humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que reúna los requisitos exigidos en la presente ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los 6 meses siguientes a la certificación expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, deberá aportar al Fondo el monto que se defina en la reglamentación, que bajo ninguna circunstancia podrá ser superior a VEINTE (20) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes ni inferior a DOS (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes SMLMV, y que será constitutivo del bono pensional como aporte destinado para contribuir a la conformación del capital necesario para financiar a los afiliados del sistema general de pensiones (régimen de prima media con prestación definida y régimen de ahorro individual) y cuya función será la de integrar o aumentar el capital de la cuenta de ahorro individual (CAI), con el que se financiará la pensión del médico o personal de enfermería afiliado.</p> <p>Parágrafo 1. El bono pensional es sustituible y transmisible por causa de muerte. En caso de fallecimiento del beneficiario, los recursos del mismo, junto con sus rendimientos, pasarán a sus herederos o sus propios beneficiarios.</p> <p>Parágrafo 2. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá la metodología para determinar el valor del Bono Solidario, en función del Ingreso Base de Cotización y nivel de exposición al riesgo de los médicos y personal de enfermería o el talento humano en salud reportado por el Instituto Nacional de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPS, las entidades territoriales y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.</p> <p>Para efectos de establecer la metodología que el Ministerio de Salud y Protección Social para determinar el Bono Solidario, distinto de los médicos y enfermeros, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPS, las entidades territoriales, la</p>
--	--

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, deberán entregar un reporte individualizado respecto del talento humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo que haya estado trabajando en primera línea y con alta exposición al riesgo de contagio del Covid-19.

Parágrafo 3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, excepcionalmente podrá, a través del Fondo, hacer uso de los recursos del Bono con sus respectivos rendimientos hasta tanto este no se haga exigible en los términos de la presente ley, manteniendo el beneficiario la titularidad del mismo, con sus respectivos rendimientos y con la obligación de reembolsarlos como mínimo dos (2) años antes de su exigibilidad.

Artículo 5. Beneficios del Fondo. Los recursos acumulados en el Fondo FEPMEDA servirán para incrementar las semanas de cotización, en el evento de que el beneficiario no haya alcanzado el mínimo exigido en la ley para acceder a una pensión de vejez o pensión de garantía mínima; también podrán aumentar el saldo en la cuenta de ahorro individual del beneficiario; y en el caso de no ser requeridas semanas de cotización, incrementará el monto de la pensión de vejez en los términos de los artículos 34 y 64 de la Ley 100 de 1993 o la que la modifique, sustituya o complemente. Si llegada la edad para acceder a la pensión de vejez, el beneficiario no alcanza a reunir las semanas exigidas en la ley para acceder a la pensión de vejez, podrá reclamar el valor del bono pensional.

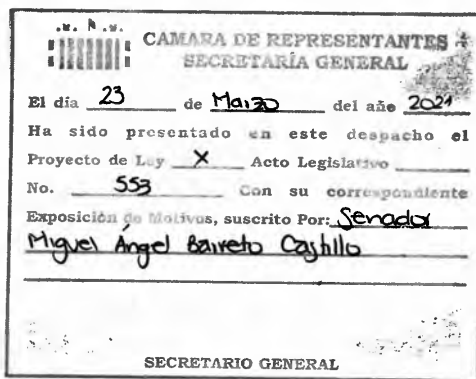
Artículo 6. Computo de Semanas. Adiciónese el literal f) al parágrafo 1 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así: PARÁGRAFO 1. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta: (...) f) El número de semanas subsidiadas mediante el bono pensional asignado por el Fondo Especial para la Pensión en favor de los Médicos, Personal de Enfermería, Talento Humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que trabajan en primera línea contra el COVID-19 (FEPMEDA).

Artículo 7. Sumatoria de Capital. Adiciónese un parágrafo al artículo 64 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así: "Parágrafo. Para efectos de calcular el capital acumulado en la cuenta de ahorro individual, se tendrá en cuenta el valor del bono pensional emitido por el Fondo Especial para la Pensión en favor de los Médicos, Personal de Enfermería, Talento Humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que trabajan en primera línea contra el COVID-19 (FEPMEDA).

Artículo 8. Vigencia y Derogatorias. La presente ley comenzará a regir a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,


MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
SENADOR DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- OBJETO

El presente proyecto de ley busca crear el Fondo Especial para la Pensión en favor de los Médicos y Personal de Enfermería, Talento Humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que han trabajado en primera línea contra el COVID-19 (FEPMEDA), así como la asignación de un bono solidario pensional en su favor, como aporte destinado a la conformación del capital necesario para financiar a los afiliados del sistema general de pensiones, a manera de retribución por su arduo trabajo y sacrificio en la atención de la pandemia.

Dicho bono solidario pensional no podrá ser superior a veinte (20) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes ni inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes- SMLMV, y será constitutivo del bono pensional como aporte destinado para contribuir a la conformación del capital necesario para financiar a los afiliados del sistema general de pensiones (régimen de prima media con prestación definida y régimen de ahorro individual) y cuya función será la de integrar o aumentar el capital de la cuenta de ahorro individual (CAI), con el que se financiará la pensión del médico o personal de enfermería afiliado

2.- JUSTIFICACIÓN

A principios de febrero de 2021, el Instituto Nacional de Salud (INS) confirmó que ya son más 36.000 los profesionales de la salud que han sido infectados con el coronavirus en todo el territorio colombiano. Según este mismo instituto, van 197 profesionales de la salud que muerto como consecuencia de su exposición mientras realizaban su práctica clínica en los diferentes centros asistenciales de Colombia.

Si bien el Gobierno Nacional desde el 12 de abril de 2020, a través del Decreto 538 y la Resolución 1774 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, crearon un incentivo con miras a dar un reconocimiento económico por una única vez para el Talento Humano en Salud que prestó o esté prestando servicios a pacientes con sospecha o diagnóstico del covid-19, dicho beneficio temporal no es suficiente para compensar el sacrificio que estos profesionales han hecho por el pueblo colombiano y se hace necesario crear una compensación adicional, que de cierta manera sirva de reconocimiento por su vocación y trabajo desde el inicio de la pandemia en Colombia.

Infortunadamente, y muy a pesar de su sacrificio y entrega, amén de su exposición al contagio del virus, varios trabajadores del talento humano, así como personal de ambulancias, de aseo y administrativo de distintas IPS públicas y privadas de primera línea contra el COVID-19 no fueron incluidos en el Decreto 538 ni la Resolución 1774 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, en lo que tiene que ver con el incentivo con miras a darles un reconocimiento económico que tanto se merecen.

Se ha probado que entre los que corren mayor riesgo de contraer COVID-19 el personal de limpieza, aseo y desinfección de los hospitales y centros asistenciales de salud, así como los celadores y los auxiliares administrativos que atienden a un paciente sospechoso o confirmado de estar contagiado de coronavirus y que ya son considerados personal de riesgo.

Dentro de este umbral de riesgo se incluyen los técnicos de transporte sanitario y personal de las ambulancias que han tenido contacto directo con un paciente contagiado o con sospecha de contagio que fue trasladado.

No obstante el riesgo que ha corrido este talento humano en salud, así como los aseadores, celadores, auxiliares administrativos y personal de ambulancias, han sido los grandes olvidados en esta pandemia. No hay estadísticas de su contagio, a pesar de ser alto, ni mucho menos de los fallecimientos en este sector de los trabajadores que han se han sacrificado para que el sistema de salud y atención siga funcionando.

El COVID-19 ha significado un cambio radical en la normalidad de nuestras vidas, y con mayor rigor en nuestro sistema de salud, hospitales y clínicas, así como en las vidas de los médicos y personal asistencial y de enfermería, sin olvidar a varios trabajadores del talento humano, así como personal de ambulancias, de aseo y administrativo de distintas IPS públicas y privadas de primera línea contra el COVID-19. Hemos visto que los sistemas de salud en distintos países han colapsado al no tener los recursos suficientes ni el personal médico para atender a tantos enfermos críticos por COVID-19. En esta emergencia, todos están haciendo lo mejor que pueden con los recursos limitados disponibles. Esto ha desencadenado procesos de adaptación y reestructuración en los hospitales, capacitación de personal con nuevos protocolos, y medidas para captar más personal con las competencias requeridas para cuidar a los pacientes con esta enfermedad.

<p>El personal médico y las enfermeras han demostrado una capacidad de trabajo incomparable, así como su identidad profesional mediante la vocación y actitud hacia su papel en la primera línea de atención de los pacientes con COVID-19, teniendo que sobreponer el interés de los enfermos y la situación de emergencia sanitaria por sobre sus familias y su vida misma y vivir con el miedo de contagiar a sus familias pues les preocupa llevar el coronavirus a sus seres queridos. Al final del día, todos pensamos en nuestra familia, en su bienestar, en darles lo mejor.</p> <p>Si bien el Gobierno ha hecho esfuerzos en materia económica y logística, un reclamo de médicos y enfermeras que atienden a pacientes con COVID-19 es que el reconocimiento social, y económico, por su trabajo es escaso, o nulo. Ellos se enfrentan a la decisión de elegir entre sus intereses y el de sus seres queridos y los de la comunidad. Algunos han recibido inclusive agresiones en lugar de reconocer, aplaudir o respetar al personal médico, enfermeras, paramédicos, personal de limpieza y seguridad.</p> <p>Según la Organización Mundial de la Salud -OMS-, el personal de salud se encuentra en la primera línea de respuesta y está expuesto a un alto riesgo de contagio de Coronavirus COVID-19. Así mismo, este organismo ha señalado que los peligros están asociados a (i) alta exposición al virus, (ii) largas jornadas de trabajo, y (iii) alto nivel de estrés, fatiga y estigmas. Dichos peligros y riesgos deben necesariamente llevarnos a considerar un mecanismo que les compense el ejercicio de su profesión o trabajo por lo cual se hace necesario considerar un bono pensional solidario, como incentivo y agradecimiento por su labor en la lucha contra esta pandemia, como un reconocimiento económico adicional a los que reciben hoy por ley.</p> <p>Si bien la presente iniciativa representa un costo fiscal importante, pues se calcula que aproximadamente 43.000 personas dentro del personal médico, asistencial y de enfermería han estado hasta la fecha en la primera línea en la lucha contra el Covid-19 (Ministerio de Salud), no es menos cierto que los colombianos debemos ser solidarios y agradecer su dedicación y sacrificio, mediante un sistema que les ayude como aporte destinado a la conformación del capital necesario para financiar a los afiliados del sistema general de pensiones.</p> <p>Los recursos acumulados Fondo Especial para la Pensión en favor de los Médicos y Personal de Enfermería, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que han trabajado en primera línea contra el COVID-19 (FEPMEDA) servirán para incrementar las semanas de cotización, en el evento de que el beneficiario no haya alcanzado el mínimo exigido en la ley para acceder a una pensión de vejez o pensión de garantía mínima; también podrán aumentar el saldo en la cuenta de ahorro</p>	<p>individual del beneficiario; y en el caso de no ser requeridas semanas de cotización, incrementará el monto de la pensión de vejez.</p> <p>3.- LA INICIATIVA DEL CONGRESO</p> <p>La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece que sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que <i>"la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República."</i> C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger</p> <p>En relación con la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional (art. 154 C.P.), la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de "conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que <i>"el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique"</i>, y que <i>"La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios"</i></p> <p>Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:</p>
<p>En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.</p> <p>La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:</p> <p><i>"...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y</i></p>	<p><i>que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios" (Negrillas fuera del original)</i></p> <p>En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían <i>"adicionar nuevas materias o contenidos"</i>; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.</p> <p><i>"La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto"</i></p> <p>Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.</p> <p>Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarios de ambas cámaras.</p> <p><i>"Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en</i></p>

relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos "por intermedio de los ministros", quienes además son sus voceros."

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley." Sentencia C-121 de 2003. M.P Clara Inés Vargas Hernández

En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.

"... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior "sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto".

Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que "(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido

expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia "La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada"; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias".

Así la Corte ha concluido "que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad".

"Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política".¹

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

¹ Sentencia C-066/18 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

PROYECTO DE LEY NÚMERO 554 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establece el reajuste de las pensiones de acuerdo con el incremento del salario mínimo.

Proyecto de Ley No de 2021, "Por medio de la cual se establece el reajuste de las pensiones de acuerdo con el incremento del salario mínimo"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1°. Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que sea incrementado por el Gobierno el salario mínimo legal mensual vigente, para aquellas pensiones que no sobrepasan los cinco (5) salarios mínimos legales vigentes.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

JOSÉ RITTER LÓPEZ
Honorable Senador de la República

BERNER ZAMBRANO ERASO
Honorable Senador de la República

Martha Patricia Villalba H.
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

Anatolio Hernández Lozano
Representante a la Cámara
Departamento de Guainía

Mónica María Raigoza Morales
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

Jhony Moises Besaile
Honorable Senador de la República

Jorge Enrique Burgos Lugo
Representante A La Cámara
Departamento De Córdoba

Hernando Guida Ponce
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena

Cristhian José Moreno
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

Norma Hurtado Sánchez
Representante a la Cámara
Departamento del Valle

Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Representante a la Cámara
Departamento de La Guajira

José Eliecer Salazar López
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

Jose Edilberto Caicedo Sastoque
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca


Faber Alberto Muñoz Cerón
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca


Harold Augusto Valencia
 Representante a la Cámara
 Departamento de Amazonas

Milene Jorava Diaz

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de Marzo del año 2021
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
 No. 554 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: _____


 SECRETARÍA GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley presentado al congreso de Colombia tiene como finalidad última garantizar el cometido constitucional de conservar el poder adquisitivo de las mesadas pensionales que reciben las personas en esta condición, en el entendido de que es insuficiente el reajuste actual basado en la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor pues este se aplica a una proporción del salario ostensiblemente menor que el devengado por el trabajador previo al reconocimiento pensional.

De acuerdo con la normatividad vigente en materia de pensiones:

- 1.- El porcentaje o tasa de reemplazo aplicable en la liquidación de la mesada pensional oscila entre un 65% y un 85% dependiendo de los salarios mínimos que componen el ingreso base de liquidación de los últimos 10 años, por lo tanto de entrada se observa menguado el valor del salario mensual o ingreso base de cotización realizado por el trabajador activo.
- 2.- Una vez se tenga el estado de pensionado, los aportes de salud y el fondo de solidaridad, se encuentran en un 100% en cabeza del pensionado, sin ningún aporte o subsidio por parte del empleador.

Afortunadamente el legislador ha avanzado en el camino de garantizar que no se siga deteriorando la capacidad adquisitiva de los importes mensuales recibidos por los pensionados al ordenar el reajuste de las pensiones de monto de un salario mínimo de acuerdo con lo aquí propuesto, y disminuyendo, recientemente, para los años 2020 y 2021, el aporte de salud de un 12% hasta un 4% y 10% según la pensión sea de uno o dos salarios mínimos.

Pero las pensiones mayores siguen deteriorándose, en su capacidad de compra, y por lo tanto generando una desmejora continuada en la calidad de vida al compararse con el estándar del trabajador activo. El legislador no ha sido ajeno a esta situación como se muestra en las leyes que se han expedido para frenar ese deterioro y en los proyectos que han presentado con la misma finalidad, pero que no han surtido los debates respectivos¹.

A través del tiempo se han venido dictando disposiciones que ordenaron reajustes de pensiones en porcentajes o cuantías diferentes a las que se aplicaron para el incremento de los salarios.

Al cabo del tiempo se evidencia una pérdida del poder adquisitivo de las pensiones en relación con los salarios, razón de ser para que a través de normas, se pretendiera compensar las diferencias surgidas de los aumentos de salarios y de las pensiones es decir,

¹ No es necesario aquí hacer una relación de esos proyectos; bastará decir que el aquí presentado es tributario de aquellos.

acercar las mesadas pensionales a los salarios que para la época anterior al 31 de diciembre de 1988 devengaban los pensionados, como lo fueron el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 reglamentado por el Decreto 2108 de 1992 y Ley 445 de 1998.

Es así, que con anterioridad a la Ley 71 de 1988 "Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones", ordenaban un incremento inferior al de un salario mínimo legal más una suma fija la cual nunca era igual o superior al incremento de los salarios, entre estas encontramos el Decreto Ley 434 de 1971, Ley 1223 de 1975 y la Ley 4 de 1976, mediante la cual el Gobierno Nacional anualmente dictaba una circular para su aplicación, donde se aprecia que variaba el porcentaje y el monto fijo año tras año dependiendo del rango del valor de la mesada pensional, las cuales no superaron los incrementos salariales.

