



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 885

Bogotá, D. C., sábado, 6 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 44 DE 2022 SENADO

*por la cual se establece un Régimen Especial de Parques con campesinos para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que presentan situaciones de uso, ocupación y tenencia, así como se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 25 de julio de 2022

*PLN° 44/22*

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República Ciudad

*Asunto: Radicación de Proyecto de Ley "Por la cual se establece un régimen especial de Parques con Campesinos para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que presentan situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia, así como se dictan otras disposiciones"*

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara

 IMELDA DAZA Senadora de la República	 AIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara
 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara

*Juan Pablo Salazar*  
Juan Pablo Salazar P.  
Representante a la Cámara  
CITEEP 1.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2022</p> <p style="text-align: center;"><b>Por la cual se establece un régimen especial de Parques con Campesinos para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que presentan situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia, así como se dictan otras disposiciones</b></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES GENERALES</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto dictar mecanismos y ajustes normativos para la resolución de los conflictos por uso, ocupación y tenencia de comunidades campesinas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p><b>Artículo 2. Destinatarios y ámbito de aplicación.</b> Las reglas generales que se establecen en la presente Ley, son aplicables a todos los campesinos y campesinas (campesinado) que habitan o derivan su sustento de actividades desarrolladas al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN- a título de tenencia, ocupación, posesión o propiedad, especialmente quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad en tanto sus derechos fundamentales no les son garantizados. La participación del campesinado se dará por medio de sus formas organizativas, en los casos que no existan organizaciones, a través de sus líderes/delegados(as). El Estado apoyará el fortalecimiento de las organizaciones campesinas existentes para los fines de la presente Ley.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Parques Nacionales Naturales garantizará la realización de escenarios participativos legítimos para las comunidades campesinas que se encuentran en las áreas que presentan situaciones de Uso, Ocupación o Tenencia con el objetivo de definir los delegados de las comunidades y organizaciones campesinas ante las instancias de participación definidas en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 3. Principios</b></p> <p><b>Bienestar y buen vivir:</b> La presente ley, a partir de una interpretación ambiental más amplia busca habilitar la atención de las necesidades de las comunidades rurales que habitan o colindan con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de manera que se logre en el menor plazo posible que ejerzan plenamente sus derechos logrando así una convergencia entre bienestar humano, derechos humanos y derechos de la naturaleza en el marco del buen vivir.</p> <p><b>Derecho a la alimentación:</b> Las comunidades campesinas que habitan áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ejercerán este derecho a través de la armonización de la producción en economías campesinas bajo sistemas productivos sostenibles con estrategias de conservación de los ecosistemas.</p> <p><b>Participación.</b> Atendiendo el objetivo del acuerdo de Paz, que busca fomentar la participación social de las comunidades más afectadas por el conflicto armado, las comunidades campesinas que habitan o colindan con áreas del SPNN y sus zonas de influencia, tendrán el derecho a participar integralmente en todas las fases de diseño, construcción e implementación de las estrategias, medidas y procedimientos que define la presente Ley, garantizando el enfoque diferencial que permite resaltar las particularidades de la apropiación territorial de mujeres, niños, niñas,</p>
<p>víctimas y adultos mayores. Para garantizar este principio el Estado apoyará programas de fortalecimiento de las organizaciones campesinas y en especial de las mujeres campesinas, entendiendo las condiciones sociales e históricamente construidas que han limitado su participación política.</p> <p><b>Interculturalidad.</b> Esta ley promoverá el diálogo, la concertación y el acuerdo en las áreas donde se compartan territorios con comunidades étnicas, garantizando las disposiciones sobre enfoque diferencial del capítulo étnico del Acuerdo Final y con salvaguarda de todos los derechos generales y particulares de las comunidades étnicas.</p> <p><b>Conservación de la diversidad biológica y cultural.</b> Inspirada en la necesidad de atender los conflictos ambientales por los usos de economía campesina de las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, propone esta ley un cambio en la comprensión de la protección y conservación de la biodiversidad. El nuevo paradigma reconoce la existencia e importancia de los saberes tradicionales campesinos respecto a los ecosistemas como parte esencial de la protección y conservación.</p> <p><b>Desarrollo sustentable.</b> La presente Ley diseñará, incorporará e implementará, estrategias y medidas de desarrollo sustentable, para la construcción de bienestar territorial en el país en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y sus zonas de influencia, basado en el reconocimiento y valoración de los saberes locales y su aporte hacia la sustentabilidad.</p> <p><b>Integralidad, interdependencia y complementariedad de los derechos.</b> Los derechos humanos, hechos y procesos sociales que enmarcan esta ley deben ser interpretados de manera integral, interdependiente y</p>	<p>complementaria, razón por la cual, lejos de plantear una disputa o priorización entre derechos campesinos y derechos al ambiente, se debe avanzar, en cada situación, hacia una interpretación que los armonice.</p> <p><b>Tratamiento y soluciones diferenciadas.</b> No existe alternativa única para solucionar los conflictos territoriales con el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Los lineamientos presentados en esta Ley sólo podrán ser efectivamente implementados a través de la concertación y participación incluyente de las poblaciones campesinas en cada caso. Se tendrá en cuenta la situación diferenciada del campesinado que quiere permanecer dentro de las áreas del Sistema y del campesinado que opte por planes de reasentamiento voluntario y digno.</p> <p><b>Procedimientos, garantías y justicia ambiental.</b> Todas las medidas que afecten al campesinado al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y sus zonas de influencia, deberán ser consultadas con las comunidades campesinas y cumplir con los parámetros de la justicia ambiental.</p> <p><b>Pedagogía territorial, ambiental y comunitaria.</b> Para el buen desarrollo del ordenamiento territorial y ambiental, la efectividad del control social y comunitario, y el éxito de las medidas que esta Ley contempla, la educación y pedagogía territorial y ambiental comunitaria es de importancia central. Se desarrollarán entre autoridades campesinas y ambientales programas amplios, sostenidos y de largo alcance que involucren a toda la población campesina asentada en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con un enfoque diferencial de género y generacional.</p>

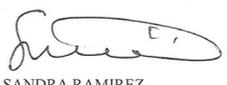
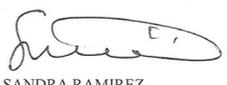
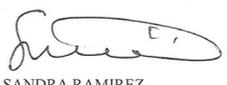
<p><b>Artículo 4. Definiciones</b></p> <p><b>Zona Amortiguadora:</b> área en la que se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar alteraciones en la composición, funcionamiento y estructura de los ecosistemas de estas áreas.</p> <p><b>Régimen especial de Parques con Campesinos:</b> Sistema de planeación y ordenamiento para las áreas del Sistema de Parques Nacionales con situaciones de uso, ocupación y/o tenencia por población campesina.</p> <p><b>Sistemas productivos sostenibles:</b> Los Sistemas Productivos Sostenibles son el conjunto de actividades que permiten suplir las necesidades productivas y de abastecimiento de las familias campesinas que habitan dentro de áreas del SPNN y sus zonas de influencia, a la vez, promueven procesos de conservación de la diversidad biológica y cultural, así como rehabilitación ecológica participativa en conjunto con ellas. Estas generan ingresos en el marco de la economía campesina, a la vez que promueven o complementan procesos de conservación.</p> <p><b>Acuerdos de Vida Campesina:</b> Entiéndase por Acuerdos de Vida Campesina, como el instrumento para la regularización de la permanencia de las comunidades campesinas que se encuentran en las áreas del régimen especial de Parques con Campesinos bajo Sistemas Productivos Sostenibles. Estos Acuerdos son resultado de las instancias de concertación definidas en los artículos 8, 10 y 12 de la presente ley y en ningún momento modifican la condición jurídica de los predios al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p>	<p><b>Control social y comunitario:</b> Entiéndase como control social y comunitario el ejercicio de vigilancia y control realizado por las mismas comunidades para garantizar la protección y conservación de las áreas definidas para tal fin en el ejercicio de zonificación ambiental participativa.</p> <p><b>Zonificación Ambiental Participativa:</b> Hace referencia al proceso de identificación de usos y clasificación participativa de las áreas que presentan situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia por comunidades campesinas al interior de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo categorías definidas concertadamente entre las comunidades y Parques Nacionales Naturales de Colombia.</p> <p><b>Plan de Co-manejo:</b> Instrumento de ordenamiento y planificación de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se encuentren bajo el régimen especial de Parques con Campesinos. Este instrumento define las actividades de economía campesina compatibles, las estrategias de conservación, los compromisos por parte de los actores involucrados, los usos habilitados y las categorías de la Zonificación Ambiental Participativa para el ordenamiento del territorio.</p> <p style="text-align: center;"><b>2. RÉGIMEN ESPECIAL DE PARQUES CON CAMPESINOS</b></p> <p><b>Artículo 5. Régimen Especial de Parques con Campesinos.</b> Créese el Régimen Especial de Parques con campesinos como sistema de planeación y ordenamiento para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con situaciones de uso, ocupación y/o tenencia, con el fin de ofrecer soluciones integrales a las comunidades descritas en el</p>
<p>Artículo 2 de la presente ley para la satisfacción del goce efectivo de sus derechos fundamentales, en el marco de alternativas equilibradas entre ambiente y bienestar, mediante la implementación de planes de Co-manejo y sus Sistemas Productivos Sostenibles referidos más adelante.</p> <p>Este régimen especial aplica únicamente a las zonas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con Usos, Ocupación o Tenencia de comunidades campesinas de acuerdo con las definiciones de las instancias de concertación detalladas en los artículos 8, 10 y 12 de la presente Ley y los procesos de zonificación ambiental participativa</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los predios caracterizados al interior de Parques Nacionales Naturales para administrar bajo el Régimen Especial de Parques con Campesinos no modificaran su naturaleza jurídica como bienes baldíos inadjudicables.</p> <p><b>Artículo 6. Planes de Co-manejo.</b> Créense los Planes de Co-manejo como instrumento de ordenamiento y planificación de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se encuentran bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.</p> <p>Estos planes serán formulados por las instancias locales de concertación con base en los lineamientos definidos por la Comisión Nacional de Parques con Campesinos y contemplarán los Sistemas Productivos Sostenibles aplicables a cada área bajo el régimen especial de manejo y las estrategias de conservación aplicables.</p>	<p>Los planes de Co-manejo formulados y aprobados por las instancias de concertación definidas en la presente ley, serán parte integral del Plan de Manejo del Área Protegida.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En las áreas donde haya presencia de comunidades indígenas y comunidades campesinas, donde existan conflictos o intereses interculturales, se instalará o convocará, con el apoyo del Ministerio del Interior, la Dirección Territorial de la jurisdicción y la jefatura del área protegida, una instancia de diálogo y consulta que permita la resolución de conflictos y la participación de los actores étnicos en los Planes de Co-Manejo.</p> <p><b>Artículo 7. Zonas de amortiguación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales</b> Se aplicarán las definiciones sobre el régimen especial de Parques con Campesinos en las zonas de amortiguación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales donde no haya iniciativas de Zonas de Reserva Campesina o determinantes ambientales preexistentes.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo de 12 meses, reglamentarán y constituirán las instancias necesarias para articular el trabajo de Parques Nacionales Naturales de Colombia, Corporaciones Autónomas Regionales, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural, con el objeto de fortalecer la función amortiguadora de estas áreas a partir de criterios ambientales, sociales, económicos y culturales.</p>

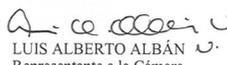
<p><b>Parágrafo 2.</b> A partir del ejercicio de articulación y sinergia de las instancias locales para las zonas de amortiguación, Parques Nacionales Naturales vinculará estas zonas de amortiguación a los planes de manejo ambiental de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales teniendo en cuenta las particularidades sociales, económicas, ambientales, culturales y políticas de las mismas.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> No se aplicarán restricciones ni limitación en el acceso y formalización de tierras para sujetos de reforma agraria o sujetos de ordenamiento a título gratuito definidos por el Decreto Ley 902 de 2017 en las zonas de amortiguación.</p> <p style="text-align: center;"><b>3. SOBRE LAS INSTANCIAS PARA LA CONCERTACIÓN</b></p> <p><b>Artículo 8. Comisión Nacional de Parques con Campesinos.</b> Créese la Comisión Nacional de Parques con Campesinos que hará parte de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia y será una instancia de concertación entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y los delegados de las comunidades campesinas descritas en el artículo 2 de la presente ley.</p> <p>Esta comisión tendrá un carácter permanente y decisorio, contará con participación y representación igualitaria de Parques Nacionales Naturales de Colombia y delegados de las organizaciones campesinas al espacio nacional y sesionará al menos 4 veces al año.</p> <p>Serán invitados con voz, pero sin voto los institutos de investigación pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, las Universidades Públicas y Privadas que realicen investigación y/o extensión rural, la Unidad de</p>	<p>Planificación Rural Agropecuaria, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, el SENA y demás entidades de carácter nacional y regional que se consideren necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Comisión Nacional de Parques con Campesinos.</p> <p><b>Artículo 9. Funciones de la Comisión Nacional de Parques con Campesinos.</b> Serán funciones de la Comisión Nacional de Parques con Campesinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Fortalecer la capacidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia para promover y consolidar procesos de participación social y coordinación interinstitucional para la conservación de la biodiversidad y la diversidad cultural en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</li> <li>b) Proponer lineamientos para realizar el diagnóstico, zonificación ambiental participativa y delimitación de las áreas susceptibles de régimen especial de Parques con Campesinos en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</li> <li>c) Establecer criterios de compatibilidad entre los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina y los Planes de Manejo Ambiental de las áreas del SPNN.</li> <li>d) Dar lineamientos y realizar seguimiento a los planes de reasentamiento y compra de predios del que habla la presente Ley o que surjan de las instancias locales o regionales de concertación con las comunidades campesinas que habitan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</li> <li>e) Orientar la conformación de los Comités Regionales de Parques con Campesinos para el nivel territorial bajo una metodología concertada.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>f) Identificar a partir de ejercicios de zonificación y caracterización las zonas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que deben ingresar al régimen especial de Parques con Campesinos.</li> <li>g) Proponer lineamientos para la implementación de proyectos, obras o actividades en el marco del régimen especial de Parques con Campesinos.</li> <li>h) Proponer lineamientos para realizar los proyectos de caracterización, rehabilitación, reconversión, conservación, recuperación, restauración, reubicación, ampliación de servicios básicos, infraestructura y demás que sean requeridos por los Comités Regionales de Parques con Campesinos.</li> <li>i) Realizar seguimiento ambiental a las áreas bajo manejo del régimen especial de Parques con Campesinos.</li> <li>j) Gestionar recursos ante el Gobierno Nacional y cooperación internacional para la financiación de los proyectos de caracterización, rehabilitación, reconversión, conservación, recuperación, restauración, reubicación, ampliación de servicios básicos, infraestructura y demás que sean requeridos por los Comités Regionales de Parques con Campesinos y que se encuentren en el marco de lo establecido por esta Comisión.</li> <li>k) Promover la coordinación interinstitucional para la atención integral de las comunidades de las áreas aledañas, colindantes o que habitan al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</li> <li>l) Proponer los lineamientos de procesos pedagógicos sobre el régimen especial de Parques con Campesinos para las comunidades y para las instituciones con jurisdicción en estas áreas.</li> <li>m) Generar estrategias de educación, comunicación y divulgación, orientadas a la puesta en marcha de procesos participativos en las instancias nacionales, regionales y locales a las que se refiere la presente ley.</li> <li>n) Proponer los lineamientos y condiciones para la ejecución del Pago por Servicios Ambientales en las áreas del Sistema de Parques</li> </ul>	<p>Nacionales Naturales habitadas por las comunidades descritas en el artículo 2 bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o) Proponer los lineamientos y condiciones para la ejecución de Programas de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales habitadas por las comunidades descritas en el artículo 2 bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.</li> <li>p) Diseñar el protocolo de actualización de áreas del SPNN según lo definido en el artículo 20 de la presente ley.</li> <li>q) Orientar la reglamentación de los Acuerdos de Vida Campesina en el Sistema de Parques Nacionales Naturales para regularizar el uso, ocupación y tenencia de las comunidades campesinas al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</li> <li>r) Organizar los procesos de investigación e incrementar el conocimiento de la realidad ambiental y cultural de las áreas protegidas y su entorno.</li> </ul> <p><b>Artículo 10. Comités Regionales de Parques con Campesinos</b> Créense los comités regionales de Parques con Campesinos para las áreas de la jurisdicción de la Dirección Territorial de Parques Nacionales Naturales de Colombia que tenga situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia por comunidades campesinas o las que sean orientadas por la Comisión Nacional de Parques con Campesinos. Contarán con participación y representación igualitaria de Parques Nacionales Naturales de Colombia y de delegados (as) de las organizaciones campesinas presentes en área de influencia de la Dirección Territorial y sesionará mínimo seis veces al año.</p>