A raíz de la expedición de la Ley 71 de 1988, en su artículo 1º ordena un incremento a las pensiones a partir del 1 de enero, en el mismo porcentaje en que se incrementó el salario mínimo mensual legal vigente, se presentan unas diferencias que sirvieron de sustento para que el legislador mediante el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, prevé un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones y su Decreto Reglamentario 2108 de 1992 "Por el cual se ajustan las pensiones de jubilación del sector público en el orden Nacional", ordenara un reajuste para aquellas pensiones cuya afectividad fue anterior al 1 de enero de 1989.

A su turno el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, ordena el reajuste de las pensiones así:

"REAJUSTE DE PENSIONES. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución a sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incrementa dicho salario por el Gobierno."

Este tipo de modificaciones en materia de reajuste pensional, se han realizado en procura de mantener el poder adquisitivo de las pensiones ordenados por el artículo 48 y 53 de nuestra Carta Magna, sin embargo, traen implicaciones de orden jurídico y económico, por cuanto a pesar que las normas que ordenan el reajuste de las pensiones son de carácter general, las disposiciones con las cuales se intenta mantener un equilibrio en el incremento del salario mínimo y las pensiones, han ordenado que su aplicación solo sea aplicable a cierto sector del orden nacional dejando de lado a entidades oficiales y semificiales del orden distrital, municipal o departamental, situación que ha suscitado la presentación de múltiples demandas con graves consecuencias económicas en

contra de los recursos públicos de las citadas entidades que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones, por cuanto en el sentir de las Altas Cortes y bajo el argumento del principio delestado social de derecho y de la igualdad, han concebido que dichas normas especiales han violado tales principios, generando una brecha entre las pensiones del orden nacional frente a las demás pensiones, seguramente algunos sectores dirán que dicha situación quedó subsanada con la expedición de la Ley 100 de 1993, que señaló el incremento de las pensiones con el IPC dado por el DANE a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, olvidando que las normas con las se pretendió subsanar tales desigualdades fueron expedidas y aplicadas en vigencia no solo de la Constitución Política actual sino de la mismanorma de Seguridad Social Integral vigente Ley 100 de 1993.

Es por ello, que se hace necesario conocer de las entidades que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones, un informe pormenorizado de los recursos que han tenido que sufragar por esos reajustes especiales que no fueron desde un inicio otorgadas a los demás sectores ocasionando ambigüedades y metodologías diferentes para su aplicación, acarreado costos incuantificables que aún no han sido resueltos, aseveración que puede ser dilucidada por parte de las mismas entidades afectadas con decisiones judiciales, con un agravante que aún existen derechos consolidados dando lugar para su aplicación y que a pesar de la unificación de la jurisprudencia no ha sido posible enmendarla.

Por las razones anteriores, se justifica ampliamente insistir en un proyecto de ley que está plenamente acorde con las normas constitucionales sobre protección de las personas y de garantizarles una vida digna, más en aquella etapa de la vida que sigue el inmenso aporte que han hecho a la actividad productiva y a la generación de la riqueza social.


 JOSÉ RITTER LÓPEZ

JOSÉ RITTER LÓPEZ
 SENADOR DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 555 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina, desde un punto de vista asociativa, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2021</p> <p style="text-align: center;">TRANSFORMACIÓN AGROPECUARIA PARA LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS</p> <p>Por medio del cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina, desde un punto de vista asociativo, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la nación</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p style="text-align: center;">Título I</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES GENERALES</p> <p style="text-align: center;">Capítulo I</p> <p style="text-align: center;">OBJETO Y DEFINICIONES</p> <p>Artículo 1. OBJETO. Fortalecer la economía campesina colombiana como garantía de protección y defensa de la seguridad y soberanía alimentaria de la nación, por medio de su reconocimiento y protección, a través, de la optimización de sus condiciones de mercado, canales de distribución, adecuación infraestructural, apoyo financiero, técnico y científico, así como, con el mejoramiento de sus mecanismos asociativos.</p> <p>Artículo 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El fortalecimiento de la economía campesina tendrá aplicación en todo el territorio nacional; con una especial focalización en los contextos rurales en los que se producen los alimentos que componen la canasta familiar de los colombianos y en los urbanos en los cuales se comercializan. Así mismo, se incluirán las Asociaciones Campesinas de las zonas del país que acuerden procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito, Zonas de reserva Campesina, territorialidades colectivas indígenas, afrocolombianas raizales y palenqueras.</p>	<p>PARÁGRAFO 1. La determinación de los contextos rurales y urbanos que gozarán de dicha especial focalización y de las Asociaciones Campesinas en proceso de sustitución de cultivos ilícitos antes mencionados, será efectuada por la UPRA del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>PARAGRAFO 2. Para la aplicación de esta ley se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6o del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas constituidas.</p> <p>Artículo 3. DEFINICIONES: Para los efectos de la presente Ley los términos relacionados se entenderán bajo las siguientes definiciones:</p> <p>a) Campeinado: Hace referencia al sujeito intercultural, que se identifica como tal; involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo.</p> <p>b) Seguridad Alimentaria: La seguridad alimentaria es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.</p> <p>c) Soberanía alimentaria: La soberanía alimentaria comprende, no solo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros.</p>
<p>d) Canasta Familiar: Es un conjunto de bienes y servicios que son adquiridos de forma habitual, para su sostenimiento, por una familia “típica” en cuanto a su composición (número de integrantes) y con unas condiciones económicas medias. Este conjunto se compone de artículos y servicios relacionados con alimentación, salud, educación, vestuario, transporte, esparcimiento y otros.</p> <p>e) Esquemas Asociativos de pequeños productores: Son aquellas personas jurídicas u organizaciones de derecho privado, en las que los pequeños productores vinculados pretenden la mutua colaboración para el desarrollo de las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas y pesqueras que conforman su objeto, y pueden adoptar la forma de asociaciones agropecuarias y campesinas, y formas asociativas solidarias.</p> <p>f) Organizaciones de productores agropecuarios. Es la persona jurídica de derecho privado, constituida por quienes adelantan una actividad agrícola, pecuaria, forestal, piscícola o acuícola o por quienes representen actividades agroindustriales o de productores rurales que, a través del trabajo colectivo, la cohesión social y la integración, buscan aumentar la productividad y la sostenibilidad de las actividades agropecuarias que realizan, con el objeto de defender o representar los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo del sector rural nacional.</p> <p>g) Organizaciones de Agricultura Campesina Familiar Comunitaria. Se consideran organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria aquellas en las que por lo menos el 70% de los integrantes de la organización son productores de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria, y además, que la mayoría (por lo menos la mitad más uno) de los integrantes de los órganos directivos de la organización son productores de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria.</p> <p>h) Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad Alimentaria (A-CASA): Esta Agencia tendrá por objeto facilitar los productos agropecuarios de la canasta familiar con el fin de regular el precio de los mismos, de apoyar el sector agropecuario de economía campesina y de aumentar la producción nacional.</p>	<p>i) Contribuciones Parafiscales Agropecuarias, forestales y Pesqueras: son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario, forestal o pesquero determinado para beneficio del mismo.</p> <p>j) Fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios, forestales y pesqueros: Son Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros aquellas cuentas especiales que tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.</p> <p>k) Crédito campesino: Son líneas especiales de acceso a crédito para las asociaciones campesinas con bajos intereses y con garantías asumidas por el gobierno nacional.</p> <p>l) Innovación agropecuaria campesina: Son los procesos de investigación dirigidos por organismos especializados públicos y privados dirigidos a fortalecer la producción de la economía campesina. Se deberá focalizar la investigación en torno a conservación de la biodiversidad alimentaria, la rentabilización y maximación de sistemas de producción pluridiversos por zonas relativamente homogéneas.</p> <p>m) Adecuación de tierras para la soberanía y la seguridad alimentaria: Se trata del reforzamiento de obras de riego, drenaje y protección contra las inundaciones en áreas dedicadas a la actividad agropecuaria estratégicas para la soberanía y la seguridad alimentaria de la nación.</p>

<p style="text-align: center;">TITULO II</p> <p style="text-align: center;">TRANSFORMACIÓN AGROPECUARIA</p> <p style="text-align: center;">Capítulo 1</p> <p style="text-align: center;">AGENCIA DE COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA</p> <p>Artículo 4. Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad Alimentaria (A-CASA): Créase la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad Alimentaria (A-CASA), como un organismo estatal, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Artículo 5. Objeto de la A-CASA: La Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad Alimentaria (A-CASA) será la entidad regulatoria de la soberanía y la seguridad alimentaria de la nación, buscando elevar la sostenibilidad de la economía asociativa campesina y asegurando su competitividad interna.</p> <p>Artículo 6. FUNCIONES de la (A-CASA): Para conseguir el anterior objeto, la A-CASA cumplirá las siguientes funciones y verificará las siguientes operaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Fomentar la asociación y el fortalecimiento organizativo dirigido a la producción de alimentos estratégicos para la soberanía y la seguridad alimentaria entre los campesinos de las diversas zonas del país; b) Tendrá bajo su cargo el registro de las Asociaciones Campesinas que producen los alimentos e insumos agropecuarios básicos de la canasta familiar; con el traslado del 	<p>registro que haga de esta información la Mesa Técnica Nación de Compras Públicas Locales Artículo 2.20.1.1.2</p> <ul style="list-style-type: none"> c) Administrará el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina – FEPAC, con el fin de regular el precio de los alimentos estratégicos para la seguridad alimentaria, así como de apoyar al sector agropecuario de economía campesina. d) Procurar, por medio de sus operaciones que los precios de venta de los productos agrícolas se sostengan en un nivel justo, remunerador para el productor y conveniente para los consumidores. e) Adquirir y vender toda clase de abonos y semillas. Es entendido que el Banco podrá producirlos, comprarlos o contratar su producción cuando las circunstancias lo requieran; f) Divulgar entre los campesinos, los mejores sistemas de cultivo, uso de abonos, selección de semillas, empleo de maquinaria, etc., tomando como referencia la oferta de conocimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - Agrosavia, los gremios y las Universidades, a fin de obtener un mayor rendimiento con el menor costo posible de producción; g) Asesorar y acompañar a los Departamentos en el diseño de los Planes Innovación agropecuaria campesina; h) Implementar en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, la adecuación de tierras para la soberanía y la seguridad alimentaria; i) Proponer opciones de regulación al Ministerio de Transporte para regular las tarifas del servicio de transporte de productos agropecuarios en las zonas rurales con dirección a las centrales de abastecimiento;
<ul style="list-style-type: none"> j) En general, desarrollar labores, de la misma naturaleza de las anteriores, que tiendan al fomento y regulación de la producción campesina asociativa; y las demás que le asigne la Ley. <p style="text-align: center;">Capítulo 2</p> <p style="text-align: center;">FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS DE LA AGRICULTURA CAMPESINA – FEPAC</p> <p>Artículo 7. Creación del Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina - FEPAC. Créase el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina - FEPAC, el cual operará conforme a los términos establecidos en el capítulo VI de la Ley 101 de 1993 y estará adscrito a la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad Alimentaria (A-CASA). El Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina, tendrá por objeto adoptar los mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de la Agricultura Campesina, en el marco de la presente ley.</p> <p>Artículo 8. De la Naturaleza Jurídica del FEPAC. El Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>Artículo 9. Objeto del FEPAC. El Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina, tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de la Agricultura Campesina, en el marco de la presente Ley.</p>	<p>Artículo 10. Administración del FEPAC. El Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria será administrado conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993.</p> <p>Artículo 11. Productos objeto de estabilización. Para los efectos de la presente Ley, los productos agrícolas y pecuarios objeto de estabilización serán los clasificados por el gobierno nacional dentro de los alimentos de la canasta básica, a los cuales el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE hace seguimiento a través del Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario -SIPSA-.</p> <p>Artículo 12. Beneficiarios. Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley las Asociaciones de productores de la Agricultura Campesina, que se encuentren registrados en la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad Alimentaria (A-CASA).</p> <p>Parágrafo: Como insumo del registro de Asociaciones de productores campesinos a la A-CASA tendrá como fuente de línea base la información de las secretarías de agricultura territoriales o quién haga sus veces.</p> <p>Artículo 13. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina provendrán de las siguientes fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a). El Presupuesto General de la Nación. b). Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto. c). Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993. d) Donaciones y cooperación internacional

Capítulo 3

ASOCIATIVIDAD CAMPESINA PARA LA SEGURIDAD Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Artículo 14. Registro de las Asociaciones Campesinas: Las Cámaras de Comercio deberán establecer un trámite especial de registro de las asociaciones agropecuarias y pesqueras de pequeños y medianos productores en todo el país, el cual deberá incluir, además de los documentos formales de constitución, la identificación (localización del predio, renglón productivo, identificación, número de contacto) de los miembros de la asociación que se esté registrando y la localización del predio, el renglón productivo, el número de contacto, conforme a lo establecido en el Decreto Ley 2106 de 2019 o aquella que haga sus veces.

Parágrafo 1°. Las asociaciones ya registradas en las Cámaras de Comercio deberán actualizar la información de identificación de miembros en la próxima renovación de dicho documento (matrícula mercantil) y certificar que se encuentran ya registrados en lo conforme al Artículo 2.20.1.1.2. del Decreto 248 de 2021.

Parágrafo 2°. La información de identificación de cada asociación y de sus miembros deberá ser remitida por cada Cámara de Comercio a la entidad territorial en la cual registre su domicilio la organización y conformará una base de datos complementaria que será enviada consolidada por Confecamaras a La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias; así como a la Agencia de Comercialización de Alimentos Seguridad Alimentaria A-CASA.

Parágrafo 3. Como mínimo, un 40% de los cargos directivos de las asociaciones deben ser ocupados por mujeres.

Artículo 15. Fortalecimiento Asociativo: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cabeza del Banco de Alimentos para la Soberanía Estratégica Alimentaria (BASE), La

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y las demás entidades relacionadas del orden Nacional, deberán garantizar que los proyectos de inversión dirigidos al apoyo de los grupos de productores de los sectores agrícolas, pecuarios y pesqueros se incluyan acciones de acompañamiento y fortalecimiento Organizacional integral con fundamento en los principios y fines del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural -Planfes 2017 – 2032.

Parágrafo 1: Los asociados de las organizaciones solidarias que se formalicen deberán participar en procesos de formación en educación solidaria, para lo cual, tendrán hasta el primer trámite de renovación de su registro para presentar dicha certificación, conforme a los lineamientos y normativa que en esta materia se encuentren vigentes. En estos procesos de formación deberán participar como mínimo, un 35% de mujeres.

Parágrafo 2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, deberá incluir como criterio de evaluación de impacto de la inversión pública en las asociaciones de pequeños y medianos productores, una evaluación ex ante y un ex post del Índice de Desarrollo Empresarial y Organizacional de las organizaciones demostrando mejoría en el nivel de clasificación de este índice.

Parágrafo 3. Las asociaciones deberán mantener como mínimo una evaluación anual del Índice de Desarrollo Empresarial y Organizacional el cual podrá ser certificado por cualquiera de las siguientes entidades: Secretarías de Agricultura, Secretarías de Desarrollo Económico, la Unidad municipal de asistencia técnica o quien haga sus veces en los municipios. Quienes reportaran a la Secretaría de agricultura de cada departamento y a la Agencia de Comercialización de Alimentos Seguridad Alimentaria (A-CASA) del Ministerio de Agricultura, el archivo plano de consolidación de la información de desempeño de las asociaciones de su territorio.

Artículo 16. Planes Estratégicos de Producción Campesina: Las asociaciones de campesinos que se creen o se renueven, contarán con el acompañamiento de las Secretarías

de Agricultura, Secretaría de Desarrollo Económico, la Unidad municipal de asistencia técnica o quien haga sus veces en los municipios para la elaboración de un Plan Estratégico de Producción Campesina a mediano plazo como máximo en el año siguiente al vencimiento de su matrícula mercantil. Cada Plan Estratégico elaborado deberá inscribirse en la Matriz Estratégica de la Soberanía y la Seguridad Alimentaria – MESSA, la cual reposará y será administrada por la Agencia de Comercialización de Alimentos Seguridad Alimentaria A-CASA.

Artículo 17. Fortalecimiento Institucional. Todo profesional que sea elegido para trabajar en una UMATA, Secretaría de Desarrollo Económico o similar, deberá recibir formación en Asociatividad rural por parte de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

Capítulo 4

CRÉDITO Y SOPORTE FINANCIERO CAMPESINO

Artículo 18. Crédito Campesino. Créense en el Banco Agrario líneas de acceso a microcréditos segmentados de acuerdo con los diferentes ciclos de producción agropecuaria, cuyo destinatario único serán las Asociaciones Campesinas registradas en la Agencia de Comercialización de Alimentos Seguridad Alimentaria A-CASA. Los intereses de los microcréditos serán las más bajas del mercado.