<p><b>Artículo 11. Funciones de los Comités Regionales de Parques con Campesinos.</b> Serán funciones de los Comités Regionales de Parques con Campesinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Promover la conformación de los Comités Locales de Parques con Campesinos en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que presenten situaciones de uso, ocupación o tenencia por comunidades campesinas.</li> <li>b) Verificar los avances y el funcionamiento de los Comités Locales de Parques con Campesinos.</li> <li>c) Facilitar la articulación territorial de los Comités Locales con la Comisión Nacional para la implementación de las disposiciones que permitan mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas que habitan o usan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo las condiciones del artículo 2 de la presente ley.</li> <li>d) Realizar seguimiento ambiental a las áreas bajo manejo del régimen especial de Parques con Campesinos para la jurisdicción de la Dirección Territorial.</li> <li>e) Orientar y apoyar la formulación de proyectos de caracterización, reconversión, conservación, recuperación, restauración, reubicación, ampliación de servicios básicos, infraestructura y demás que sean solicitados por los Comités Locales de Parques con Campesinos.</li> <li>f) Identificar beneficiarios para los programas de Pago por Servicios Ambientales y otras estrategias de conservación.</li> <li>g) Promover la coordinación interinstitucional para la atención integral de las comunidades de las áreas aledañas, colindantes o que habitan al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</li> <li>h) Promover estrategias pedagógicas con las comunidades e instituciones del área de influencia de la Dirección Territorial.</li> <li>i) Proponer lineamientos de conservación y producción de economía campesina para los instrumentos de ordenamiento y planeación existentes en las zonas de amortiguación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que estén bajo manejo del régimen especial de Parques con Campesinos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>j) Apoyar la formulación de los Planes de Co-manejo que aplicarán para las zonas de las áreas protegidas que se encuentren bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.</li> <li>k) Compilar y hacer seguimiento a los Planes de Co-manejo que aplicarán para las zonas de las áreas protegidas que se encuentren bajo el régimen especial de Parques con Campesinos en la jurisdicción de cada Dirección Territorial.</li> <li>l) Promover instancias de diálogo y concertación con Corporaciones Autónomas Regionales de la jurisdicción de la Dirección Territorial para estabilizar la presión que se ejerce sobre las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</li> </ul> <p><b>Artículo 12. Comités Locales de Parques con Campesinos</b>          Créense los comités locales de Parques con Campesinos, que tendrán un carácter permanente y decisorio en cada área del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Contarán con participación y representación igualitaria de Parques Nacionales Naturales de Colombia y de las organizaciones campesinas del nivel local que colindan o habitan al interior del área protegida. En los casos en los que por razones de distancias geográficas se dificulte la participación de las comunidades, se crearán dos o más Comités Locales de Parques con Campesinos para una misma área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, estos comités sesionarán al menos cada dos meses y de manera extraordinaria cuando sea necesario.</p> <p><b>Artículo 13. Funciones de los Comités Locales de Parques con Campesinos.</b> Serán funciones de los comités locales de Parques con Campesinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Orientar y facilitar la caracterización de las zonas del área del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo el régimen de Parques con Campesinos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>b) Orientar y facilitar la ejecución de proyectos para la precisión de límites del área del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.</li> <li>c) Formular los Planes de Co-manejo que aplicarán para las zonas de las áreas protegidas que se encuentren bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.</li> <li>d) Orientar la implementación y seguimiento de los Planes de Co-manejo para las áreas bajo el régimen de Parques con Campesinos.</li> <li>e) Firmar los Acuerdos de Vida Campesina que resulten de la concertación para habilitar la permanencia de comunidades campesinas al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</li> <li>f) Desarrollar procesos de Zonificación Ambiental Participativa bajo los criterios definidos por la Comisión Nacional de Parques con Campesinos para las zonas que presenten situaciones de uso, ocupación o tenencia.</li> </ul> <p><b>Artículo 14. Modifíquese el artículo 13 del Decreto 3572 de 2011 así:</b>  <b>Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas. Son funciones de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas:</b></p> <p><u>20. Conformar la Comisión Nacional de Parques con Campesinos, la cual será una instancia de concertación entre esta autoridad ambiental y las comunidades campesinas que habitan áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Esta comisión tendrá un carácter permanente y decisorio, y contará con participación y representación igualitaria de la entidad y de las organizaciones o comunidades campesinas.</u></p> <p><u>21. Convocar la Comisión Nacional de Parques con Campesinos como instancia de concertación con carácter decisorio sobre los planes, programas y proyectos para las zonas del Régimen Especial de Parques con Campesinos.</u></p> <p><u>22. Establecer lineamientos para diagnosticar y delimitar las zonas susceptibles del régimen especial de Parques con Campesinos.</u></p>	<p><u>23. Orientar a las direcciones territoriales y a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales la formulación de los planes de Co-manejo como instrumento de planeación ambiental en las zonas donde hay situaciones de uso, ocupación y tenencia de comunidades campesinas con base a las definiciones del régimen especial de Parques con Campesinos.</u></p> <p><b>4. RÉGIMEN DE USO EN LAS ZONAS DE PARQUES CON CAMPESINOS</b></p> <p><b>Artículo 15. Modifíquese el artículo 328 del decreto ley 2811 de 1974 así:</b>  <b>Artículo 328. Las finalidades principales del sistema de parques Nacionales son:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a). Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;</li> <li>b). La de <u>asegurar</u> en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción y para:</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>1°. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental;</li> <li>2°. Mantener la diversidad biológica;</li> </ul>

<p>3°. Asegurar la estabilidad ecológica, y</p> <p>c). La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y de otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.</p> <p><u>d). La de proveer bienes y servicios ecosistémicos bajo alternativas equilibradas entre ambiente, bienestar y buen vivir a las comunidades campesinas asentadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo el régimen especial de Parques con Campesinos y sus zonas de influencia.</u></p> <p><b>Artículo 16. Modifíquese el artículo 331 del decreto ley 2811 de 1974 así:</b></p> <p><b>Artículo 331. Las actividades permitidas en el Sistema de Parques Nacionales son las siguientes:</b></p> <p>a). En los parques nacionales, las de conservación de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura.</p> <p>b). En las reservas naturales las de conservación investigación y educación;</p> <p>c). En las áreas naturales únicas las de conservación, investigación y educación;</p> <p>d). En los santuarios de flora y fauna, las de conservación, de recuperación y control de investigación y educación, y</p> <p>e). En las vías parques, las de conservación, educación, cultura y recreación.</p>	<p><u><b>Parágrafo 1.</b> Serán permitidas, según estudios de zonificación ambiental participativa realizados para el régimen especial de Parques con Campesinos; la vivienda rural campesina, la infraestructura social y comunitaria básica, las actividades de la economía campesina, familiar y comunitaria, el agroturismo campesino comunitario, ecoturismo comunitario, los sistemas de producción sostenible, la sustitución integral y concertada de cultivos de uso ilícito y otras que permitan garantizar los derechos fundamentales y la permanencia de los campesinos en las zonas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales siguiendo los criterios definidos en las instancias de concertación de la presente ley y sin perjuicio del dominio del Estado sobre estas áreas. Estas actividades deben ser apoyadas técnica y económicamente a través de la intervención integral del Estado y con cargo a las entidades que les corresponda.</u></p> <p><b>Artículo 17. Modifíquese el artículo 332 del decreto ley 2811 de 1974 así:</b></p> <p><b>Artículo 332. Las actividades permitidas en las áreas de sistemas de parques nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones:</b></p> <p>a). De conservación: Son las actividades que contribuyen al mantenimiento de su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas;</p> <p>b). De investigación: Son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país;</p> <p>c). De educación: son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas;</p>
<p>d). De recreación: Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales.</p> <p>e). De cultura: Son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y</p> <p>f). De recuperación y control: son las actividades, estudios e investigaciones para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan.</p> <p><u>g). De producción sostenible: son las actividades ejecutadas únicamente por las familias campesinas que habitan en las zonas del régimen especial de Parques con Campesinos de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con el propósito de garantizar su soberanía alimentaria y bienestar en el marco de la protección ambiental de los ecosistemas.</u></p> <p><u>h). De reconversión productiva: son las actividades dirigidas a modificar los usos del suelo para que se incorporen criterios de protección de la biodiversidad, agroecológicos y de energías limpias para lograr Sistemas Productivos Sostenibles como parte de la gestión de la conservación de estas áreas en las zonas del régimen especial de Parques con Campesinos.</u></p> <p><b>Artículo 18. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.15.1 Prohibiciones por alteración del ambiente natural del Decreto 1076 de 2015 así:</b></p> <p><b>Artículo 2.2.2.1.15.1. Prohibiciones por alteración del ambiente natural. Prohíbanse las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:</b></p>	<p>1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos.</p> <p>2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada.</p> <p>3. Desarrollar actividades industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras.</p> <p>4. Talar, socalar, entresacar o efectuar rocerías <u>sin los estudios y permisos pertinentes.</u></p> <p>5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas, para preparación de comidas al aire libre.</p> <p>6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice <u>Parques Nacionales Naturales de Colombia a través del régimen especial de Parques con Campesinos por razones de orden técnico, científico o social.</u></p> <p>7. Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área.</p> <p>8. Toda actividad que <u>Parques Nacionales Naturales y el régimen especial de Parques con Campesinos</u> determine que pueda ser causa de modificaciones significativas de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p>

<p>9. Ejercer cualquier acto de caza <u>con fines comerciales</u>, salvo la caza de subsistencia en las zonas y <u>temporadas</u> donde por las condiciones naturales y sociales y <u>el régimen especial de Parques con Campesinos permita la actividad</u>.</p> <p>10. Ejercer cualquier acto de pesca <u>con fines comerciales</u>, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales <u>Parques Nacionales Naturales bajo el régimen especial de Parques con Campesinos</u> permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita.</p> <p>11. Recolectar cualquier producto de flora <u>con fines comerciales, excepto cuando Parques Nacionales Naturales bajo el régimen Especial de Parques con Campesinos lo autorice para investigaciones, estudios especiales y proyectos de aprovechamiento sostenible</u>.</p> <p>12. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie <u>en áreas distintas a las definidas para lograr la seguridad y soberanía alimentaria de las comunidades campesinas que habitan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales administrada bajo el régimen especial de Parques con Campesinos</u>.</p> <p>13. Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables no expresamente autorizadas y sustancias explosivas, <u>con excepción de las requeridas para las actividades de subsistencia de las comunidades campesinas que habitan en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo el régimen especial de Parques con Campesinos</u>.</p> <p>14. Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ello o incinerarlos.</p>	<p>15. Producir ruidos o utilizar instrumentos o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes y <u>habitantes</u>.</p> <p>16. Alterar, modificar, o remover señales, avisos, vallas y mojones.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El régimen especial de Parques con Campesinos tendrá una regulación especial de actividades que será emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de 24 meses a partir de la promulgación de la presente ley, con base a los lineamientos generados por las instancias de concertación definidas en la presente ley y los criterios de los Sistemas Productivos Sostenibles.</p> <p><b>Artículo 19. Sistemas Productivos Sostenibles</b></p> <p>Los Sistemas Productivos Sostenibles serán específicos en ubicación y características de acuerdo con el Plan de Co-manejo concertado en las instancias definidas por los artículos 8, 10 y 12 de la presente ley.</p> <p>La reconversión productiva a Sistemas Productivos Sostenibles que vinculen criterios de protección de la biodiversidad, agroecológicos y de energías limpias serán consideradas parte de la gestión de conservación de estas áreas y deberán además propender por asegurar la sostenibilidad económica a las familias campesinas que las habitan.</p> <p>Los Sistemas Productivos Sostenibles se implementarán con el apoyo de Parques Nacionales Naturales, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y universidades en articulación a los comités regionales y locales de Parques con Campesinos.</p>
<p><b>Artículo 20. Diseño de Sistemas Productivos Sostenibles.</b></p> <p>Con fundamento en el artículo 65 de la Constitución Política Nacional deberán ser diseñados conjuntamente entre las comunidades campesinas, técnicos o profesionales agropecuarios, autoridades ambientales y agrarias, en el marco de las instancias regionales y locales descritas en los artículos 10 y 12, teniendo en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a. Deberán favorecer la soberanía alimentaria y generar ingresos suficientes para mantener un nivel de vida digna de las familias campesinas asentadas en áreas del SPNN, descritas en el Artículo 2, reemplazando los ingresos de actividades como la extracción no regulada de maderas, la minería, la ganadería extensiva, el comercio ilegal de fauna y flora, los cultivos declarados de uso ilícito, entre otras.</p> <p>b. Deberán involucrar tanto los conocimientos y tecnologías de producción locales como aquellas modernas que se adecúen a los objetivos de conservación, restauración y rehabilitación incluyendo: prácticas agroecológicas, prácticas de aprovechamiento sostenible del bosque, sistemas agroforestales y silvopastoriles que permitan la disminución de las presiones por actividades ganaderas, agrícolas o extractivas.</p> <p>c. Los Sistemas Productivos Sostenibles deberán basarse en la planeación a diferentes escalas: fincas, veredas, cuencas, territorios; contemplar la conservación individual y colectiva; y tener en cuenta el tipo de uso a reconvertir, suelo, clima,</p>	<p>disponibilidad de vías, mano de obra, distancia a mercados, entre otros factores.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El enfoque integrador prevalecerá en el desarrollo de todas las actividades, y se propenderá porque el control social de la mismas esté a cargo de las comunidades campesinas, en un marco de gestión colectiva del territorio, con base en las normas comunitarias de convivencia y las normas ambientales.</p> <p><b>Artículo 21. Acuerdos de Vida Campesina en el régimen especial de Parques con Campesinos</b></p> <p>De acuerdo con el artículo 7 de la ley 1955 de 2019, la Comisión Nacional de Parques con Campesinos y la Agencia Nacional de Tierras a través del régimen especial de manejo de Parques con Campesinos, reglamentará, en un plazo de 12 meses a partir de la promulgación de la presente ley, los Acuerdos de Vida Campesina en el Sistema de Parques Nacionales Naturales para regularizar el uso, ocupación y tenencia de predios al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>Estos acuerdos de vida campesina se firmarán, por mínimo 10 años prorrogables, en las áreas ocupadas previamente a la aprobación de la presente ley e incluirán compromisos sobre las actividades que se realizarán en estas zonas dando cumplimiento a lo establecido en la presente ley.</p> <p>En ningún momento estos Acuerdos de Vida Campesina podrán ser transferidos a otros particulares que no cumplan con lo establecido en el artículo 2 de la presente ley. Será función del comité local de Parques con</p>