Parágrafo. Para solicitar un microcrédito, la Asociaciones Campesinas registradas en la Agencia de Comercialización de Alimentos Seguridad Alimentaria A-CASA, no requerirán un codeudor o una garantía que pueda cubrir el riesgo que conlleva la solicitud de un crédito para la inversión. Como garante del crédito solicitado, se empleará el Fondo Agropecuario de Garantía.

Artículo 19. Servicios Financieros para las Asociaciones Campesinas. Los servicios financieros para la economía campesina, la sustitución de cultivos de uso ilícito, Zonas de Reserva Campesina, territorialidades colectivas indígenas, afrocolombianas raizales y palenqueras, no deben reducirse solamente al microcrédito agropecuario subsidiado, sino también a los servicios financieros de crédito, ahorro, seguros, transferencia de dinero y medios de pago.

Artículo 20. Paquete Financiero de Soporte a las Asociaciones Campesinas. Constitúyase un paquete de servicios financieros para impulsar la transformación agropecuaria de la economía campesina en el país, la sustitución de cultivos de uso ilícito, Zonas de Reserva Campesina, territorialidades colectivas indígenas, afrocolombianas raizales y palenqueras. Este paquete de financiación se focalizará exclusivamente en las Asociaciones Campesinas registradas en la Agencia de Comercialización de Alimentos Seguridad Alimentaria A-CASA y estará compuesto por:

- i) Una Línea Especial de Crédito - LEC de Finagro para las Asociaciones Campesinas;
- ii) Respaldo a las deudas de hasta un 100% a las Asociaciones Campesinas en el Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA) y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG);
- iii) Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) para las Asociaciones Campesinas;
- iv) Ingreso privilegiado para para las Asociaciones Campesinas en el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN).

Artículo 21. Seguro Agropecuario Campesino. Créese en FINAGRO un programa de seguro agropecuario dirigido a las Asociaciones Campesinas registradas en la Agencia de Comercialización de Alimentos Seguridad Alimentaria A-CASA, que permitan la gestión del riesgo agropecuario por parte de los productores; así como, incentivar y proteger la producción de alimentos, la sustitución de cultivos de uso ilícito, Zonas de Reserva Campesina, territorialidades colectivas indígenas, afrocolombianas raizales y palenqueras. El

<p>Programa Seguro Agropecuario dirigido a las Asociaciones Campesinas cubrirá los siguientes eventos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. riesgos climatológicos y meteorológicos; 2. riesgos de comercialización y volatilidad de precios; 3. concentración de riesgo por actividad y zonas geográficas. <p>Parágrafo. El Banco Agrario creará al interior del área de Investigaciones Económicas un Sistema Nacional de Monitoreo de Riesgos Agropecuarios Campesinos con el fin de contar con información de primera mano de los escenarios y factores que impactan negativamente la producción agropecuaria campesina relacionada directamente con la producción de alimentos de la canasta familiar y la sustitución de cultivos ilícitos.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO III INFRAESTRUCTURA Y SOSTENIBILIDAD CAMPESINA</p> <p style="text-align: center;">Capítulo 1 INFRAESTRUCTURA CAMPESINA</p> <p>Artículo 22. Infraestructura productiva del campesinado. Crease un conjunto especial de medidas dirigidas a fortalecer la infraestructura y adecuación productiva de las Asociaciones Campesinas registradas en la Agencia de Comercialización de Alimentos Seguridad Alimentaria A-CASA.</p> <p>Artículo 23. Adecuación de tierras para la producción alimentaria campesina. Se focalizará en las áreas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos de uso ilícito, Zonas de Reserva Campesina, territorialidades colectivas indígenas, afrocolombianas raizales y palenqueras, un porcentaje no inferior al 50% de los recursos de adecuación productiva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo</p>	<p>Rural. El reforzamiento de las obras de infraestructura para el riego, el drenaje y la protección contra las inundaciones, deberá efectuarse bajo un enfoque de cambio climático y en áreas dedicadas a la actividad agropecuaria estratégicas para la soberanía y la seguridad alimentaria de la nación.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dará apoyos directos a los campesinos para que desarrollen proyectos de riego de carácter asociativo. Por lo tanto, los distritos pequeños, así como los mecanismos económicos de captura, almacenamiento y utilización del agua, y las estrategias de retención del agua en el suelo, hacen parte de la estrategia de inclusión productiva y agricultura campesina dirigida a fortalecer la producción de alimentos, la sustitución de cultivos de uso ilícito, Zonas de Reserva Campesina, territorialidades colectivas indígenas, afrocolombianas raizales y palenqueras.</p> <p>Artículo 24. Vías para la seguridad y soberanía alimentaria. El Gobierno nacional establecerá programas, planes y proyectos dirigidos a cerrar la brecha de infraestructura vial con especial énfasis en las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar y la sustitución de cultivos ilícitos. Para lo anterior, se habilitará un esquema de cofinanciación correspondiente a un 72% con cargo de la nación, el cual podrá modificarse de acuerdo a la capacidad fiscal de los municipios, aportes menores efectuados por los municipios más pobres, y recursos provenientes del Sistema General de Regalías, Sistemas General de Participaciones, Presupuesto General de la Nación, recursos propios, donaciones y cooperación internacional.</p> <p>Artículo 25. Cierre de brecha digital. En las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos de uso ilícito, Zonas de Reserva Campesina, territorialidades colectivas indígenas, afrocolombianas raizales y palenqueras, se deberán acelerar los procesos de apropiación digital en la ruralidad, por medio del acceso físico a</p>
<p>internet, la alfabetización digital y la capacitación en servicios para el desarrollo rural en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Artículo 26. Innovación agropecuaria campesina. La UPRA será responsable de caracterizar la pequeña economía campesina que produce los alimentos de la canasta familiar -a nivel departamental- para que los Departamentos prioricen estos sistemas de economía familiar tanto en sus respectivos Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, como en la investigación de entidades de educación superior y en la formación tanto técnica como profesional.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo 2 EDUCACIÓN PARA EL ARRAIGO Y EL FORTALECIMIENTO DEL CAMPESINADO</p> <p>Artículo 27. Incentivos a los docentes rurales. El Ministerio de Educación Nacional deberá desarrollar incentivos a los docentes que se encuentran dispersos en las áreas rurales, y deberá brindarles instancias de reentrenamiento en competencias básicas, entrenamiento competencias tecnológicas y pedagogía en el uso de tecnología en la educación.</p> <p>Artículo 28. Educación terciaria con énfasis rural. En el marco del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) y su Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) incorporar elementos de orden de sostenibilidad ambiental y eficiencia energética agropecuaria, de agro tecnología, de gestión de la cadena de suministro, agroindustria, procesos de exportación y de servicios de soporte a la agricultura de precisión.</p> <p>Artículo 29. Proyectos de Educación Rural - PER Campesinos. En los municipios, correspondientes a las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos de uso ilícito y Zonas de Reserva Campesina, se rediseñarán los</p>	<p>Proyectos de Educación Rural PER, agregando herramientas de gestión empresarial de microempresas rurales, Economía Solidaria y Cooperativa Rural y uso de tecnologías de información aplicada a el sector agropecuario</p> <p>Artículo 30. Relevo Generacional. Se deberá incorporar en los Proyectos Educativos Institucionales de las Instituciones Educativas Técnica Agropecuaria, en los municipios, correspondientes a las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos de uso ilícito y Zonas de Reserva Campesina, la adopción de la estrategia de creación de Asociaciones de Futuros Agricultores - AFAS como mecanismo para el relevo generacional en la ruralidad.</p> <p>Artículo 31. Profesionales Responsables de Proyectos Agrícolas y Pecuarios en las Instituciones Educativas Técnicas Agropecuarias. En los municipios, correspondientes a las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos ilícitos y las Zonas de Reserva Campesina, el Ministerio de educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales deberán garantizar que las Instituciones Educativas Técnica Agropecuaria tengan en su planta de cargos el profesional responsable de los proyectos agrícolas y pecuarios y en debido ejercicio de sus funciones.</p> <p>Artículo 32. Acción afirmativa campesina para la educación superior. El Ministerio de educación Nacional en conjunto con las universidades e instituciones de educación superior desarrollaran un esquema de acciones afirmativas para garantizar acceso diferencial a jóvenes campesinos que provengan de esquemas asociativos rurales.</p> <p>Artículo 33. Acceso a formación diversa y permanente. En los proyectos de inversión pública que lleven a cabo para el sector agrícola, pecuario y pesquero las entidades territoriales y los diferentes organismos del orden nacional se deberá incluir como</p>

<p>participantes y beneficiarios de estos a las Instituciones Educativas Técnicas Agropecuarias en los municipios, correspondientes a las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos de uso ilícito y las Zonas de Reserva Campesina.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo 3</p> <p style="text-align: center;">ECONOMÍA CAMPESINA Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL</p> <p>Artículo 34. Atención diferencial del campesinado en zonas de interés ambiental. Se reconoce que las comunidades campesinas que habitan en Zonas de Reserva Forestal requieren de una atención diferencial acorde a la oferta propuesta por la Agencia de Comercialización de Alimentos Seguridad Alimentaria A-CASA.</p> <p>Artículo 35. Proyectos productivos sostenibles en áreas ambientales de ZRF. Podrán desarrollarse proyectos productivos en el marco de la economía campesina en áreas de Zonas de Reserva Forestal, sujeta al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y a acciones de planeación predial, producción sostenible y conservación.</p> <p>Parágrafo. Debe garantizarse particularmente la articulación con instituciones de carácter ambiental y la financiación específica para fortalecer la economía campesina en términos de reconversión productiva hacia modelos agroecológicos e incorporación de acciones de restauración, recuperación con uso productivo y conservación.</p> <p>Artículo 36. Economía campesina forestal. Se reconocerá al interior de las dinámicas económicas campesinas el uso que realizan o pueden realizar las comunidades de los bosques, sin que ello genere su degradación o pérdida, sino que por el contrario potencie su conservación.</p>	<p>Parágrafo 1. Las comunidades campesinas deben ser priorizadas en la consolidación de alternativas sostenibles de uso, aprovechamiento, producción, conservación y recuperación de bosques, partiendo del reconocimiento de sus diferencias culturales. Esto incluye también el fortalecimiento de la asociatividad entorno a la gestión de los bosques.</p> <p>Parágrafo 2. Se requiere de la articulación interinstitucional para la consolidación de estas áreas como franja de estabilización de la frontera agropecuaria y el impulso e inversión en modelos productivos silvopastorales y agroforestales, así como la forestería comunitaria.</p> <p>Artículo 37. Reglamentación. Para efectos de su implementación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el apoyo en materias técnicas objeto de la presente ley.</p> <p>Artículo 38. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>
<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>Introducción</p> <p>La preocupación por el campesinado colombiano no es nueva, un conjunto importante de políticas públicas se diseñaron a lo largo del siglo XX con el fin de modernizar la ruralidad colombiana, posibilitar el acceso a la tierra para los sujetos de reforma agraria y generar escenarios de sostenibilidad para la economía campesina y familiar. Sin embargo, las reformas rurales, luego del pacto constitucional han tenido balances más bien precarios en cuanto al fortalecimiento de los sistemas agropecuarios a mediana y pequeña escala. Por ese camino, el campesinado ha venido reclamando mejores garantías para desempeñar su labor, la cual de manera directa afecta la seguridad y la soberanía alimentaria de la nación.</p> <p>Igualmente, es importante rescatar que, con la expedición de la Constitución Política de 1991, el campesinado fue el sujeto rural que más se invisibilizó como beneficiario de programas y ofertas estatales, lo que ha repercutido en su economía y vida cotidiana. La expedición de diferentes normas que en algunas ocasiones atienden el contenido de la economía campesina, en otros se contraponen a ella impidiéndole acceder a los insumos agropecuarios bajo un criterio de equidad, colocando barreras para acceder a crédito y financiación, generando relaciones precarias con la innovación y la infraestructura agropecuaria; pero sobre todo, dejándolo indefenso frente a desastres naturales, o al vaivén internacional y nacional de los precios de los mercados agropecuarios.</p> <p>Como vemos, no se trata de que no existieran normas o políticas que nombraran al campesinado; lo que ha sucedido, es una distorsión operativa de los diseños institucionales por medio de los cuales la focalización del recurso público no llega a los más vulnerables, o los más estratégicos para la seguridad alimentaria nacional, sino a los clústeres productivos ya consolidados. La Ley del más fuerte, parece haber instalado una especie de darwinismo social en el conjunto de nuestras políticas agrarias.</p> <p>Bajo el panorama anterior, las discusiones por el reconocimiento del campesinado como un sujeto especial de derechos en Colombia tampoco son nuevas. La precariedad del conjunto mayoritario de nuestra población rural es posible rastrearla a través de numerosas movilizaciones como: las marchas cocaleras del Guaviare, Putumayo y Caquetá; el Mandato Agrario de 2003, las numerosas Mingas de movilización en el sur occidente colombiano y los Paros Nacionales Agrarios de 2013 y 2015.</p>	<p>Así mismo, con relación a la seguridad alimentaria, el artículo 65 de la Constitución, consagra que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, dejando claro que no solo es el derecho a la alimentación sino también a la protección de estos. Por la misma vía el CONPES Social 113 de 2008: Se creó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dirigida a toda la población colombiana, está busca la implementación de acciones que contribuyan a reducir las desigualdades sociales y económicas asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional de los grupos poblacionales que viven en condiciones de vulnerabilidad. Otras normas relevantes en la materia son la Ley 1990 de 2019, por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones; así como la Ley 2046 de 2020 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.</p> <p>Sin embargo, y a pesar del anterior marco regulatorio y de derechos, la inseguridad alimentaria del país ha venido creciendo de manera preocupante. En el país, de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional (implementada en el 2015)¹, más de la mitad del país no tiene asegurado un plato de comida todos los días; específicamente, 54 % de la población se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria. Por la misma vía, un reciente informe de Greenpeace (2021) estimo que en el país se importan cerca de 12 millones de toneladas de alimentos y que cerca del 30% de los alimentos consumidos por los colombianos son importados. Se trata de alimentos: “[...] que recorren kilómetros en transportes contaminantes, y se excluye del consumo masivo a alimentos locales, con menos huella ambiental y comercializados y cosechados por productores de las cercanías”². El informe de Greenpeace alerta que la dependencia de Colombia a los productos importados la vuelve muy vulnerable a crisis como la del COVID.</p> <p>Bajo el anterior contexto, un elemento poco desarrollado en la política pública, es el desperdicio de alimentos (Ver FAO 2019)³, debido a la poca intervención estatal en la comercialización de alimentos estratégicos para la alimentación saludable de la población. De acuerdo con Martínez, Menacho y Ariza “En Bogotá, solo en Corabastos, el principal mercado de alimentos de la ciudad, se desperdician 4500 toneladas por día. Según la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP (2014), el 58,8% de las frutas y</p> <p><small>¹ Ministerio de Salud. (2017). Boletín de Prensa No 169. Ver https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Gobierno-presenta-Encuesta-Nacional-de-Situaci%C3%B3n-Nutricional-de-Colombia-ENSIN-2015.aspx</small></p> <p><small>² Greenpeace (2021). “La dependencia de Colombia a alimentos importados hace que sea muy vulnerable a crisis como la del COVID”. Ver https://www.greenpeace.org/colombia/noticia/greenpeace/la-dependencia-de-colombia-a-alimentos-importados-hace-que-sea-muy-vulnerable-a-crisis-como-la-del-covid/</small></p> <p><small>³ FAO. (2019). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. Roma. c http://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf</small></p>

verduras se desperdician por día. Esto significa que 1381 toneladas de alimentos terminan en la basura. Irónicamente, los hogares ubicados en barrios pobres desperdician más del 60% de los alimentos, donde precisamente 234.000 niños menores de 5 años sufren desnutrición” (2014:291)⁴.

Como puede observarse, la correlación entre la vulnerabilidad del campesinado de pequeña y mediana producción agropecuaria con el aumento de la inseguridad alimentaria nacional es más que evidente.

Sin embargo, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera [en adelante el Acuerdo], puso en evidencia la problemática, así como la necesidad de generar una Reforma Rural Integral, acápite que busca contribuir, entre otros aspectos, a “la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural”, y en donde se “reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria”

En este contexto, se hace imprescindible establecer qué se entiende por “campesinado” en el contexto colombiano; así como por “economía campesina, familiar y comunitaria”.