<p>Campesinos comprobar y validar el traslado del Acuerdo a otro particular previa solicitud del titular de uso.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Ante la solicitud de reubicación por parte de familias campesinas, serán estas quienes, de manera concertada, decidan salir de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con garantías a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y Parques Nacionales Naturales de Colombia.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Si llegasen a existir títulos de propiedad de predios al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales se les hará anotación en Registro sobre las restricciones de actividades extractivas y de explotación incompatibles con los Planes de Co-manejo del área donde se articulen los Sistemas Productivos Sostenibles definidos por el Régimen Especial de Manejo de Parques con Campesinos.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Estos Acuerdos de Vida Campesina no representan expectativa de titulación en ningún momento.</p> <p><b>Artículo 22. Complementariedad del Régimen Especial de Parques con Campesinos con Zonas de Reserva Campesina.</b> En las zonas identificadas a partir del diagnóstico y la Zonificación Ambiental Participativa donde existan situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia por comunidades campesinas será compatible la figura de Zona de Reserva Campesina. En caso de evidenciar interés por su constitución, se deberán articular los Planes de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina con los Planes de Co-manejo del régimen especial de Parques con Campesinos.</p>	<p>Las ZRC que involucren los Sistemas Productivos Sostenibles de los que trata la presente Ley serán consideradas figuras complementarias de conservación.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El proceso de constitución de Zonas de Reserva Campesina al interior de zonas del Régimen Especial de Parques con Campesinos no modifica el régimen jurídico de los predios, por tanto, no habrá adjudicación o reconocimiento de propiedad privada en estas.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Agencia Nacional de Tierras financiarán los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina que presentan esta situación de complementariedad por considerarse figuras complementarias de conservación.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Las organizaciones promotoras de la ZRC que sean objeto del presente artículo, se vincularán a las instancias de concertación definidas en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 23. Ampliación, Realinderamiento y Recategorización de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales</b> Durante la actualización de los Planes de Manejo Ambiental de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se tendrán en cuenta los diagnósticos y Zonificaciones Ambientales realizadas en el marco del Régimen Especial de Parques con Campesinos para las siguientes situaciones:</p>						
<p>a. Cuando la evaluación ecológica y las coberturas, así como las comunidades campesinas lo identifiquen necesario, se incluirán las áreas necesarias para restauración priorizando la vinculación de mano de obra local y campesina. En caso de no ser posible procesos restaurativos se procederá a realizar evaluaciones para la recategorización de las áreas identificadas en el marco del régimen especial de Parques con Campesinos.</p> <p>b. En caso de identificar áreas de la zona de influencia del SPNN en buen estado de conservación, que sean funcionales a los objetos de conservación del área protegida y en la que existan las voluntades comunitarias, se procederá a evaluar la ampliación del área protegida reconociendo los derechos adquiridos por las comunidades tenedoras, poseedoras o propietarias de dichos predios.</p> <p>c. En caso de identificar áreas que por su estado de transformación y ocupación no cumplen con los objetos de conservación del área protegida y por solicitud de las instancias de concertación del régimen especial de Parques con Campesinos, se procederá a evaluar el realinderamiento del área protegida para liberar los predios objeto de estudio.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El diseño del protocolo de actualización de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales estará a cargo de la Comisión Nacional de Parques con Campesinos.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Dentro de los doce meses siguientes a la expedición de la presente ley, Parques Nacionales Naturales de Colombia y comunidades campesinas adelantarán en terreno un proceso en el que se verifiquen y</p>	<p>precisen los límites de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en el marco de la zonificación ambiental participativa definida en el Acuerdo Final de Paz, inciso 1 del punto 1.1.10.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Los procesos de recategorización y realinderamiento aquí expuestos serán excepcionales y sólo procederán para garantizar los derechos a sujetos de reforma agraria, sea bajo las Zonas de Reserva Campesina o bajo alguna otra modalidad organizativa. Quedan excluidos de estas posibilidades los sujetos y predios que no cumplan estas características.</p> <p><b>Artículo 24. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los congresistas,</p> <table border="1" data-bbox="857 1875 1448 2107"> <tr> <td data-bbox="857 1875 1153 1996">                   PABLO CATATUMBO                  Senador de la República             </td> <td data-bbox="1153 1875 1448 1996">                   SANDRA RAMIREZ                  Senadora de la República             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="857 1996 1153 2107">                   JULIAN GALLO CUBILLOS                  Senador de la República             </td> <td data-bbox="1153 1996 1448 2107">                   OMAR DE JESÚS RESTREPO                  Representante a la Cámara             </td> </tr> </table> <table data-bbox="857 2150 1404 2261"> <tr> <td data-bbox="857 2150 1055 2261">                   IMELDA DAZA                  Senadora de la República             </td> <td data-bbox="1055 2150 1404 2261">                   JAIRO REINALDO CALA                  Representante a la Cámara             </td> </tr> </table>	 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República						
 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara						
 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara						

<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b> <b>PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2022</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Por la cual se establece un régimen especial de Parques con Campesinos para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que presentan situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia, así como se dictan otras disposiciones</b></p> <p><b>1. Contexto del conflicto ambiental por ocupación campesina de Parques Nacionales Naturales</b></p> <p>El reiterado aplazamiento de la reforma agraria en Colombia ha generado presiones sobre las zonas marginales de lo que se ha denominado la frontera agrícola. Esto como resultado primero, de la estrategia de reducir la presión que ejercía el campesinado sin tierra sobre las haciendas productivas del interior del país, segundo como política para el control territorial a través de colonizaciones dirigidas por el gobierno, tercero como alternativa para resguardar la vida ante el desplazamiento y el acaparamiento de tierras que se da en las zonas centrales del país, y cuarto, como áreas atractivas para el desarrollo de proyectos por economías extractivas como la quina, caucho, petróleo, minería, ganadería y coca. De esta manera se ha configurado una estructura de la tenencia de la tierra que favorece el acaparamiento, la colonización campesina y la consecuente reducción de áreas de especial interés ambiental, así como la inestabilidad de la frontera agrícola.</p> <p>Para el caso del Sistema de Parques Nacionales Naturales, 37 de las 59 Parques Nacionales Naturales, es decir, más del 60% de las áreas que lo conforman presentan conflictos por usos no permitidos de la tierra, ocupación y tenencia de predios en su interior por parte de comunidades campesinas, lo cual genera presión sobre las áreas que por mandato constitucional deben ser preservadas y restauradas, mientras a la vez, la población asentada en las mismas, que en un amplio porcentaje constituyen sujetos de reforma agraria o personas en condiciones de vulnerabilidad, no han encontrado solución a su necesidad de tierras y de desarrollo social y económico. (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2019)</p> <p>De los resultados parciales de caracterización<sup>1</sup> realizada por Parques Nacionales Naturales se puede destacar que hay al interior de áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales 22.300 personas. En su interior hay 17.634 unidades productivas agropecuarias; sin embargo, la información al respecto sigue siendo limitada, muy poco frecuente, reduciendo la precisión en análisis y recomendaciones (Vilardy &amp; Parra-León, 2021).</p> <p><small><sup>1</sup> Es necesario aclarar que la información es parcial, pues no se cuenta con la totalidad de las áreas protegidas caracterizadas debido a distintos factores como: bajo relacionamiento entre instituciones y comunidades, voluntad de las comunidades campesinas, escasez de recursos técnicos y financieros, y las condiciones de orden público, entre las que se encuentra la persistencia del conflicto armado en muchas zonas del país. (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2019)</small></p>
<p>La carencia de información sobre la ocupación de estas áreas pone en evidencia que no hay un dato concluyente y mucho menos una caracterización definitiva, situación preocupante en términos de la atención social integral que debe asumir el Estado con esta población y con estos territorios.</p> <p>Cerca de 379.504 Hectáreas fueron reportadas con usos en las caracterizaciones realizadas por PNN, de esta área el 48% corresponde a ningún uso, lo que puede interpretarse como coberturas naturales o procesos de restauración, 26% uso pecuario, 17% uso agrícola y 4% leñateo que es la madera que extrae la familia para uso propio de la casa o mantenimiento de infraestructura, el 5% corresponde a otros usos como, minería, habitacional, extracción de madera, pesca, y caza (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2019).</p> <p>De la categoría señalada como “sin uso” se conoce que corresponde al área destinada para conservación por la familia campesina como una práctica cultural de aprovechar solamente un porcentaje del predio y disponer del área en reserva para otros usos asociados a aprovechamiento de productos del bosque. Situación que señala un gran potencial frente a la conservación de áreas por parte de las familias campesinas que habitan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>De las familias caracterizadas por PNN en 2018, ninguna cuenta con acceso a agua potable, el 88% se surte de cuerpos de agua, mangueras o pozos y el 10% no tiene suministro de agua.</p> <p>Sobre el suministro de energía el 52% no cuenta con acceso al servicio, 25% usa energía solar y un 5% lo hace a través de planta eléctrica.</p> <p>El 44% de la población caracterizada por Parques Nacionales manifestó disponer los residuos sólidos en fosa, 22% mediante quema, 18% cielo abierto.</p> <p>Ante este conflicto de carácter social con repercusiones ecológicas, los últimos dos gobiernos han realizado un tratamiento diferenciado. El Gobierno de Juan Manuel Santos, orientó a través del Acuerdo para la Prosperidad 079 del 28 de agosto del 2012, celebrado entre el gobierno nacional, las entidades competentes y las comunidades habitantes de las áreas protegidas, la construcción de una política pública que desarrollara alternativas para el manejo y la gestión de la conservación de los Parques Nacionales Naturales.</p> <p>En el marco de este instrumento del Gobierno Santos, organizaciones campesinas, Parques Nacionales Naturales e Incoder dieron inicio a un espacio de diálogo regional y nacional para abordar estos temas y construir una política que condujera a lograr los objetivos de la conservación y la garantía de derechos de las comunidades (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014). Este Acuerdo para la Prosperidad se tramitó a través de una Mesa Nacional de Concertación entre Comunidades Campesinas que habitan los Parques Naturales y entidades del gobierno involucradas en el conflicto.</p> <p>De esta Mesa de Concertación, si bien no se cumplieron en su totalidad las tareas encomendadas, surgieron importantes insumos para el abordaje de la problemática en</p>	<p>diferentes instrumentos de política pública que este proyecto de ley revisó y retomó a partir del documento de análisis jurídicos de Uso, ocupación y tenencia de tierra por parte de comunidades campesinas en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia que realizó Parques Nacionales Naturales, la WWF, FAO y Unión Europea (FAO Colombia, 2019)</p> <p>Una vez firmado el Acuerdo Final de Paz, los niveles de deforestación alcanzados son alarmantes. El pico de deforestación en Colombia ocurrió en 2017, cuando las cifras del IDEAM señalaron la pérdida de casi 220 mil hectáreas en el país. En los siguientes dos años el Gobierno celebró que los datos mostraron una disminución. De hecho, el registro en 2019 fue de 158 894 hectáreas. Sin embargo, en el balance del 2020 el país perdió un total de 171 685 hectáreas y en 2021, 98 000 hectáreas. (El Espectador, 2022)</p> <p>Por su parte, el gobierno de Iván Duque contempló la situación de ocupación en los Parques Nacionales Naturales en el Plan Nacional de Desarrollo, ley 1955 de 2019 artículos 7 y 8, se ha concentrado en tramitar este conflicto social como uno de orden militar. De esta manera priorizó los operativos militares y policiales bajo la estrategia Artemisa a la vez que ha restringido vía administrativa los servicios más elementales para las comunidades que habitan estas áreas, como el acceso a vacunación animal, inversión estatal, arreglo de infraestructura social, entre otras.</p> <p>El pasado gobierno también tramitó en el legislativo la ley de delitos ambientales (Congreso de la República, 2021) como apuesta para fortalecer las penas a los delitos asociados a actividades de ocupación de las áreas protegidas, la deforestación y la financiación de la deforestación, entre otros delitos del código penal.</p> <p>Esta postura ante el conflicto socio-ambiental de las áreas protegidas se ve influenciado durante el gobierno Duque por la Sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia que ordenó a Presidencia de la República tomar medidas para salvaguardar los derechos de jóvenes y niños quienes tutelaron sus derechos ambientales ante el incremento de la deforestación que se referencia anteriormente.</p> <p>Además, en el 2021 se expidió el CONPES 4050 para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) que recoge en sus estrategias ajustes necesarios para afrontar los retos de las áreas protegidas, en el marco del Convenio de Biodiversidad, como lo son: aumentar el patrimonio natural y cultural conservado, mejorar la conectividad de las áreas protegidas en paisajes terrestres y marinos más amplios, incrementar la efectividad en la gestión del SINAP y sus áreas protegidas e incrementar la corresponsabilidad de los sectores productivos y la retribución a las comunidades locales, con el fin de lograr una gestión más equitativa del SINAP (CONPES, 2021).</p> <p>Son de destacar también las directivas 006 y 007 de 2022 de la Procuraduría General de la Nación en donde llaman a las entidades que tienen responsabilidad tanto en la gestión de bosque y áreas protegidas a demostrar, en un plan de acción medible, realizable y verificable,</p>

<p>las acciones emprendidas por cada una para el cuidado, protección y gestión de los Parques Nacionales Naturales. Estas directivas de la Procuraduría exhortaron a la expedición por parte del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) de la resolución 7067 de 2022, por medio de la cual se establecen medidas encaminadas a la cancelación de los Registros Sanitarios de Predios Pecuarios que desarrollen su actividad Ganadera de Bovinos y Bufalinos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>En este contexto de intensificación del conflicto por Uso, Ocupación y Tenencia, sigue en aumento la deforestación y la ocupación de las áreas protegidas, especialmente los Parques Nacionales Naturales. Desde diferentes escalas de gestión institucional se evidencia que el deterioro de las áreas protegidas ha aumentado debido a la persistencia o recrudescimiento de las causas generadoras del conflicto social, ambiental y territorial que conduce a la ocupación de estas, con el agravante de que las áreas bajo la administración y manejo de Parques Nacionales Naturales también han aumentado. Esto configura un desafío político, social y administrativo que pasa por la comprensión del problema y el necesario cambio en la acción institucional de cara a la realidad fáctica del fracaso del tratamiento militar a este problema social.</p> <p><b>2. Objeto del proyecto de ley</b></p> <p>El presente proyecto de ley pretende contribuir a resolver el conflicto social, territorial y ambiental que se presenta en algunas zonas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales debido al Uso, Ocupación y Tenencia que ejercen las comunidades campesinas, a través de un régimen especial que posibilite la economía campesina, la participación, concertación y decisión sobre sus proyectos de vida.</p> <p><b>3. Marco Normativo</b></p> <p><b>Constitución Política de Colombia</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia de Colombia (1991) en su artículo 1 establece que: <i>Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Y el artículo 2 establece que: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los</i></p>	<p><i>particulares.</i> (Subrayado fuera de texto). Esto es que la Participación Social, es base de la organización política de la Nación.</p> <p>Por su parte, en su artículo 22 establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (Constitución Política de Colombia, 1991). Atendiendo este mandato, el 24 de noviembre de 2016 el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo FARC-EP, suscribieron el Acuerdo para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual fue refrendado vía Congreso de la República y quedó establecido en un artículo transitorio en la Constitución Política mediante el acto legislativo 01 de 2017 <i>“por el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”</i> dando así, su blindaje jurídico y estableciéndolo como acuerdo de Estado.</p> <p>En este sentido, el Acuerdo Final de Paz reconoció la situación de las familias campesinas que habitan o colindan con las áreas de especial interés ambiental y planteo una serie de soluciones en las que se destacan el punto 1.1.10 Cierre de la Frontera Agrícola y Protección de Zonas de Reserva para lograr alternativas equilibradas entre medio ambiente, bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo Rural, el gobierno nacional; <i>Apojará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles.</i> (Gobierno Nacional y FARC, 2016)</p> <p>Se parte igualmente del artículo 63 de la CPN que define <i>“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”</i> motivo por el cual el proyecto no pretende modificar en ningún momento el régimen de propiedad o la naturaleza jurídica de estos predios.</p> <p>Se enmarca también el presente proyecto de ley en el artículo 64 de la Constitución que establece que <i>“es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación &lt;sic&gt;, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”</i> (1991) porque permitirá resolver la situación jurídica de miles de familias campesinas que habitan las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales a las que se les niegan sus derechos fundamentales y cualquier tipo de inversión social privada y estatal.</p> <p>También, el artículo 65 de carta constitucional define que <i>“la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las</i></p>
<p><i>actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.”</i> (Constitución Política de Colombia, 1991) destacando acá que la población objetivo de este proyecto de ley es el campesinado colombiano productor de alimentos que habita los Parques Nacionales Naturales.</p> <p>El artículo 79 de la Constitución Política establece que <i>“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”</i></p> <p>En este sentido el proyecto recoge el carácter garantista en materia de participación de las comunidades que hoy habitan los Parques Nacionales Naturales y se propone regularizar su estancia en estas áreas como compromiso del Estado para la protección de estos ecosistemas, pues desconocer el conflicto social y ambiental en zonas solo ha empeorado la condición de las áreas protegidas.</p> <p>Se fundamenta también en el artículo 80 <i>“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”</i> En el sentido que atiende una situación problemática con los Parques Nacionales Naturales que están siendo ocupados o utilizados por comunidades campesinas a través de tres instancias de diálogo y concertación que buscan generar una apropiación social de la conservación, compatibilizando de esta manera derechos que no deberían ser excluyentes y que proyectos como este trazan un camino hacia nuevas formas de gobernanza mixta entre la institucionalidad ambiental y las comunidades campesinas de la zona.</p> <p><b>Ley 2 de 1959</b></p> <p>Establece en su artículo 13 la creación de la figura de los Parques Nacionales Naturales, <i>“... en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadero o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.”</i> (Congreso de la República, 1959)</p> <p><b>Ley 74 de 1968</b></p> <p>Incorpora el compromiso asumido por el Estado colombiano frente al “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.</p>	<p>Estas dos normas, la Ley 16 de 1962 y la Ley 74 de 1968, presentan gran relevancia en el análisis de la problemática de uso, ocupación y tenencia de la tierra por parte de población campesina en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, al tratarse de leyes aprobatorias de convenios internacionales con disposiciones en materia de derechos humanos, lo que las incorpora en el bloque de constitucionalidad y eleva su rango interpretativo al mismo nivel de la Carta Política. Allí se sustenta el reconocimiento de derechos inherentes a la persona humana y se materializan los derechos humanos. Disposiciones relativas a los derechos de propiedad o a la expectativa sobre la tenencia de la tierra, a la libertad de escoger residencia y de locomoción, la progresividad en el derecho a un nivel de vida y vivienda adecuados, y la protección contra el hambre como derecho fundamental, recobran aplicación práctica en la problemática analizada. Según lo anterior, la protección legal contra desalojos forzosos, la garantía de un cierto grado de seguridad en la tenencia de la tierra y otros derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana. (FAO Colombia, 2019)</p> <p><b>Ley 16 de 1972</b></p> <p>Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se reafirma en el continente que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la materia, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.</p> <p><b>Ley 2811 de 1974</b></p> <p>Es la ley por medio de la cual se crea el Sistema de Parques Nacionales Naturales como <i>“conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva”</i> ..., se definen sus fines, categorías, la administración, su uso y las prohibiciones. (Congreso de la República, 1974)</p> <p><b>Decreto 622 de 1977</b></p> <p>Es el decreto reglamentario del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el cual, además de reglamentar las actividades permitidas y la zonificación, define un régimen de prohibiciones en relación con la conservación de las áreas y el adecuado funcionamiento del Sistema. Este Decreto actualmente se encuentra compilado en el Decreto único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015.</p> <p><b>Ley 99 de 1993</b></p> <p>Esta ley crea el Ministerio del Medio Ambiente y define el Sistema Nacional Ambiental, así como transfiere la responsabilidad del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales con todo lo que esto implica al Ministerio del Medio Ambiente. (Congreso de la República, 1993)</p>