El campesinado de acuerdo con la Comisión de Expertos de la Sentencia 2028/18 se define como: “Sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza; inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familia y comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo”.⁵

Mientras que la economía campesina, familiar y comunitaria es el sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar

⁴ Martínez, N., Menacho, Z., y Ariza, F. (2014). Food loss in a hungry world, a problem?. En Revista Agronomía Colombiana. Universidad Nacional de Colombia No 32 (2). Bogotá.
⁵ Comisión de Expertos citada en el contexto de la Sentencia STP2028-2018 de la Corte Suprema de Justicia. Ver https://www.icanh.gov.co/sala_prensa/actualidad_icanh/conceptualizacion_campesinado_20505

ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas⁶.

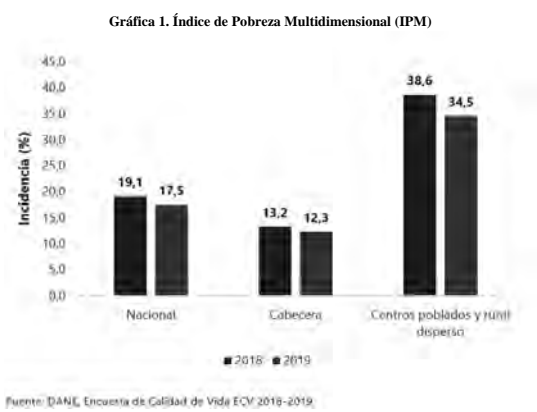
El presente proyecto busca dotar de herramientas de sostenibilidad económica, productiva y social al pequeño y mediano campesino colombiano, incentivando su asociatividad y proyectando una estratégica política de seguridad y soberanía alimentaria para el conjunto de la nación. Para tal fin, la siguiente exposición de motivos contextualizará la necesidad de la presente iniciativa por medio de tres ítems: 1) la situación campesina, dentro de la brecha urbano-rural; 2) el Corpus Iuris Campesino; y 3) la actual crisis agropecuaria y alimentaria

1. La situación campesina, dentro de la brecha urbano-rural

Vale la pena remarcar que, aunque la economía campesina ha estado históricamente sometida a condiciones adversas, ha crecido notablemente en Colombia⁷, a la vez que ha generado dinámicas económicas, culturales, sociales, políticas y tecnológicas debido a las diversas funciones que desempeñan sus sistemas productivos, no solo en entornos rurales sino en contextos urbanos. Tales funciones expresan su papel en la soberanía y seguridad alimentaria de los países, la calidad del alimento, la conservación de la biodiversidad y la necesidad de utilizar el agua, la energía, y la tierra fértil de manera sostenible y efectiva⁸.

No obstante, el anterior desarrollo, el campesinado vive bajo condiciones de pobreza estructural⁹. La brecha de pobreza y miseria rural se retrata en el Gráfica 1, donde el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- compara entre los años 2018 y 2019, el índice de pobreza multidimensional (IPM) del país; ubicando que en ambas anualidades recae mayor presión sobre centros poblados¹⁰ y el área rural dispersa¹¹.

⁶ MINAGRICULTURA, ADR. Lineamientos estratégicos de política pública. Agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC). Visto de: <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>
⁷ ROA CORRALES, Eley y FORERO ALVAREZ, Jaime. La Economía Campesina y la Sociedad Rural en el Modelo Neoliberal de Desarrollo. Pág 1.
⁸ SANTACOLOMA VARÓN, Luz Elena. Importancia de la Economía Campesina en los Contextos Contemporáneos: una mirada al caso colombiano. 2015. Pág. 3.
⁹ Ibídem, pág. 4.
¹⁰ Centro poblado (CP): es un concepto creado por el DANE para fines estadísticos, útil para la identificación de núcleos de población. Se define como una concentración de mínimo veinte (20) viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un Corregimiento Departamental.
¹¹ Área rural dispersa (rural disperso) Se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y de explotaciones agropecuarias existentes en ella.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Encuesta de Calidad de Vida (2020)

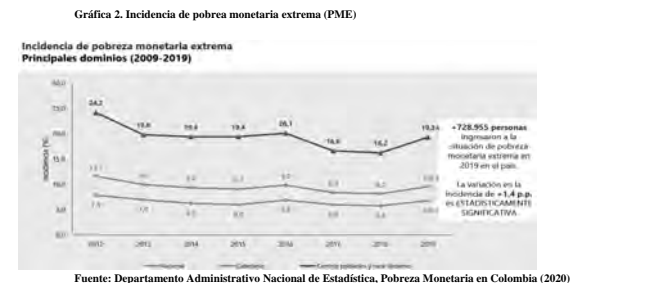
Esto refleja que sobre las áreas rurales persisten problemas como el hacinamiento, analfabetismo, desempleo de larga duración o trabajo informal, e incluso, márgenes sin acceso a fuentes de agua mejorada o aseguramientos de salud (ver tabla 1), aspectos, que sin ser los únicos, están directamente relacionados con las afectaciones al proyecto de vida y cultura campesina que en múltiples ocasiones esta subjetividad han denunciado; y que incluso han llevado a la generación de conflictos territoriales y escenarios de movilización social.

Tabla 1. Porcentajes por indicador de IPM

Cifras en porcentaje	Total nacional		Ciudades		Campesinos		CP y RD		
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	
Analfabetismo	10,0	9,3	-0,7*	5,3	6,0	-0,3	22,6	20,5	-2,1*
Bajo logro educativo	44,5	44,0	-0,5	34,4	34,1	-0,3	78,8	77,6	-1,2*
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	6,3	7,9	0,4*	8,6	8,3	-0,3	7,1	6,6	-0,5
Barreras de acceso a servicios de salud	6,2	5,5	-0,7	3,7	3,6	-0,1	7,8	5,8	-2,4*
Desempleo de larga duración	12,1	12,4	0,3	12,7	12,9	0,2	10,0	11,0	1,0
Hacinamiento crítico	8,3	8,6	0,3	8,4	8,8	0,5	8,1	7,5	-0,6
Inadecuada utilización de servicios	11,6	11,0	-0,6	7,4	7,2	-0,2	26,0	23,7	-2,3*
Inexistencia escolar	3,1	2,7	-0,4*	2,5	2,1	-0,4*	5,3	4,6	-0,7*
Material inadecuado de paredes exteriores	2,7	2,6	-0,1	2,9	2,7	-0,2	2,6	2,6	0,0*
Material inadecuado de pisos	6,2	6,4	0,2	7,9	7,8	0,1	25,7	21,4	-4,3*
Ataque mosca	27,4	25,8	-1,6*	25,5	24,3	-1,2*	30,9	30,9	0,0
Sin acceso a fuente de agua mejorada	11,7	13,5	0,2	2,9	2,8	-0,1	41,5	43,2	0,3
Sin aseguramiento en salud	11,0	11,3	0,3	11,1	11,9	0,8	10,6	9,5	-1,1*
Trabajo informal	2,9	1,7	-0,3*	1,8	1,2	-0,2	4,2	3,4	-0,8*
Trabajo informal	72,7	72,9	0,2	67,5	67,7	0,2	90,5	90,6	0,1

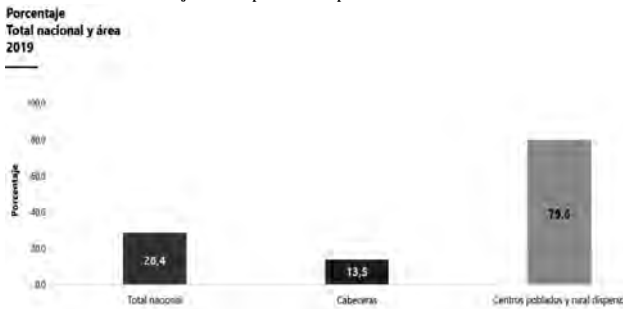
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Medida de Pobreza Multidimensional (2020)

De otro lado, los resultados del DANE sobre Pobreza Monetaria en Colombia aportan el Gráfica 2, en el que se muestra una tendencia al alza de la pobreza extrema entre 2018 y 2019 para los centros poblados y áreas rurales; aspecto que profundiza aún más las presiones y necesidades que recaen sobre la vida rural y las distintas prácticas que allí desarrolla el campesinado, entre esas, la economía campesina.



Lo anterior vale la pena contrastarlo con los resultados de identificación subjetiva de la población campesina (Gráfica 3), que a julio de 2020 hizo pública el DANE tras la realización y análisis de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida -ECV- en 2019.

Gráfica 3. Identificación subjetiva como población campesina.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2020)

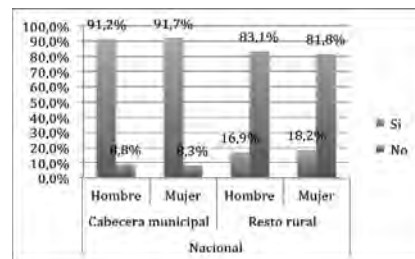
Este Gráfica muestra como un poco más del 79% de las personas que habitan centros poblados y el área rural dispersa del país se reconocen como población campesina, quedando esta subjetividad como la principal receptora de las presiones generadas por el IPM y la PME identificada para 2018 y 2019; con un agravante de incertidumbre con respecto al 2020 y los efectos de la pandemia de la Covid-19.

Ahora bien, la precariedad en el acceso a servicios básicos en la ruralidad es aún más alentadora desde un enfoque de género, esto es, desde los efectos diferenciados que genera en las mujeres rurales con respecto de los hombres rurales.

Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018) del DANE muestran que el porcentaje de hombres y mujeres que tienen acceso a servicios de acueducto y energía es mayor en las cabeceras municipales que en las zonas rurales. Ver gráficas 4 y 5. Además, si se analizan los datos en los niveles departamentales y municipales, podrá observarse que, en

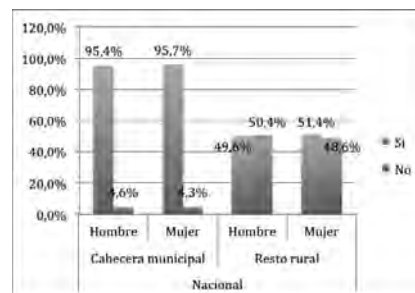
la mayoría de los casos, la brecha entre mujeres y hombres rurales se hace más amplia y menos homogénea, siendo más precarias las condiciones de las mujeres rurales con respecto a la de los hombres rurales en materia de servicios como acueducto, alcantarillado, energía y basuras. Ver Grafica 4 y Gráfica 5.

Gráfica 4. Porcentaje de hombres y mujeres en el resto rural y cabeceras municipales en el país que tienen o no servicio de alcantarillado



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018).

Gráfica 5. Porcentaje de hombres y mujeres en el resto rural y cabeceras municipales Colombia que tienen o no servicio de acueducto

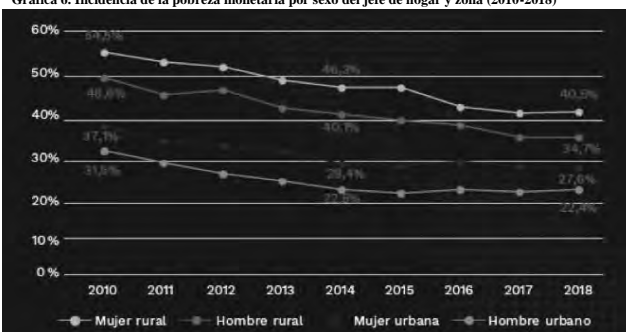


Fuente: elaboración propia, con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018).

De la misma manera, las estadísticas del Informe de la Situación de las Mujeres Rurales en Colombia (2010-2018) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural revelan que los indicadores de pobreza siguen siendo más desalentadores para las mujeres rurales. En el caso de la pobreza monetaria, en el 2010 el 48.6% de las personas en hogares rurales con jefatura masculina y el 54.5% de las personas en hogares rurales con jefatura femenina eran pobres. La incidencia de pobreza se redujo en 2018, pero en todo caso, siguió siendo superior la condición de pobreza para los hogares rurales con jefaturas femenina, un 40.5%, frente a los hogares con jefaturas masculinas con un 34.7%. También, persiste la brecha entre lo rural y urbano, con una diferencia de 12.9 puntos porcentuales entre ambas zonas. Ver Gráfica 6.

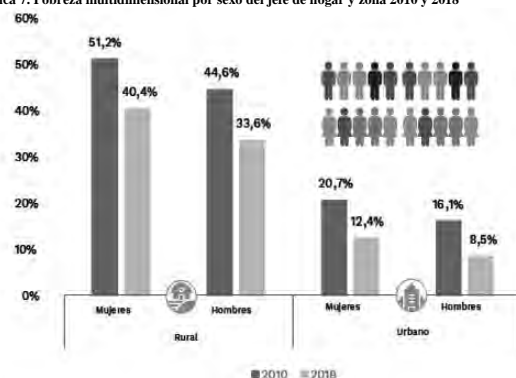
Lo mismo ocurre con la pobreza multidimensional, donde su incidencia es mayor en los hogares con jefatura femenina en las zonas rurales, en comparación con las zonas urbanas, así como respecto a las jefaturas de hogar masculina ubicadas en zonas rurales. En el 2010, el 51.2% de los hogares rurales con jefatura femenina se encontraban en condición de pobreza multidimensional, y que en el 2018 se redujo a un porcentaje del 40.4%. En el caso de los hombres con jefatura masculina el porcentaje para el 2010 fue de 44.6%, y en el 2018 de 33.6%, ambas proporciones menores con respecto a los resultados de las jefaturas femeninas en ambos años analizados. Ver gráfica 7.

Gráfica 6. Incidencia de la pobreza monetaria por sexo del jefe de hogar y zona (2010-2018)



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018), con base en DANE-GEIH (2010-2018).

Gráfica 7. Pobreza multidimensional por sexo del jefe de hogar y zona 2010 y 2018



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018), con base en DANE-GEIH (2010-2018).

En síntesis, estas herramientas estadísticas muestran los efectos de la precariedad en el acceso a servicios básicos en la ruralidad, así como la poca capacidad adquisitiva que tienen las personas que residen en estas áreas; siendo gran parte de ellas, reconocidas como población campesina; y entre estas últimas, la situación de las mujeres rurales campesinas es particularmente vulnerable. Por las anteriores razones, se demuestra que el campesinado necesita de mejores condiciones para su bienestar; pero también, para generar un vínculo más sostenible con las aglomeraciones urbanas en términos de ofrecimiento, calidad, competitividad y equidad de la oferta de alimentos.

2. El corpus Iuris Campesino.

La iniciativa legislativa que se promueve no puede ser ajena a los diversos esfuerzos que se han gestado a través de un marco constitucional, así como diferentes pronunciamientos de instituciones del orden nacional e internacional, cuyos objetivos centrales, aunque fragmentados e implementados parcialmente, han buscado fortalecer a la ruralidad en su

<p>conjunto. Sin embargo, la presente iniciativa se focaliza en beneficiar a las asociaciones productivas campesinas, colocando como referencia al campesinado como sujeto especial de protección constitucional y desencadenando una política de transformación agropecuaria centrada en la soberanía y seguridad alimentaria de la nación.</p> <p>Bajo el anterior objetivo conviene recordar que el 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de la ONU adoptó formalmente la <i>Declaración Sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales</i>, la cual brinda lineamientos que permiten desarrollar y fortalecer políticas específicas que atiendan las particularidades de campesinas y campesinos, pues trae al escenario internacional tres derechos vitales: el derecho a la tierra, el derecho al agua y el derecho a las semillas. A su vez, la Declaración protege los derechos esenciales del resto de la población, incluyendo la urbana, pues las complejidades del sistema alimentario tienen una estrecha relación con el derecho a la alimentación, a la salud y a un ambiente sano. Todos estos, aspectos que se desarrollarían en la iniciativa que acompaña la presente exposición de motivos.</p> <p>En atención a la Declaración del Campesinado y aunando que la ONU declaró el año 2014 como “el año de la agricultura familiar”¹², centrando su “atención mundial en el importante papel de la agricultura familiar para aliviar el hambre y la pobreza, proporcionar seguridad alimentaria y nutrición, mejorar los medios de subsistencia, gestionar de manera sostenible los recursos naturales, proteger el medioambiente, y fomentar el desarrollo sostenible”¹³. Se puede observar la gran importancia de este sujeto colectivo a nivel mundial, acción que Colombia también debería reforzar garantizando su protección y reconocimiento como un sujeto colectivo de derechos.</p> <p>Igualmente, siendo el hambre cero, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se declaró la década de 2019-2028 el Decenio Internacional de Agricultura Familiar, por medio de la cual se reconoce que la agricultura familiar, puede apoyar a trascender los efectos del cambio climático, así como un gran aporte a varios de los objetivos.</p> <p>Así mismo, la FAO reconoce que los y las campesinas son los guardianes de sistemas agrícolas de múltiples cultivos, lo cual puede hacer frente a las malas cosechas y la crisis de precios, para contribuir a mejorar la seguridad alimentaria, en oposición a los monocultivos.</p> <p>¹² La agricultura familiar es “un modo de producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola que se administra y opera por una familia y que depende predominantemente de la mano de obra familiar, incluidos hombres y mujeres. La familia y la explotación están vinculadas, evolucionan conjuntamente y comparten funciones económicas, ambientales, sociales y culturales</p> <p>¹³ FAO. El trabajo de la FAO en la Agricultura Familiar. Prepararse para el Decenio Internacional de Agricultura Familiar (2019-2028) para alcanzar los ODS. 2018. http://www.fao.org/3/ca1465es/CA1465ES.pdf. Pág. 7.</p>	<p>Para hacerlo, es indispensable un entorno político que la defienda y asegure, abordando las causales fundamentales de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria. Esto debe trascender el mejorar la productividad, debiendo contener: asegurar el acceso a la tierra, la igualdad de género, mejores oportunidades de mercado, reducción de costos y dependencia de insumos, promover organizaciones fuertes, aumentar la resiliencia frente a las crisis naturales y económicas y adaptarse al cambio climático.¹⁴</p> <p>A su vez, en el ámbito interno, fuentes como la Constitución Política de Colombia han enseñado que el campesinado tiene una identidad cultural diferenciada y vive en condiciones de vulnerabilidad que le otorgan el derecho a contar con políticas con enfoque diferencial que tomen en cuenta esas condiciones. Como ya lo habíamos advertido, lo anterior se justifica en normas constitucionales especiales en su favor¹⁵ y con un cuerpo de derechos (Corpus Iuris) que le brindan especial protección.</p> <p>Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tal Corpus Iuris¹⁶ comprende tanto los derechos para implementar una estrategia global de desarrollo rural¹⁷ a favor de la población campesina, como los derechos que protegen la realización del proyecto de vida campesina¹⁸. Igualmente, sentencias como la C-536 de 1997¹⁹ y la C-644 de 2012²⁰ han reconocido las condiciones de vulnerabilidad y discriminación histórica en que han vivido los campesinos, por lo que la garantía de sus derechos debe ser reforzada. Catalogando al campo como un bien jurídico de protección reforzada y a los campesinos como sujetos también de una protección especial para garantizar su subsistencia a partir de su compleja relación con la naturaleza. Esta protección especial, como lo ha determinado la diversa jurisprudencia de la Corte Constitucional implica una obligación estatal de diseñar e implementar políticas públicas diferenciadas; acciones afirmativas, es decir, medidas administrativas y legislativas de carácter temporal que contribuyan a la superación de condiciones de las condiciones de desventaja de grupos discriminados, y políticas públicas con enfoque diferencial, sensibles a las condiciones materiales de existencia de determinados sujetos vulnerables²¹.</p> <p>De manera complementaria, la Comisión de Expertos, que surgió a partir del llamado que hizo la Corte Suprema de Justicia en su fallo de tutela STP2028-2018 relacionado con la</p> <p>¹⁴ ibidem pág. 6-7.</p> <p>¹⁵ Artículos 64, 65 y 66. Constitución Política de la República de Colombia.</p> <p>¹⁶ Sentencia C-077/17. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional de la República de Colombia.</p> <p>¹⁷ Sentencia C-021/94. M.P: Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional de la República de Colombia.</p> <p>¹⁸ Sentencia C-077/17. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional de la República de Colombia.</p> <p>¹⁹ Sentencia C-536/97. M.P: Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional de la República de Colombia.</p> <p>²⁰ Sentencia C-644/12. M.P: Adriana María Guillen Arango. Corte Constitucional de la República de Colombia.</p> <p>²¹ GUÍZA GÓMEZ, Diana Isabel, <i>et al.</i> La Constitución del Campesinado: Luchas por el reconocimiento y redistribución en el campo jurídico. Bogotá: Editorial Dejusticia.2020. P.180.</p>
<p>necesidad de incluir la categoría campesina en los instrumentos censales colombianos, contribuyó construyendo la definición de campesino.</p> <p>Para la Comisión de Expertos del campesinado (citada en el Artículo 253 del actual Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022), el campesino es un sujeto intercultural que se identifica como tal, que incluye a todas las personas, sin distinción de edad, sexo y género. Así mismo, reconoce que el campesinado colombiano “[...] se encuentra involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo”²². De esta manera, la Comisión de Expertos zanja falsas oposiciones entre pequeños productores agropecuarios, pescadores y agro-mineros; incluyendo, así mismo, aquellos campesinos que no tienen propiedad sobre la tierra como los trabajadores rurales.</p> <p>Igualmente, la Procuraduría General de la Nación ha visibilizado el reconocimiento, promoción y defensa de los derechos del campesinado, a través de la Directiva 007 del 11 de junio de 2019, donde dispuso reconocer al campesinado colombiano como sujeto de derechos integrales y sujeto de especial protección constitucional, en los escenarios determinados por la Corte Constitucional, que aporta a la economía del país, construye alianzas y articulaciones con otros sectores, y conserva la biodiversidad y los ecosistemas del país²³.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la Resolución 000464 del 09 de diciembre de 2017 adoptó los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Los lineamientos adoptados por la referida resolución se dirigen a promover y fortalecer los sistemas de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizados y gestionados por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país.</p> <p>La Ley 51 de 1981 aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en su artículo 14 destaca que es obligación de los Estados Parte adoptar medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de dicha Convención a la mujer en las zonas rurales y eliminar la discriminación contra ellas, a fin de garantizar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y sus beneficios.</p> <p>²² ACOSTA NAVARRO, Olga Lucía, <i>et al.</i> Conceptualización del Campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2018. P. 7.</p> <p>²³ Colombia, Procuraduría General de la Nación. Directiva 007 (11. junio, 2019). Lineamientos para el reconocimiento, prevención, promoción y defensa de los derechos del campesinado. P. 3-4.</p>	<p>El Congreso de la República con la Ley 160 de 1994 “por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones” promueve la consolidación de la paz a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina; reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la concentración de la tierra; promover los procesos de adquisición de tierras de campesinos y campesinas por medio de créditos y subsidio; generar empleo productivo en el campo.</p> <p>El Congreso de la República por medio de la Ley 731 de 2002 estableció medidas específicas para mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales y lograr la equidad entre la mujer y el hombre rurales.</p> <p>De acuerdo con todo lo anterior, existe suficiente soporte jurídico para reforzar y garantizar los derechos integrales del campesinado colombiano; así como para fortalecer su capacidad asociativa, y que sean estas últimas las beneficiarias directas de una política de transformación agropecuaria.</p> <p>3. Crisis agropecuaria y alimentaria</p> <p>La crisis estructural agropecuaria en el país obedece a diferentes factores, entre ellos, el conflicto armado que ha estado latente, y a la fecha creciente, las desigualdades marcadas que existen en las zonas rurales en diferentes escenarios como educación, salud, servicios públicos, acceso y tenencia a la tierra, trabajo, infraestructura, entre otros; la falta de acceso a los mercados para la comercialización de los productos; la intermediación excesiva, los altos costos de insumos agropecuarios, principalmente importados, la dependencia del maíz no solo para el consumo humano alimentación animal; problemas con los insumos y precios, y recientemente, la pandemia del Covid-19, que acentuó y puso en evidencia otras desigualdades presentes en las zonas rurales del país.</p> <p>A1 respecto, los lineamientos estratégicos de política pública de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) exponen que la asociatividad rural en Colombia es baja²⁴, principalmente como consecuencia del conflicto armado, y en donde muchas de las víctimas</p> <p>²⁴ MINAGRICULTURA. ADR. Lineamientos estratégicos de política pública. Agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC). Visto de: https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf pág. 22</p>

han sido líderes y lideresas, amenazados y asesinados, lo que ha roto el tejido social de las comunidades, así como las diferentes iniciativas organizativas y asociativas que se tenían en los territorios.

Asimismo, otro de los factores que afecta la economía campesina es la comercialización de los productos, en donde se encuentra la falta de institucionalidad apropiada; falta de infraestructura; largas cadenas de intermediación y abuso de posición dominante en ciertos eslabones de cadenas. Este mismo argumento es corroborado por la Comisión de la Verdad en el año 2020, quien a través de la Convocatoria “La alimentación de todos los colombianos y colombianas está en las manos de los campesinos y campesinas de Colombia” muestra que los campesinos y las campesinas se han tenido que enfrentar a sobrecostos en la cadena de intermediación, así como el traslado de tasas de usura tanto en los insumos para los productores rurales como en los alimentos para los consumidores urbanos²⁵.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, ONUAA, o más conocida como FAO por sus siglas en inglés, indicó que “casi el 80% de los pobres y las personas que padecen inseguridad alimentaria viven en zonas rurales y dependen principalmente de la producción agrícola para subsistir”²⁶.

El informe de Acción Contra el Hambre mostró que, en medio de la pandemia del Covid-19, “en Colombia un promedio del 87% de los pequeños productores de alimentos ha experimentado un grave impacto en su capacidad de producción de alimentos causada por el fuerte aumento del uso de insumos agrícolas (especialmente en Antioquia, Boyacá y Córdoba) y el aumento de los precios del transporte (en Antioquia y Putumayo).”²⁷

La Comisión de la verdad, en el año 2020, llamó la atención del Gobierno y de la ciudadanía frente a la situación del campesinado en tiempos de pandemia y en el que hacen un llamado al cumplimiento efectivo de la Reforma Rural Integral y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) contemplados en el Acuerdo Final de Paz. En este documento, los campesinos y campesinas, comunidades étnicas, pescadores y pescadoras artesanales, ciudadanos, ciudadanas y comunales colombianos hacen un llamado a que el país ponga la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en el centro de las soluciones de la emergencia que atraviesa el país²⁸. Recuerdan que la Economía Campesina

²⁵ Ibid. P.2.

²⁶ Ibidem. Pág. 10

²⁷ Acción Contra el Hambre. Impacto de la COVID-19: ¿las semillas de una futura pandemia de hambre? perspectiva desde el terreno? Junio 2020. Pág. 15.

²⁸ Comisión de la Verdad. La Convocatoria por el Derecho a la Alimentación [en línea]. Bogotá-Colombia: mayo 04 de 2020 [citad o 02 marzo, 2021]. Disponible en Internet:

Familiar y Comunitaria, así como la étnica, tienen condiciones restringidas de acceso a la propiedad de la tierra, al crédito, a la asistencia técnica, a la comercialización, a mares y ríos y a una infraestructura adecuada, igual que miles de familias campesinas sin tierra y con predios sin formalizar²⁹ y finalmente, expresan que Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de un Paz Estable y Duradera, en el Punto 1.3.4 señala que se requiere contar con

Un Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación: en desarrollo de la obligación de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y al consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente, el Gobierno Nacional pondrá en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural. La política alimentaria y nutricional en las zonas rurales se basa en el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos, y en general la creación de condiciones de bienestar mediante los planes nacionales de acceso a tierras, infraestructura, riego, vivienda y agua potable, asistencia técnica y capacitación, mercadeo, crédito, la promoción de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, y demás planes establecidos en el presente acuerdo. Esta política reconoce el papel fundamental de las mujeres rurales en la contribución a la satisfacción del derecho a la alimentación³⁰.

De forma complementaria, la Procuraduría General de la Nación, en su Memorando 005 del 27 de marzo de 2020 sobre abastecimiento alimentario y protección de la economía familiar, campesina y comunitaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, determinó la necesidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de toda la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, por lo que resulta ineludible avocarse a los propósitos de protección y promoción de la Economía Campesina Familiar Comunitaria (ECFC) como garante de la producción alimentaria y lugar cierto para la especial protección constitucional que tiene la producción de alimentos conforme lo previsto en el artículo 65 de la Constitución Política³¹. En virtud de este

https://comisiondelaverdad.co/images/Convocatoria_LA_CONVOCATORIA_4_de_mayo_VF_CON_FIRM_AS.pdf.

²⁹ Comisión de la Verdad. La Convocatoria por el Derecho a la Alimentación [en línea]. Bogotá-Colombia: mayo 04 de 2020 [citad o 02 marzo, 2021]. Disponible en Internet:

https://comisiondelaverdad.co/images/Convocatoria_LA_CONVOCATORIA_4_de_mayo_VF_CON_FIRM_AS.pdf

³⁰ Ibid. P.2.

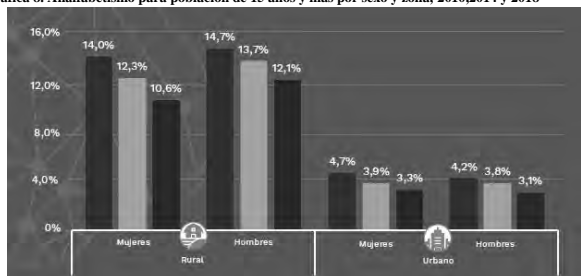
³¹ Colombia, Procuraduría General de la Nación. Memorando 005 (27, marzo, 2020). abastecimiento alimentario y protección de la economía familiar, campesina y comunitaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio. P. 2.

llamamiento, el ente de control exaltó la importancia de adoptar medidas eficientes para conjurar la crisis sanitaria desde la perspectiva del abastecimiento alimentario y la protección del sujeto rural, lo que incluye: la protección de los pobladores rurales y campesinos; control de precios y garantías para la comercialización; transporte y movilidad rural, y medidas de bioseguridad.

Por otra parte, para el caso de las mujeres rurales, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las desigualdades son mayores en relación con los hombres rurales. El informe Situación de las Mujeres Rurales en Colombia (2010-2018) de la citada entidad revela respecto a la variable educación, que la tasa de analfabetismo es más alta en las zonas rurales con respecto a las zonas urbanas en los tres años analizados (Ver Gráfica 8).

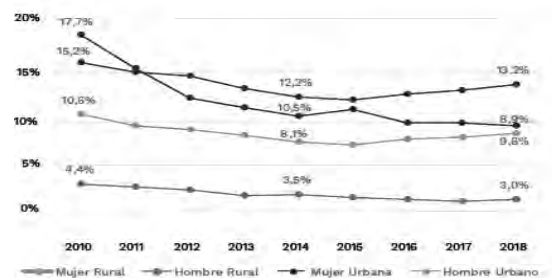
Lo mismo ocurre con la variable trabajo, donde persiste la brecha de género entre mujeres y hombres rurales, a pesar de que a lo largo de los años estudiados se ha reducido la proporción de desempleo. De acuerdo con la Gráfica 9, las mujeres rurales tienen mayores tasas de desempleo (8.9%) en comparación con los hombres (3.0%).

Gráfica 8. Analfabetismo para población de 15 años y más por sexo y zona, 2010, 2014 y 2018



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018), con base en DANE-GEIH (2010-2018).

Gráfica 9. Desempleo por sexo y zona, 2010-2018



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018), con base en DANE-GEIH (2010-2018).

Vinculado con este último punto, está la invisibilización que ha generado la economía clásica a las labores de las mujeres en el ámbito de lo privado, labores que, en cambio, se han enaltecido a través de corrientes como la economía del género, que han demostrado que las tareas del cuidado y domésticas sí crean valor económico, pues son trabajo y demanda tiempo; utiliza insumos del mercado; agrega valor, y ofrece nuevos productos y servicios para los miembros de la familia y la sociedad³². La actividad económica de las mujeres, además de situarse en un marco productivo, también tiene un marco reproductivo (de cuidado y doméstico).

Los trabajos reproductivos, de cuidado y domésticos, para el caso de las mujeres rurales, representan una actividad económica significativa. La economía feminista ha evidenciado que los trabajos reproductivos, de cuidado y domésticos cumplen tres funciones esenciales para el mantenimiento de la vida: ampliación del bienestar, expansión del bienestar y selección de la parte de la población que se integra en el mercado como fuerza laboral³³. Sin embargo, estos trabajos fundamentales y adelantados por las mujeres en distintas latitudes y

³² LOPEZ, Cecilia. Economía del cuidado, bienvenido al debate. [online], junio 01 2020. [citad 3 marzo de 2021]. Disponible en internet: <https://www.iarepublica.co/analisis/cecilia-lopez-3024859/economia-del-cuidado-bienvenido-el-debate-3024851>

³³ PEREZ, Amaia. Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. Madrid: Traficante de Sueños, 2014. P.155.

encargados a las mujeres de generación en generación han sido invisibles, no se le ha reconocido su aporte a la economía formal, y, por ende, no se pagan y tampoco se miden. Mantener este escenario impide la discusión pública y política de las condiciones en que se realizan las actividades de cuidado, su contribución socioeconómica e imposibilita el reconocimiento de saberes que allí se originan³⁴.