<p><b>Ley 160 de 1994</b></p> <p>La ley 160 de 1994 crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, desarrollando de esta forma el precepto constitucional contenido en el artículo 64 de la Constitución Política de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a otros servicios públicos rurales con el objetivo de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. (Congreso de la República, 1994).</p> <p>El Capítulo XIII de la ley 160 de 1994 desarrolla lo pertinente a las Zonas de Reserva Campesina, dentro de lo que se destaca que <i>“En los procesos de colonización que se adelantan, o deban desarrollarse en el futuro, en las Zonas de Colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, se regulará, limitará y ordenará la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación, así como los límites superficiales de las que pertenezcan al dominio privado, según las políticas, objetivos y criterios orientadores de la presente Ley, con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos”</i> (Ley 160 de 1994) de esta forma, se da por entendido la necesaria intervención del Estado y sus instituciones en el ordenamiento de la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación que hace la población campesina. Esto es, que teniendo en cuenta las disposiciones relacionadas con los recursos naturales, se debe atender las necesidades de esta población.</p> <p><b>Ley 165 de 1994</b></p> <p>Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, se destaca de esta ley y de este convenio que no sólo hace referencia a la definición del concepto “área protegida”, sino que define artículos que desarrollan el uso sostenible como una de las dimensiones de la conservación de la biodiversidad, dando soporte de ley a lo que hoy solicitan las comunidades campesinas, ser participes en el uso sostenible de los bienes y servicios ecosistémicos de los territorios que habitan.</p> <p>Esta ley ha permitido desarrollos enfocados en armonizar los usos actuales de la biodiversidad con usos sostenibles y el reconocimiento de comunidades locales como usuarios y beneficiarios de la biodiversidad y las áreas protegidas.</p> <p><b>Decreto 1777 de 1996</b></p> <p>Este decreto reglamenta el Capítulo XIII de la ley 160 de 1994 en lo que respecta a las zonas de reserva campesina, detallando que estas se constituirán <i>“en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales”</i>.</p>	<p>También establece que <i>“Las Zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afectan y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas”</i>.</p> <p>Y propone que estas también <i>“podrán comprender también las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas. En las zonas de coincidencia, estos planes deberán respetar las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras”</i>. Lo que guarda coherencia con el presente proyecto de ley.</p> <p><b>Decreto Ley 902 de 2017</b></p> <p>Adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. En este punto se analizaron las disposiciones que habilitan la inclusión en el RESO (registro de sujetos de ordenamiento) de personas declaradas o que pudieren declararse como ocupantes indebidos y que, estando incurso en las condiciones personales y socioeconómicas de vulnerabilidad (art. 5), pueden ser beneficiarias de programas de reubicación o reasentamiento.</p> <p><b>Decreto Ley 870 de 2017</b></p> <p>Establece el pago por servicios ambientales como un incentivo económico que los interesados en dichos servicios reconocen a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos.</p> <p><b>Decreto Ley 896 de 2017</b></p> <p>Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) con el objeto de promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de esta actividad al margen de la ley; además, dentro de los criterios de priorización, define las áreas declaradas como Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con la normatividad vigente.</p> <p><b>Ley 1955 de 2019</b></p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, 2018 – 2022 señala herramientas que le permiten a Parques Nacionales y demás entidades del Estado dar un tratamiento a las situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia:</p>
<p><b>Artículo 7°. Conflictos Socioambientales en Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).</b> <i>Las autoridades ambientales, en coordinación con otras entidades públicas y en el marco de sus funciones podrán celebrar acuerdos con población campesina en condición de vulnerabilidad, que habite, ocupe o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina en áreas protegidas del SINAP que deriven su sustento de estos usos y que puedan ser reconocidos por las entidades que suscriben los acuerdos con una relación productiva artesanal y tradicional con el área protegida, con el objeto de contribuir a la atención de los conflictos de uso, ocupación y tenencia que se presenten en estas áreas. Estos acuerdos permitirán generar alternativas de usos compatibles con los objetivos de conservación del área, ordenar y regular los usos asociados a la economía campesina, para mejorar el estado de conservación de las áreas, definir actividades productivas acordes con los objetivos de conservación del área protegida y las condiciones de vida de la población, garantizando sus derechos fundamentales.</i></p> <p><i>Estos acuerdos podrán ser celebrados hasta tanto la concurrencia de las distintas entidades del Estado permita atender estos conflictos por uso, ocupación y tenencia con alternativas diferenciales, integrales y definitivas.</i></p> <p><i>Lo previsto en este artículo no modifica el régimen de propiedad de las áreas, ni su régimen de protección ambiental.</i></p> <p><b>Artículo 8°. Medidas tendientes a dinamizar procesos de saneamiento al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</b> <i>Para efectos del saneamiento y recuperación ambiental de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN), Parques Nacionales Naturales de Colombia podrá adelantar las siguientes medidas:</i></p> <p><i>1. Saneamiento automático: En los eventos en que el Estado adquiera inmuebles ubicados al interior de las áreas del SPNN por motivos de utilidad pública, operará el saneamiento automático de vicios en los títulos y la tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición.</i> <i>Lo anterior, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley.</i></p> <p><i>El saneamiento automático de que trata este numeral, no aplicará respecto de los vicios que pudieran derivarse de la adquisición de inmuebles en territorios colectivos de comunidades étnicas, afrocolombianas o raizales.</i></p> <p><i>2. Compra de mejoras: Parques Nacionales Naturales de Colombia u otra entidad pública podrán reconocer mejoras realizadas en predios al interior de las áreas del SPNN con posterioridad a la declaratoria del área protegida y anteriores al 30 de noviembre de 2016, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.</i></p> <p><i>Este reconocimiento solo aplica para las personas previamente caracterizadas que reúnan las siguientes condiciones: i) que no sean propietarios de tierras; ii) que se hallen en</i></p>	<p><i>condiciones de vulnerabilidad o deriven directamente del uso de la tierra y de los recursos naturales su fuente básica de subsistencia; y iii) siempre y cuando las mejoras no estén asociadas a cultivos ilícitos, o a su procesamiento o comercialización, así como a actividades de extracción ilícita de minerales.</i></p> <p><i>Para proceder al reconocimiento y pago de indemnizaciones o mejoras en los términos de este artículo, será necesario contar con la disponibilidad presupuestal correspondiente</i></p> <p><b>Decreto 3572 de 2011</b></p> <p>El decreto 3572 de 2011 es mediante el cual se crea la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, asignando las funciones y responsabilidades de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) a Parques Nacionales Naturales de Colombia y es importante para el desarrollo del proyecto de ley pues éste supone una modificación en materia de gestión y manejo al incorporar como actor fundamental de la planificación de las áreas de PNN al campesinado y sus formas de organización.</p> <p><b>La población campesina como sujeto de especial protección constitucional</b></p> <p>La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 64 como deber del Estado la promoción del acceso progresivo de la tierra para los campesinos, al igual que el acceso a servicios y derechos sociales y económicos como educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comunicación, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el objetivo de mejorar los ingresos y la calidad de vida de los campesinos. Dicho artículo contempla, como se ha interpretado por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia<sup>2</sup>, el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y como titular del derecho a la tierra.</p> <p>En ese sentido, la sentencia C-644 de 2012 señala que,</p> <p><i>(...)el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el</i></p> <p><sup>2</sup> C-644 de 2012, T-763 de 2012, C-623 de 2015, SU-426 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016 y la T-549 de 2016, entre otras.</p>