Sobre las condiciones productivas de las mujeres rurales, el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014 muestra que hay 2.3 millones de unidades de producción agropecuaria (UPA) de personas naturales en el área rural dispersa del país. Además, en el caso concreto de las decisiones productivas, 1.9 millones de UPA reportaron el sexo de las personas que toman decisiones de producción, destacándose en este resultado de UPA, que los hombres toman decisiones de producción en el 61.4% de los casos, mientras que un 38.6% corresponde a la toma de decisiones de las mujeres, ya sea únicamente las mujeres o en conjunto, entre hombres y mujeres³⁵. Adicionalmente, indica el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, al analizar las solicitudes y aprobaciones de crédito agropecuario, se observó que en solo el 8.4% de las UPA administradas por mujeres se solicitó crédito, frente a un 11.5% de las UPA administradas por hombres y un 19. % de UPA administradas por hombres y mujeres. Lo anterior se puede observar en la Gráfica 10.

Gráfica 10. UPA en donde se solicitó y aprobó crédito por sexo del producto, 2014



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018), con base en DANE-CNA (2014).

Acerca de la inclusión financiera, el Global Findex (2017) muestra que las mujeres predominan entre las personas no bancarizadas, y solo el 42% de las mujeres tienen una

³⁴ *Ibíd.*, p. 177.

³⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe Situación de las Mujeres Rurales en Colombia (2010-2018). P.83.

cuenta bancaria frente al 49% de los hombres. Estos porcentajes generan grandes brechas en la participación del crédito y ahorro de las mujeres frente a los hombres. El 11% de los hombres ahorran en instituciones financieras y el 31% cuenta con tarjetas débito, mientras que en el caso de las mujeres estas cifras no superan el 7% y el 21%, respectivamente. Además, mientras el 26% de los hombres tienen un préstamo con una institución financiera o han adquirido una tarjeta de crédito, solo un 17% de las mujeres puede obtener lo señalado³⁶.

Por último, sobre esta inclusión financiera, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expresó que, en las zonas rurales, el acceso de los productores agropecuarios a los servicios financieros facilita la compra de insumos, materiales, equipos y productos; la contratación de mano de obra para las diferentes labores de producción; la adquisición de mecanismos de transporte y la gestión de pagos que faciliten la comercialización y de sus productos; el manejo de los ingresos para cubrir los gastos de temporada de siembra y el aseguramiento de la producción ante riesgos climáticos³⁷. Así las cosas, se acentúa más la necesidad de garantizar las condiciones financieras idóneas al campesinado, dirigidas a facilitar todas las acciones tendientes a hacer posible una práctica agropecuaria sostenible en el tiempo.

A continuación, se abordarán 5 temas principales que representan la crisis del campesinado y que afectan directamente la soberanía y seguridad alimentaria de la nación: a) Precios; b) Insumos; c) Aspectos ambientales; d) Asociatividad campesina; y e) Economía campesina.

a. Precios

Una de las mayores limitantes en términos económicos para las comunidades campesinas, es la comercialización, ya que, debido a los altos costos y precarias condiciones para el acopio y transporte de productos, buena parte de la producción se destina a intermediarios que fuera de ser productores se dedican a recorrer zonas rurales para comprar en las fincas y vender los productos en las plazas de mercado, galerías, tiendas, entre otros, llevándose buena parte del margen de utilidad por la alta informalidad y variabilidad de los precios que se adoptan.

La intermediación es un fenómeno común en las zonas rurales colombianas, sobre todo aquellas con mayores dificultades para mover la producción y encontrar mercado, lo cual obliga a la familia campesina a ofertar sus productos a compradores que son quienes fijan los

³⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe Situación de las Mujeres Rurales en Colombia (2010-2018). P.98.

³⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Citado por MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Situación de las Mujeres Rurales en Colombia (2010-2018). P.96.

precios y dejan a los campesinos sin capacidad de acordar reglas o contratos, además, al ser productos frescos, se corre el riesgo de perder la producción en un tiempo muy corto³⁸.

Lo anterior hace necesario un mejoramiento de las condiciones mínimas de vías e infraestructura productiva con un enfoque asociativo que les permita a las familias campesinas la capacidad de ofertar mayores volúmenes a mayor periodicidad, lo que generaría mayor poder de negociación con el consumidor o en mercados locales, regionales y nacionales. Sin embargo, esto no es completamente posible sin antes una regulación sistemática de los precios de los productos agropecuarios pagados al productor, donde se garantice la compra de la producción a precios que cubran los costos de producción y abran un margen de rentabilidad justo.

La alta variabilidad de los precios en los productos agropecuarios hace que, en épocas de alta oferta, los precios disminuyan a valores inferiores de los necesarios para cubrir costos de producción y generar utilidades. Esto afecta principalmente a los pequeños productores, ya que los grandes, pueden sostener en ciertos productos los precios, debido al monopolio que poseen sobre los volúmenes de producción.

Lo anterior se debe a factores como el poco acceso, en muchos casos, al capital necesario para cumplir con las exigencias legales y comerciales (cuentas bancarias, cadenas de frío, pagos a 15 días o un mes) de los mercados formales, como los de grandes superficies, así como de mecanismos de información sobre precios al consumidor, al productor, precios en bolsas de valores extranjeras, entre otros, que les permitan tomar decisiones acertadas sobre la planificación de la producción. Sumado a los altos costos de producción, generan una incertidumbre a la hora de comercializar los productos y se termina vendiendo a menores precios.

Sumado a lo anterior, la falta de conocimiento de los precios de mercado y sus costos de producción ponen en desventaja a los campesinos, del mismo modo, la planificación y ordenamiento rural son precarios, cada agricultor siembra, bien sea lo que está habituado a trabajar, o el producto que está en alza en el mercado. En muchos casos, la anterior dinámica se implementa, sin datos para tomar la decisión, causando sobre-abastecimiento de unos productos al tiempo que baja su precio de comercialización; mientras que -bajo la inercia del mismo fenómeno- se produce desabastecimiento de otros productos estratégicos, causando

³⁸ Misión para la Transformación del Campo, (2014). Propuesta para desarrollar un modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos (Documento técnico para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C.

importantes distorsiones en el sistema alimentario nacional y la economía misma de los campesinos.

Es imperativo, por lo tanto, el establecimiento de estrategias que mitiguen el impacto de la caída de los precios en los productos agropecuarios, ya que mientras los costos de producción y el precio al consumidor se mantienen altos, el efecto económico se percibe principalmente en los pequeños productores, pues tanto intermediarios, como centrales de abastos, entre otros, reducen el precio a pagar por los productos, ya que tampoco existe en el país un respaldo legal que exija precios de compra y venta, justos y equitativos.

Los precios de venta de los productos de la canasta familiar, derivados de la economía campesina, se ven supremamente afectados por las políticas macroeconómicas neoliberales del libre comercio, con acuerdos bilaterales que benefician en mayor medida al país con mayor músculo financiero y tecnológico, donde generalmente existen subsidios para sus granjeros, como es el caso de Estados Unidos, por lo cual, pueden vender fuera de su país a precios menores que los de la producción nacional, dejando a miles de familias campesinas en la quiebra, y en algunos casos regalando o botando lo producido, como ha ocurrido con los campesinos asociados a los encadenamientos lechero, papero y panelero que ven amenazada su participación en el mercado, debido a la desigual competencia con mercancías agropecuarias importadas.

Igualmente, remarcables, son los fenómenos que se producen debido a la hiper-centralización de un solo canal de comercialización y acopio, donde se regulan de manera poco fiable desde un punto de vista técnico, los precios del mercado. Es el caso de las grandes centrales de abastos de las ciudades principales.

Bajo el anterior contexto, se hace necesaria una cobertura que proteja la producción campesina nacional ante la inminente inundación de productos importados más baratos; donde se generen oportunidades para que el campesinado oferte y venda sus productos, sin dicha competencia con extranjeros, la cual está demostrado que nuestros agricultores carecen de los subsidios, herramientas y logísticas, aunque la competencia es ineludible, debe promoverse el consumo local y diseñar estrategias para que dentro de los TLC's se contemplen mejores condiciones para los grupos asociativos y pequeños productores, donde se preste por parte del Estado todas las herramientas jurídicas, técnicas y operacionales, para la gestión, consolidación y apertura de acuerdos comerciales nacionales e internacionales, públicos o privados.

b. Insumos

Los insumos agropecuarios constituyen uno de los componentes más determinantes en la gran mayoría de sistemas productivos campesinos, fertilizantes, plaguicidas, enmiendas, alimentos balanceados, semillas, maquinaria, equipos, entre otros, constituyen un conjunto de vectores que aumentan de manera desproporcionada los costos de producción en una unidad de producción mediana o pequeña. En este sentido, los precios de estos agro insumos suelen variar de acuerdo con los precios internacionales del petróleo, del que depende su fabricación en muchos casos, dejando a las familias campesinas trabajando y produciendo para pagar insumos en un círculo del que pocas utilidades se reportan, lo cual estanca las posibilidades de mejora de las condiciones socioeconómicas de las familias y los territorios.

La consecución de insumos, suscita una discusión debido a los costos en los precios que deben pagar y que por lo tanto afectan o atrasan la productividad, eficiencia de cultivo y rentabilidad de dicha actividad en cuantos ingresos³⁹ o ganancias para el campesinado.

Según datos presentados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), en Colombia los costos de producción agropecuaria dentro de los que se encuentran los insumos agropecuarios como materia prima representan un 35%. Dentro de esta categoría se encuentran los fertilizantes que tienen representación porcentual del 55%, los plaguicidas representan un 27%, los medicamentos veterinarios el 13% y los productos biológicos el 5%⁴⁰.

Conforme a lo anterior, para la población campesina existe una problemática que gira en torno del precio de los insumos agropecuarios. Por ende, también debe analizarse las diferentes vertientes que influyen de manera directa sus precios, los cuales son:

- Mercado internacional: los precios del mercado colombiano sufren un impacto directo del mercado internacional y en relación con los fertilizantes, al no ser un país productor, se ve en la obligación de importarlos. Aunado a esto, los mismos tienen una alta influencia de los precios de los hidrocarburos, dado que muchos tienen como su base de producción estos elementos.
- Plaguicidas: se importa el 98% de la materia prima, para su fabricación. Lo cual genera para el país la posibilidad de ser exportador de este insumo a nivel de Latinoamérica, dado que con la materia prima importada se producen los mismos en el país.
- Medicamentos veterinarios y productos biológicos, existe un déficit en su importación.

³⁹ VALENCIA Pinzón, A. (2019). *Un campo para la equidad. Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018-2022. Insumos Agropecuarios*. Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural. Documento de Política No.6, pp. 4-14.

⁴⁰ *Ibidem*

requiere dejar de depender de estos costos, para poder generar una agricultura más sana y adaptada a su economía.

Se debe comprender que la economía campesina, si bien participa de la economía de mercado, no se rige exclusivamente por estándares de altos volúmenes de producción, pues generalmente sus sistemas productivos son diversos; por tanto, es posible disminuir los altos costos de producción relacionados con la dependencia a los agroquímicos incentivando prácticas y modelos productivos como la agricultura ecológica o agroecología, que establece principios como el reciclaje de nutrientes para el uso óptimo de la biomasa residual como abono incorporándola en las mismas parcelas y el uso de forrajes o concentrados caseros para la alimentación animal, de esta manera se puede complementar las demandas de insumos por parte de los sistemas productivos sin que las familias campesinas deban depender exclusivamente de casas comerciales de agroquímicos.

Es bien sabido que, los compuestos de síntesis petroquímica industrial son perjudiciales para el ambiente, la salud y la economía de los agricultores. En primera instancia, la aplicación de este tipo de sustancias al suelo como la urea, desencadena una contaminación cruzada a suelos y aguas, ya que sus agentes químicos, penetran la capa edáfica, matando organismos del suelo que son importantes para los procesos de intercambio de nutrientes con las plantas, además, al percolarse hasta aguas subterráneas y superficiales, se generan fenómenos de eutrofización, elevando la demanda bioquímica de oxígeno y alterando el equilibrio biológico y la calidad de las aguas.

En términos de salud, muchos insumos de esta naturaleza han sido objeto de fuertes cuestionamientos a nivel nacional e internacional debido a su carácter tóxico y venenoso para el ser humano y la fauna, llegando a asociarse con ciertos tipos de cáncer, por lo que compañías que producen por ejemplo el glifosato, actualmente enfrentan multitudinarias demandas de agricultores en todo el mundo que evidencian afecciones en su salud, debido al uso prolongado de dichas sustancias.

Económicamente, como ya se ha expuesto, el costo ecológico y de salud tiene un fuerte impacto sobre la economía de las familias de agricultores familiares en el país, ya que al momento de cuantificar el costo total de vida en relación con los ingresos necesarios para cubrir dichos costos, se llega a la conclusión de que no es posible atender de manera oportuna y de calidad, problemas de salud de algún miembro de la familia, o recuperarse de eventos climáticos adversos, enfrentar variables del mercado y nuevas políticas económicas; por lo que el campesinado enfrenta una alta vulnerabilidad que pone en riesgo a más de 10 millones de personas que entregan el 70% de la canasta familiar en Colombia.

- Comercialización interna de insumos: Se debe tener en cuenta que la tendencia es a que existe un alza de precios, dado que antes de llegar al distribuidor y posterior comercialización, existen varios costos de transacción en cuanto al transporte, que como se sabe muchas de las carreteras el país, se encuentran en mal estado. Otros aspectos son gastos en los que se debe incurrir como de logística, almacenaje, transporte especializado para insumos, la seguridad de la carga, acompañamiento técnico y financiación para la adquisición del producto.
- El uso y la aplicación: Existen factores geológicos y geográficos por lo tanto se deben incurrir en costos de tecnologías, información y tecnificación con el único fin de que se utilicen de manera adecuada los insumos para los cultivos y que su utilización no genere ciertas externalidades negativas⁴¹.

En este sentido, se requiere una política que asuma la mitigación del impacto económico, social y ambiental de los costos de producción derivados de los agro insumos, donde se pueda disminuir al máximo los riesgos de las familias campesinas ante las alzas de precios, para evitar el sobreendeudamiento sin capacidad de pago y permita el reemplazo paulatino de insumos derivados de la síntesis petroquímica industrial por unos de menor costo e impacto para la salud y el ambiente. Incluso, en ciudades capitales como Bogotá es posible producir esta clase de insumos, si se tiene en cuenta que sus residuos orgánicos alcanzan 7000 toneladas diarias (UASPI 2010)⁴².

Las raíces multiculturales del campesinado hacen que históricamente sus sistemas productivos sean una amalgama de prácticas ancestrales y técnicas modernas, donde los saberes acumulados constituyen uno de los mayores bienes de dichas comunidades. Sin embargo, desde la llegada de la revolución verde en la década de los años 50, la aplicación de compuestos nitrogenados derivados de combustibles fósiles ha desplazado las prácticas sustentables campesinas y ha introducido en una dependencia externa y extrema a los agrosistemas campesinos. Esto debido a la aparente alta productividad que generan dichos compuestos sintéticos, pero con un alto costo ambiental, ligado a la cada vez más creciente presión del mercado que prima la competitividad de grandes volúmenes de producción en vez que la calidad o inocuidad.

Es por ello importante rescatar prácticas ancestrales, para lograr minimizar el uso de insumos y con ello fortalecer una agricultura sostenible, ecología u orgánica. La población campesina,

⁴¹ *Ibidem*. Min Agricultura.

⁴² Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Bogotá – UAESP. (2010). Programa para la Gestión de Residuos Sólidos Orgánicos para la Ciudad de Bogotá. http://www.uaesp.gov.co/uaesp_io/images/documentos/programaorganicos.pdf

c. Aspectos ambientales

Para entender la crisis del campesinado en el tema ambiental y su relación con la necesaria transformación agropecuaria, hay que partir por reconocer que las comunidades campesinas habitan zonas de colonización que han sido afectadas históricamente por el conflicto armado y social así como por el abandono estatal. De manera adicional, las anteriores, son áreas de especial importancia ambiental para el país, ya sea porque se han configurado como áreas protegidas, áreas estratégicas de conservación (como las Reservas Forestales de Ley 2da de 1959)⁴³, porque contienen ecosistemas estratégicos como los páramos, o porque proveen una oferta importante de beneficios eco sistémicos (o ambientales) para la nación.

Sin embargo, existe aún en el país deuda con las comunidades campesinas frente a su reconocimiento y fortalecimiento como actores claves en la conservación de estas áreas por cuanto se ha configurado una visión etnicista, preservacionista y exclusionista del campesinado (en los términos en que refiere este proyecto de Ley). Lo anterior, reproduce un modelo de ordenamiento ambiental del territorio en el que áreas protegidas o áreas de ecosistemas estratégicos pueden ser habitadas por comunidades étnicas, pero se cuestiona y se prohíbe particularmente para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN la presencia de comunidades del pequeño campesino.

Ahora bien, dicho reconocimiento no sólo consiste en identificar si habitan o no estas áreas, sino también que en un territorio campesino en el plano ambiental se asocia con una propuesta agraria integral, siendo una de las apuestas del fortalecimiento de la economía campesina, ya que la relación que establecen con el entorno natural del espacio en el que viven se hace a partir de sus formas o expresiones culturales, incluyendo sus prácticas productivas. En relación, la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales” destaca “...la especial relación e interacción de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales con la tierra, el agua y la naturaleza a las que están vinculados y de las que dependen para su subsistencia”⁴⁴.

Para ejemplificar la interacción entre las comunidades rurales no étnicas y áreas ambientalmente importantes para el país, cabe mencionar que conforme el Censo Nacional Agropecuario (2014) hay en áreas que corresponden al SPNN cerca de 17.634 Unidades Productivas Agropecuarias - UPA y de éstas el 95% manifiesta tener bosques naturales o

⁴³ Sistema de Información Ambiental de Colombia. Áreas de manejo especial. Consultado en: <http://www.siac.gov.co/manejoespecial>

⁴⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. 2018, p 2.

vegetación de páramo, de los cuales, en algunas UPA, se hace un aprovechamiento de la leña, fauna, flora y agua, entre otros.

Como puede observarse en el mapa No 1, si se compara la información cartográfica sobre “áreas que probablemente presentan agricultura familiar”⁴⁵ de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA (sustentada en la Resolución 464 de 2017), con la de las áreas protegidas en el país, se puede observar una importante presencia del campesinado en distintas áreas protegidas que se clasifican dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las cuales son las más restrictivas y son administradas por la institución de Parques Nacionales Naturales. Así mismo, es posible apreciar dicho traslape geográfico con otros tipos de áreas protegidas, administradas por las CAR y el MADS, algunas de las cuales permiten el desarrollo de actividades económicas controladas, conforme el Decreto 2811 de 1974, y la definición de zonas de “uso sostenible” conforme los Planes de Manejo y la zonificación de cada una de éstas, según el Decreto 2372 de 2010.

Mapa 1. Áreas protegidas con “áreas que probablemente presentan agricultura familiar”



Fuente: Instituto de Estudios Interculturales - IEI a partir de RUNAP (2018) y UPRA (2019).

De manera concreta, en la siguiente tabla se muestra que el 74% de las áreas protegidas presentan traslape con áreas que pueden presentar agricultura familiar, destacando que estos sucede incluso en áreas protegidas restrictivas que limitan el dominio o que no permiten la presencia de comunidades campesinas como Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales.

Tabla. Número de áreas protegidas con “áreas que probablemente presentan agricultura familiar”

Categoría área protegida		Número de áreas protegidas	Número de áreas protegidas con áreas que probablemente presentan agricultura familiar
SPNN	Área Natural Única	1	1
	Santuario de Fauna y Flora	10	8
	Vía Parque	1	1
	Reserva Natural	2	2
	Parque Nacional Natural	43	39

⁴⁵ Insumo principal generado por la UPRA para identificar las áreas que probablemente presentan agricultura familiar, mediante el uso del mapa de las coberturas de la tierra construido por el IDEAM a partir de la metodología Corine Land Cover Colombia (CLC), identificando coberturas de la tierra que pueden contener agricultura familiar. A estas áreas identificadas se eliminaron las correspondientes a cultivos de gran escala identificados previamente por los gremios, así como las que se refieren a coberturas artificializadas donde no se desarrolla agricultura familiar. Por otro lado, se sumaron áreas de concentración de pesca artesanal, los estanques de acuicultura de recursos limitados, así como figuras de ordenamiento social y territorial que facilitan y privilegian el establecimiento y desarrollo de AF (zonas de reserva campesina constituidas y paisaje cultural cafetero).

Categoría área protegida	Número de áreas protegidas	Número de áreas protegidas con áreas que probablemente presentan agricultura familiar
Santuario de Fauna	1	0
Santuario de Flora	1	0
Reserva Natural de la Sociedad Civil	658	441
Parques Nacionales Regionales	52	43
Áreas de Recreación	10	6
Distritos de Conservación de Suelos	14	13
Distritos Nacionales de Manejo Integrado	3	2
Distritos Regionales de Manejo Integrado	92	89
Reservas Forestales Protectoras Nacionales	57	51
Reservas Forestales Protectoras Regionales	96	71
Total	1041	767

Fuente: Instituto de Estudios Interculturales - IEI a partir de RUNAP (2018) y UPRA (2019).

Si bien el SPNN Naturales agrupa las áreas de protección ambiental más restrictiva en cuanto a la ocupación y desarrollo de actividades productivas y en las que su gestión se basa en la definición de los objetivos de conservación - preservación, la presencia de comunidades en dichas áreas explicada a partir de procesos de colonización hacia éstas o hacia las que se reconocen como de gran importancia ambiental para el país impulsados por los conflictos internos y por las políticas estatales de reforma agraria y posterior declaratoria de áreas protegidas, demuestra una ocupación histórica de tales zonas y en general del todo el territorio colombiano que no debe desconocerse.

Situación similar sucede con Reservas Forestales de Ley 2 de 1959, que aunque no son áreas protegidas, si representan grandes áreas delimitadas sobre las cuales existen importantes restricciones sobre el uso del suelo, bajo la suposición que las Reservas Forestales buscan fomentar el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Gran parte de las situaciones conflicto que se presentan en torno a esta figura, se relacionan con el reconocimiento jurídico de la tierra a comunidades campesinas; por cuanto para lograr su adjudicación o asignaciones de “derechos de uso” se requiere implementar procesos técnicos donde se demuestre que los campesinos realizan un uso acorde al propósito por la norma y se garantice en estas practicas productivas o dinámicas sociales las acciones necesarias para recuperar o conservar el uso forestal del territorio, así como disminuir o eliminar la presión sobre los bosques existentes, conforme la Resolución 293 de 1998 y la Resolución 629 de 2012.

Mapa 2. Reservas Forestales de Ley 2da de 1959 con áreas con probable presencia de agricultura familiar



Fuente: Instituto de Estudios Interculturales - IEI a partir de MADS y UPRA (2019).

A partir de esto, se recalca que la relación que establecen las comunidades campesinas con el entorno natural se da en términos de conservación de los ecosistemas, de uso de estos, por ejemplo, mediante el desarrollo de actividades de forestería comunitaria, y la transformación hacia agro ecosistemas dado el desarrollo de actividades productivas, en el marco de la economía campesina, tal como lo reconoce las Naciones Unidas en la Declaración de los Derechos de las comunidades campesinas:

“Reconociendo también las contribuciones pasadas, presentes y futuras de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales de todas las regiones del mundo al desarrollo a y la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad, que constituyen la base de la producción alimentaria a agrícola en todo el mundo...”⁴⁶

⁴⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. Op. Cit. p. 2.

Evidenciando la relación existente entre lo ambiental y lo productivo en territorios campesinos, sumado a su ubicación en áreas de especial interés ambiental para el país, la economía campesina no es un asunto menor siendo ésta la expresión cultural y actividad de subsistencia por cuanto a través del fortalecimiento de ésta se puede contener y cerrar la frontera agrícola, cuya ampliación constante presiona fuertemente los ecosistemas. Conforme a esto, en la Declaración de las Naciones Unidas se establece que los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a:

- "...a acceder a la tierra, las masas de agua, las aguas costeras, las pesqueras, los pastos y los bosques, así como a utilizarlos y gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz a dignidad a desarrollar su cultura" (Artículo 17, punto 1)⁴⁷
- "...a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras, así como de los recursos que utilizan y gestionan" (Artículo 18, punto 1)⁴⁸.

Así mismo, el Convenio sobre Diversidad Biológica -CDB- del que Colombia hace parte y adopta mediante la Ley 165 de 1994, reconoce entre varios aspectos la existencia de una estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales así como sus sistemas de vida tradicionales con la biodiversidad⁴⁹ - que se enmarcan en el desarrollo de la economía campesina, y en donde, además, el conocimiento que se ha desarrollado en esa apropiación del territorio es crucial en los procesos de conservación. Se menciona:

- En el Artículo 8 "Conservación in situ" inciso J: respetar, preservar y mantener "los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica ...", y en el inciso e: a promover "un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas"⁵⁰; y
- En el Artículo 10 "Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica": proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los "recursos biológicos" conforme las prácticas culturales que sea compatibles con la

⁴⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas. Op.Cit. p 14
⁴⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. Op.Cit. p 15
⁴⁹ Naciones Unidas. Convenio sobre la Diversidad Biológica. 1992. p. 3.
⁵⁰ Naciones Unidas. Op. Cit. p 6-7

particularidades y necesidades territoriales, y concibiendo medidas de manejo de los bosques que mejore sus condiciones de vida en términos productivos y sociales.

Ante esto se puede considerar a los territorios en donde estas comunidades habitan como espacios en donde se puede materializar las respuestas a ese desafío institucional, a través de su articulación para la viabilización de las formas de vida campesina y sus expresiones culturales con el desarrollo de proyectos productivos en el marco de la economía campesina en áreas de especial interés ambiental – salvo en áreas del SPNN o áreas intangibles, sujeta al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y a acciones de planeación predial, producción sostenible y conservación. Así mismo, reconocer el uso consuetudinario de los bosques por parte de las familias campesinas y la necesaria reproducción de alternativas sostenibles de uso, aprovechamiento, producción, conservación y recuperación de bosques, logrando consolidar franjas de estabilización de la frontera agrícola.

d. Asociatividad campesina

Es importante tener en cuenta que al finalizar la década de los 60's, el decreto 755 de 1967 crea la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos- ANUC-, con la cual se tenía la intención de inscribir arrendatarios para hacerlos propietarios; generar créditos para la asociación y permitir la conexión y comunicación ente el campesinado colombiano y el Estado. Sin embargo, dentro del marco del conflicto armado esta asociación se vio en la obligación de desintegrarse por las constantes amenazas y atentados en contra de la vida de quienes los conformaban⁵³. Así como rompió con el tejido social y sembró miedo en muchas personas en torno a la conformación de asociaciones, teniendo en cuenta la estigmatización y señalamiento que los grupos armados legales e ilegales generaban entorno a esta actividad.

Sin embargo, para las comunidades campesinas la organización ha sido una de las principales estrategias para sobrevivir ante un Estado ausente, que no es capaz de garantizar derechos y un modelo económico, que a la vez que lo rezaga de las dinámicas productivas lo señala de ser símbolo de retraso y pobreza. Veremos cómo en Colombia hay un marco legal que reconoce la importancia de las formas asociativas y se han creado algunas herramientas para su fortalecimiento, sin embargo, para las organizaciones campesinas estas no son meras figuras legales, son iniciativas que buscan fortalecer sus comunidades y crear dinámicas económicas para superar las condiciones desiguales que ha enfrentado por décadas. Esto hace necesario no solo el reconocimiento de las expresiones organizativas del campesinado sino su fortalecimiento, sobre todo de cara a las dinámicas productivas.

⁵³ Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas. Página Oficial <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/asociacion-nacional-de-usuarios-campesinos-de-colombia-anuc/14153>

conservación y uso sostenible y ayudar a las poblaciones locales a preparar y aplicar medidas correctivas en donde la biodiversidad haya disminuido⁵¹.

Ahora bien, en el país se debe garantizar una articulación entre los sectores productivos y ambientales para fortalecer la economía campesina que permita, además, el cumplimiento de los propósitos expuesto en el punto 1.1.10 del Acuerdo de Paz en cuanto a: 1) delimitar la frontera agrícola, 2) proteger las áreas de especial interés ambiental - AEIA y 3) generar para las poblaciones que colindan con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y buen vivir, bajo los principios de participación y desarrollo sostenible.

La desarticulación que se ha dado entre el sector ambiental y el agrario ha generado una fragmentación de esfuerzos asociado a esa visión de territorio en donde se conciben grandes áreas de conservación y grandes áreas de producción (como se expresa en la Frontera Agrícola definido en la Resolución 261 del 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial), pudiendo llegar a desconocerse esas dinámicas que surgen en territorios campesinos en donde las áreas destinadas al desarrollo de actividades de subsistencia en algunos casos son claramente delimitadas (por ejemplo, cuando se implementa cultivos o ganadería) pero en otros casos no, sobre todo cuando articulan arreglos o usos forestales, en donde se requiere un fuerte impulso por parte de la institucionalidad ambiental.

Existe, por tanto, una corresponsabilidad por parte de las comunidades campesinas habitantes dentro y en colindancia de estas áreas de importancia ambiental, frente a los deberes que son necesarios asumir entorno a la conservación ambiental de los territorios, sin embargo, esto debe ser respaldado con el reconocimiento de sus derechos políticos y su relacionamiento sociocultural y productivo con el territorio⁵², así como con el fortalecimiento de sus sistemas productivos.

Se destacan los avances en cuanto a la elaboración de políticas públicas que buscan integrar los sectores agrarios y ambientales en ese necesario fortalecimiento de las capacidades productivas y de conservación de las familias campesinas, como, por ejemplo, el CONPES 4021 en donde se determina la "Política Nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques" y se expresa que las acciones que el Gobierno nacional desarrolle deberá articularse, entre otros actores, con las comunidades considerando sus

⁵¹ Naciones Unidas. Op. Cit. p 8
⁵² Ángel, G., Posada, V., Olaya, C., González, L., Sánchez, S., Jerez, C., Melo, L. 2019. Lineamientos para la política pública participativa. Parques con Campesinos. Carta Acuerdo FAO-ANZORC. Bogotá. Consultado en: <https://parquesconcampesinos.wordpress.com/2020/09/23/conozca-algunas-de-las-propuestas-del-campesinado-para-una-politica-publica-que-solucione-los-conflictos-con-parques-nacionales-naturales/>

Las comunidades campesinas han visto en mora la garantía de sus derechos por generaciones, siendo el conflicto armado una de sus causas, pero no la única justificación de tal abandono. En este escenario "el campesinado se ha dotado de múltiples formas organizativas para defender sus identidades y papeles"⁵⁴ y a través de estas exigir respeto y garantía de sus derechos, generar dialogo institucional y posicionar sus reivindicaciones.

Una de estas reivindicaciones es la relacionada con la esfera productiva, donde enfrenta dificultades para la producción y para la comercialización. Ante este panorama las comunidades campesinas acuden a las organizaciones solidarias como una estrategia de resistir las dinámicas de un sistema económico que lo excluye, incluso señalando sus apuestas como retrogradadas, poco productivas y contrarias al desarrollo económico. En esta línea la Misión para la Transformación del Campo, en 2015, destacó como el campesinado enfrenta desigualdades en materia de acceso a bienes para la producción, bajos ingresos, en contraste con el importante papel en la producción agropecuaria de los pequeños productores.

"La falta de acceso a activos productivos y los bajos ingresos que perciben no son consecuentes con la importancia que tienen los agricultores familiares, que representan el 87% de los productores agropecuarios y contribuyen con un poco más de la mitad de toda la producción agropecuaria del país, incluida muy especialmente la producción de alimentos y de café. Numerosos estudios evidencian los elevados niveles de productividad agrícola de las pequeñas propiedades frente a los de la gran agricultura, tanto en Colombia como a nivel internacional, que, de hecho, constatan que uno de los hechos estilizados de la economía agrícola internacional es la existencia de una relación inversa entre tamaño de las fincas y productividad. Las principales razones son el uso más intensivo del suelo y la mano de obra familiar, que se hace en las pequeñas unidades de producción y que redundan en una mayor productividad por unidad de tierra y por trabajador. Esto implica que en una gran cantidad de actividades agropecuarias no existen economías de escala, aunque sí en los procesos de comercialización, transformación y otros eslabones de la cadena, por lo que los agricultores familiares deben buscar asociarse para poder competir con éxito."⁵⁵

En Colombia, la Constitución Política reconoció las formas asociativas y solidarias y definió como obligación del Estado protegerlas, promoverlas y fortalecerlas⁵⁶. A nivel legal

⁵⁴ Pnud. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: indh pnud, septiembre. Pag 129.
⁵⁵ Misión para la Transformación del Campo (2015). El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá D.C., Pág 20.
⁵⁶ Constitución Política de Colombia. (1991). Art. 58 y 333

encontramos dos grandes ejes, el primero desde las normas que tratan temas agrarios y el segundo el marco normativo en materia de cooperativismo.

Desde las normas sobre temas agrarios tenemos como uno de los primeros puntos de referencia la Ley 135 de 1961 que en su artículo 100 dispuso la formación de cooperativas agrícolas con el objetivo de adquirir tierras, facilidades de crédito, el uso de maquinaria agrícola, el establecimiento de sistemas de almacenamiento, la adquisición de herramientas y ganados, entre otras. Sobre las cooperativas que surgieron de esta ley se encuentran análisis que indican:

“constituyeron la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria (CECORA), que cumplía el papel de intermediario entre el INCORA y las asociaciones, y la mayoría de estas se dedicaron a la distribución de insumos para la producción agrícola y unas cuantas desarrollaron actividades de consumo o comercialización (Zabala, 2016, p.53). Lamentablemente, este movimiento cooperativo se vio entorpecido por las condiciones históricas de la estructura agraria colombiana, que, al estar siempre intervenida por los intereses de ciertas élites rurales y estar culturalmente tan atrasada, impidió la modificación de la tradicional estructura agraria latifundio-minifundio y, en consecuencia, la proliferación y desarrollo del movimiento cooperativo en el campo (Jaramillo, 2005)”⁵⁷.

Por su parte la Ley 160 de 1994⁵⁸ definió varias figuras a tener en cuenta: i. las cooperativas campesinas, sobre las que no se encuentra mayor definición ii. Las Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria, que tendrían entre sus objetivos la comercialización de productos agropecuarios y obtener créditos de producción iii. Las Empresas Comunitarias en la cual varias personas que cumplen las condiciones para ser beneficiarias de programas de reforma agraria estipulan contribuir su trabajo, industria, servicios u otros bienes, con el fin de desarrollar actividades como la explotación económica de predios rurales, transformación de productos y su comercialización, entre otros y iv. Las Instituciones Auxiliares de las empresas comunitarias, que son organismos que buscan incrementar y desarrollar el sistema comunitario mediante el cumplimiento de actividades para el logro de los objetivos económicos y sociales de tales empresas.

⁵⁷ Suárez M, Guillermo y Greiffenstein M, Laura. (2016). “Economía campesina, familiar y comunitaria” ¿una estrategia de inclusión productiva sostenible para el sector rural en el posconflicto? Monografía de grado. Universidad EAFIT, Medellín. Pag 29.

⁵⁸ Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994. Artículos 65, 94, 103 y 79.

De la revisión de la ley no es muy clara la diferencia existente entre algunas de estas figuras, de hecho “la ley realiza una diferenciación entre las Cooperativas de beneficiarios de Reforma Agraria y las Empresas Comunitarias Campesinas al mencionar estas de forma separada, lo cual puede ser innecesario al tener en cuenta que ambas organizaciones hacen referencia a una misma figura del sector solidario, a las Empresas Comunitarias”⁵⁹.

Un punto destacado es que la ley definió beneficios para algunas de estas figuras tales como la posibilidad de ser beneficiarios de adjudicación y otros programas de beneficio, recibir subsidios para los aportes iniciales, la exención de los impuestos de renta y complementarios. También definió que las cooperativas creadas por la misma se rigen en su funcionamiento por las disposiciones de la Ley 79 de 1988. Es importante destacar que se incluyó las Zonas de Reserva Campesina como una figura que tiene entre sus propósitos prevenir la descomposición de la economía campesina del colono y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la misma.

Desde la categoría de las denominadas entidades sin ánimo de lucro, existe un marco normativo en materia de cooperativismo y economía solidaria que tiene como un punto de referencia la Ley 79 de 1988, la cual constituyó un ejercicio de actualización de la legislación en materia cooperativa, definiendo las reglas en temas como constitución, asociados, administración, vigilancia, clasificación, régimen económico. A pesar de que esta ley constituyó un impulso para el sector cooperativo en el país, se cuestiona que esta hace parte de un conjunto de reformas que “recibe la influencia de las tendencias dominantes: la preponderancia de lo financiero en el mundo, que se orienta a los mercados de capitales y secundarios con sus diversas innovaciones”⁶⁰. Esta ley ha sido objeto de reglamentación en temas importantes como los límites de los aportes realizados por los asociados (Decreto 3081 de 1990) y la organización y funcionamiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado (Decreto 4588 de 2006).

También se destaca la Ley 4554 de 1998 que definió lo que denominó el marco conceptual que regula la economía solidaria, estableciendo para ello los principios, fines y características de la economía solidaria. Transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, que hasta ese entonces fue el encargado de la supervisión de estas entidades, en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, creó la Superintendencia de la

⁵⁹ Suárez M, Guillermo y Greiffenstein M, Laura. (2016). “Economía campesina, familiar y comunitaria” ¿una estrategia de inclusión productiva sostenible para el sector rural en el posconflicto? Monografía de grado. Universidad EAFIT, Medellín. Pag 32

⁶⁰ Pardo-Martínez, L. P. y Huertas de Mora, M. V. (2014). La historia del cooperativismo en Colombia: hitos y períodos. Cooperativismo & Desarrollo, 104(22), 49-61. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/co.v2i2i104.970BYNCNDdoi>; <http://dx.doi.org/10.16925/co.v2i2i104.970Conocimiento y reflexión>. Pag 53.

Economía Solidaria y el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito.

Por otro lado, el punto uno del Acuerdo de Paz, “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” también consideró la necesidad de brindar estímulos a la economía solidaria y cooperativa, por lo que definió la creación e implementación del Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, el cual tendría entre su misionalidad que se promueva “la autonomía económica y la capacidad organizativa en especial de las mujeres rurales, y fortalezcan la capacidad de los pequeños productores y productoras de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción”. También definió la importancia de fomentar la asociatividad entre pequeños y medianos productores, procesadores y comerciantes a fin de lograr una producción a escala y competitiva que contribuya a mejorar las condiciones de vida de campesinos y campesinas.

Para las organizaciones campesinas estas formas asociativas no constituyen simples figuras legales, que deben cumplir con una serie de requisitos y formalidades. Campesinos y Campesinas han acudido a las organizaciones de economía solidaria como una estrategia que permite formar comunidad a la vez que se incorporan a las dinámicas económicas y comerciales, pero desde una lógica diferente, en la cual los beneficios obtenidos estén distribuidos en forma equitativa, reconociendo los aportes y esfuerzos colectivos. Aquí el centro es el bienestar colectivo, el territorio y el reconocimiento de sus derechos como un colectivo, no el lucro. Al respecto el PNUD en informe sobre desarrollo humano centrado en el sector rural colombiano afirmó: “El campesinado ha tenido que ejercer una acción continua para reivindicar su papel de productor, y sobre todo para posicionarse en la agenda nacional y regional el tema de la tierra y la suerte misma del campesinado. La evidencia estadística indica que pueden asumir los procesos productivos pero que carecen del suficiente recurso tierra, y de apoyo estatal para aumentar su participación en el producto”⁶¹.

Por esto a pesar de que existe un marco legal que ha tratado de delinear el sector de economía solidaria, hace falta reconocer que el campesinado ha formado unas prácticas económicas que deben ser reconocidas, para avanzar en la garantía de los derechos de un sector poblacional que tiene un papel clave en el país; la producción de alimentos. Por esta razón este proyecto de ley propone acciones dirigidas a su fortalecimiento, las cuales incluyen formación, acompañamiento de la institucionalidad municipal en la elaboración de planes estratégicos de producción, un paquete de servicios financieros que incluyen líneas especiales

⁶¹ Pnud. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: indh pnud, septiembre. Pag 128

de crédito, seguros, incentivos de capitalización, entre otras. Estas acciones implican reconocer que el sector agrícola en el país afronta una serie de dificultades aún sin resolver, por esto merece una intervención integral, pero esta debe empezar desde las dificultades que enfrentan los pequeños productores y en potenciar la economía campesina como una oportunidad de transformar una estructura agraria y económica marcada por la pobreza y la exclusión.

e) Economía campesina

La economía campesina puede tener varias definiciones, tal como lo analiza Alexander Schejtman. Sin embargo, ésta puede definir como todos aquellos aspectos relacionados con el autoconsumo, producción, consumo, transformación, distribución, comercialización y demás procesos, vinculados a los alimentos y otros bienes o servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas, silvícolas, de aprovechamiento de la biodiversidad, turismo rural, artesanías, minería artesanal y otras actividades no agropecuarias, propias de los usos y costumbres campesinas, las cuales son dinámicas y multifuncionales. Estas cumplen el papel de suplir las necesidades y generar ingresos para las familias y comunidades, a partir, principalmente, de la mano de obra familiar y comunitaria, y, en otros casos con mano de obra contratada de la misma comunidad, para la generación de empleo dentro del territorio.

Una vez definida, es posible afirmar que la dinámica económica de las comunidades campesinas ha permitido históricamente la mayor oferta de alimentos para los colombianos y colombianas, en comparación con la agricultura industrial o los productos importados y a pesar de los altos índices de pobreza y condiciones de precariedad en las zonas rurales. En este aspecto, hay evidencias de que, para los años 90 del siglo XX, los campesinos y campesinas, es decir, la producción a pequeña escala, participaban del 50% de la producción agrícola y el 30% de la pecuaria; mientras que actualmente participan entre el 50 y el 68% de la producción agrícola nacional, representada principalmente en productos de consumo directo como papa, yuca, plátano, maíz, panela, leche y carnes; los cuales son altamente demandados por una población creciente como la de Colombia.

Además, se debe tener en cuenta que, más del 70% de las unidades productivas en el país pertenecen a pequeños agricultores con menos de 5 ha, lo que representa una alta eficiencia en el uso del suelo por parte de las comunidades campesinas, que por décadas han aprovechado el mismo suelo y los mismos bienes naturales sin explotarlos indiscriminadamente, como lo demuestra Jaime Forero, sino en una coexistencia armónica con la naturaleza, consecuente con su cultura; en lo que se puede incluir a la coca, marihuana y amapola con usos medicinales desde tiempos ancestrales y diferentes al uso ilícito, en lo cual las comunidades campesinas coinciden, no hace parte de sus usos y costumbres; lo cual está ampliamente demostrado.

La coexistencia sustentable entre la cultura y la naturaleza, propia de la vida campesina, se estructura desde las diferentes agriculturas practicadas tradicional y ancestralmente que son diversas e interculturales, ya que los campesinos no conforman un grupo étnico y tampoco una comunidad homogénea, pues en el caben los campesinos y campesinas, afrodescendientes e indígenas que se reivindican como campesinado, respetando internamente sus orientaciones étnicas y culturales específicas. Particularmente, la agroecología surge como propuesta aglutinante de dichas agriculturas y como el modelo agroalimentario más pertinente para resolver los desafíos ambientales, impulsar la soberanía alimentaria y promover la cultura campesina. Sumado al derecho de uso y conservación de semillas y de la biodiversidad; derecho a la autonomía, equidad de género, libertad de conciencia y expresiones pacíficas, a la creación de organizaciones con garantías de ley y la participación en instancias para decidir sobre su territorio, entre otros.

Esta postura hacia el reconocimiento, la promoción y transición hacia el modelo agroecológico, como componente clave impulsar la economía campesina, se apoya en el surgimiento de un nuevo paradigma de la ruralidad, reconocidos por organismos como la FAO en escenarios como el Simposio Internacional sobre Agroecología para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, desde el año 2014; donde se confirma la necesidad de establecer un marco para el diálogo internacional sobre agroecología en el futuro.

Como ya se había argumentado, de acuerdo con el Artículo 65 de la Constitución Política, las instituciones en nombre del Estado deben garantizar y asegurar que existan las condiciones adecuadas para la producción de alimentos, que como se ha argumentado y evidenciado previamente, se da en buena medida gracias a la economía campesina inmersa en su territorio.

Al mismo tiempo, se puede afirmar que los campesinos no solo realizan una contribución determinante a la seguridad y soberanía alimentaria nacional, sino que actúan como un importante contribuyente de otros bienes y servicios derivados del entorno natural en una coexistencia sustentable, pues aquellos entienden que su mayor bien es el territorio, en cuanto a que no solo son relaciones sociales las gestadas, sino que el espacio natural que comparten (bosques, ríos, suelos y fauna, entre otros) les proveerá lo necesario en la medida que se mantenga la matriz eco sistémica.

En este sentido, el agro ecoturismo comunitario, la talabartería, la fabricación de canoas, sombreros, chinchorros, quesos, por mencionar solo algunas, son definitivamente expresiones que muestran la relación tradicional del campesino con su territorio, y que sirven de valiosas oportunidades para el acercamiento con el resto de la sociedad colombiana, no

solo a sus raíces campesinas, sino a la necesidad de conservarlas y generar las condiciones para las nuevas generaciones, pues con ella se contribuye en gran manera al bienestar social y natural del territorio nacional.

Propuestas de la iniciativa jurídica como solución al marco previamente desarrollado.

Teniendo en cuenta las normas constitucionales, leyes, actos administrativos, sentencias de la Corte Constitucional, así como las diferentes manifestaciones internacionales que promueven la economía y agricultura campesina, y el reconocimiento de la población campesina como un sujeto de especial protección, resulta necesario y urgente que se adelante y profiera el presente proyecto de ley.

De manera complementaria, es preocupante el avance de la inseguridad y la creciente dependencia alimentaria, con respecto a productos agropecuarios importados en el país, lo cual atenta no solamente contra la seguridad, la soberanía y la biodiversidad de la naturaleza.

Es así como se demuestra una relación inequívoca entre la vulnerabilidad del campesinado de pequeña y mediana producción agropecuaria con el aumento de la inseguridad alimentaria nacional es más que evidente.

Por lo tanto, el siguiente proyecto de Ley plantea la implementación de una transformación agropecuaria de gran calado en la política rural, campesina y alimentaria de la nación. La presente Ley busca amparar la producción de pequeña escala, buscando corregir las brechas existentes en la protección de precios; adicionalmente, se plantea dotar de herramientas de sostenibilidad económica, productiva y social al pequeño y mediano campesino colombiano, incentivando su asociatividad y proyectando una estratégica política de seguridad y soberanía alimentaria para el conjunto de la nación.

Conflicto de intereses

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

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

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

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

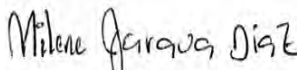
Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.



John Jairo Cárdenas Moran
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca



Martha P. Villalba Hodwalker.
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



Milene Jarava Díaz
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre



Teresa Enríquez Roser
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño



Andrés García Zuccardi
Honorable Senador de la República



Mónica Liliana Valencia Montaña
Representante a la Cámara
Departamento de Vaupés



Oscar Tulio Lizcano
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas



Faber Alberto Muñoz Cerón
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca



Hernando Guida Ponce
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena



MIGUEL AMÍN ESCAF
Senador de la República



Cristian José Moreno
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena



JOSÉ ALFREDO GNECCO
Senador de la República

 Norma Hurtado Sánchez Representante a la Cámara Departamento del Valle	 Alfredo Rafael Deluque Zuleta Representante a la Cámara Departamento de La Guajira
 JOSÉ DAVID NEME CARDOZO H. Senador de la República	 Juan Felipe Lemos Uribe Honorable Senador de la República
 Mónica María Raigoza Morales Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 José Eliecer Salazar López Representante a la Cámara Departamento del Cesar
 Anatolio Hernández Lozano Representante a la Cámara Departamento de Guainía	 Berner Zamrano Eraso Honorable Senador de la República
 Jorge Enrique Burgos Lugo Representante A La Cámara Departamento De Córdoba	 ELBERT DÍAZ LOZANO Representante a la Cámara Valle del Cauca
 Jose Edilberto Caicedo Sastoque Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 Harold Augusto Valencia Representante a la Cámara Departamento de Amazonas

CONTENIDO

Gaceta número 194 - Viernes, 26 de marzo de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 551 de 2021, Cámara, por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.....	1
Proyecto de ley número 552 de 2021, Cámara, por medio del cual se regula la emisión de estampillas en el país.....	2
Proyecto de ley número 553 de 2021, Cámara, por medio de la cual se crea el Fondo Especial para la Pensión en favor de los médicos, personal de enfermería, talento humano, personal de ambulancias, de aseo y administrativo de IPS que trabajan en primera línea contra el COVID-19 (FEPMEDA), se les asigna un bono solidario y se dictan otras disposiciones.	6
Proyecto de ley número 554 de 2021, Cámara, por medio de la cual se establece el reajuste de las pensiones de acuerdo con el incremento del salario mínimo....	9
Proyecto de ley número 555 de 2021, Cámara, por medio del cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina, desde un punto de vista asociativa, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación.	11