<p><i>Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).</i></p> <p>De igual manera, señala la misma sentencia, el artículo 64 constitucional <i>“impone “una estrategia global”, pues sólo así el campesino - como sujeto de especial protección- mejora sus condiciones de vida. Esto, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias. Dicho de otro modo, se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos.”</i></p> <p>La Corte también ha reconocido que existe un programa constitucional para sectores rurales y agrarios en la Constitución de 1991, consagrado en los artículos 64, 65 y 66, el cual cuenta con los siguientes componentes:</p> <p><i>(i) la importante función que cumplen las actividades desarrolladas en el campo, (ii) la necesidad de asegurar condiciones de igualdad real para el trabajador agrario, (iii) la configuración constitucional compleja que prevé, no solo el acceso a la propiedad y otros derechos de los campesinos sino también la protección de los intereses generales. Se encuentra igualmente (iv) el carácter programático de los mandatos allí incorporados y, en esa medida, (v) la importancia de la ley en la realización, concreción y cumplimiento de la Constitución como fuente normativa de configuración de los derechos constitucionales económicos y sociales de los campesinos. (Sentencia C-028, 2018).</i></p> <p>La perspectiva que ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte se enmarca en el reconocimiento y desarrollo del <i>corpus iuris</i> de los derechos de los campesinos, orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida y compuesto por los derechos de alimentación, mínimo vital, trabajo, libertad para escoger profesión u oficio, libre desarrollo de la personalidad y participación, “los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.” (Sentencia C-077, 2017).</p> <p>La existencia de este <i>corpus iuris</i>, parte del reconocimiento como sujetos de especial protección a partir de los siguientes criterios: (i) el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado históricamente que ha significado su invisibilización por razones económicas, sociales, políticas y culturales, y (ii) algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia como población vulnerable que merece una especial protección constitucional -como es el caso de la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, menores el adulto mayor y las comunidades que dependen de los recursos naturales para su subsistencia e identidad cultural.</p> <p>Dicha vulnerabilidad es indisociable a la relación con la tierra o con el campo y por esta razón la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el</p>	<p>ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias” (sentencia T-348, 2012).</p> <p>El derecho a la participación de la población rural es un elemento fundamental del <i>corpus iuris</i> de los derechos campesinos, pues se traduce a la posibilidad de participar en los asuntos que los afectan. Por esta razón la Corte señala que “ha rechazado de manera enfática que se implementen, de manera unilateral, tanto las políticas públicas que afectan a las poblaciones que dependen de su entorno para garantizar su subsistencia y perseguir su forma de vida, como las medidas concebidas para evitar, mitigar u ofrecer alternativas en casos de impactos negativos en sus espacios vitales.[81] La Corte Constitucional, por lo tanto, ha resaltado la importancia de que en todas estas intervenciones se cuente con la participación y la concertación de las comunidades afectadas.” (Sentencia C-739/2009)</p> <p>Siendo así, es posible interpretar la necesidad de adoptar políticas de Estado que, como lo propone el presente proyecto de ley, garanticen la efectiva protección de la población campesina ante posibles situaciones que deterioren sus condiciones de vida y limiten la realización de derechos económicos, sociales y culturales ligados a el goce efectivo de la dignidad humana de dicha población.</p> <p>Para finalizar, en la Sentencia C-077 de 2017, la Corte Constitucional ha encontrado tres situaciones en las que el poder legislativo excede las facultades en materia de definición del modelo económico agrario:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Cuando las políticas agrarias implican una intervención arbitraria y sin justificación suficiente en el espacio que les permite a las comunidades campesinas, de manera autónoma, subsistir y adelantar su forma de vida, vulnerando sus derechos al mínimo vital, a la dignidad y a la autonomía, esto es, el <i>Corpus iuris</i> de la población campesina (preámbulo y arts. 1, 2, 13, 333 y 334 C.P.).</li> <li>II. Cuando promueve políticas agrarias que se abstienen de procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su <b>forma de vida</b> amparada constitucionalmente (art. 64, 65 y 66 C.P).</li> <li>III. Cuando desconoce el deber ineludible de progresivo cumplimiento que tiene que perseguir el Estado, de manera primordial y generalizada, relacionado con la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos.</li> </ol> <p>Estas situaciones contempladas por la Corte, especialmente la última de ellas, hacen énfasis en el deber del poder legislativo de priorizar iniciativas en aras de promover la progresiva democratización y acceso a la propiedad de la tierra para los campesinos. Es en ese sentido que cobra relevancia este proyecto de ley y los mecanismos que en él se proponen (instancias de concertación como la Comisión Nacional de Parques con Campesinos, los comités regionales y la creación de los planes de co-manejo) para dar una solución ponderada a los conflictos sociales, ambientales y políticos que produce la exclusión, persecución y</p>
<p>criminalización de las comunidades campesinas que habitan y trabajan al interior de las áreas protegidas del Sistema De Parques Nacionales Naturales De Colombia.</p> <p>En este sentido, es necesario destacar la Sentencia T 806 de 2014 de la Honorable Corte Constitucional sobre la decisión de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de suspender la obra de mejoramiento y construcción de la infraestructura educativa del internado de la Institución Educativa Nuestra Señora de la Macarena sede Juan León, ya que el Alto Tribunal concluyó que si bien la decisión fue constitucional, existe una tensión de dos derechos constitucionalmente protegidos , por lo que plantea armonizarlos frente al caso concreto, argumentando que “el principio de armonización concreta impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro”.</p> <p>En este mismo sentido, la Sentencia T 606 de 2015 revisa el caso en el cual se busca determinar ¿si las autoridades vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, soberanía alimentaria, participación, mínimo vital y dignidad humana de los accionantes, al no implementar medidas de compensación que mitigaran los perjuicios causados por la prohibición de pesca artesanal en el Parque Tayrona? En este caso la Corte Constitucional ampara los derechos fundamentales vulnerados e identifica nuevamente una tensión de derechos constitucionales, que resuelve ordenando medidas compensatorias a favor de los pescadores, y la obligación en cabeza del Estado de brindar alternativas para la realización de la actividad en otras zonas (FAO Colombia, 2019).</p> <p>Estos fallos permiten identificar la importancia de profundizar en herramientas administrativas y de política que permitan resolver desde la planificación de las acciones institucionales, la atención o superación de estas tensiones entre derechos protegidos constitucionalmente. Así es que este proyecto de ley propone que Parques Nacionales Naturales de Colombia sea adaptativo y atienda las particularidades de cada situación o conflicto.</p> <p><b>4. Formas de conservación en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ocupadas por comunidades campesinas</b></p> <p>La tensión sobre las áreas protegidas se produce en gran medida por un paradigma que orienta la política de conservación del país en la que se limita el uso de los recursos naturales para garantizar la existencia de los mismos en el tiempo desde una interpretación ecológica y biológica estrictamente. Esta política se puede caracterizar porque surge de la tesis de la separación de la comunidad, es decir, de las culturas con el medio o con los ecosistemas (Ángel, 1995), de allí que se definan unas zonas de exclusión como las Áreas Protegidas en donde se deba garantizar la inhabitabilidad e intangibilidad para el mantenimiento de condiciones prístinas de la naturaleza o con la menor intervención antrópica posible.</p> <p>Se debe destacar sobre este paradigma de conservación que hereda un grave problema identificado por el ecólogo Víctor Toledo (Repensar la conservación: ¿áreas protegidas o estrategia bioregional?, 2005). Así como todas las ciencias contemporáneas, la</p>	<p>conservación adolece de parcelamiento del conocimiento y reducción de los fenómenos, abordajes especializados o monodisciplinarios y creencia de que los problemas sólo se resuelven mediante la aplicación creciente de tecnologías. Es decir, se proponen “islas” de protección del mundo biológico que intenta recrear, sin importarle lo que sucede con los “mares” que las rodean (y las amenazan) (Toledo, 2005).</p> <p>A su vez, (Morea, 2021) identifica cómo estos conflictos se deben a falta de información y concientización de las comunidades, pero en mayor medida responden a las formas de implantación y manejo de estas áreas protegidas, pues se asocian con prácticas que se consideran injustas, debido a procesos de exclusión, posesión, vulneración de derechos o prácticas culturales, así como a falta de acceso a los recursos o incapacidad de generar escenarios de participación y concertación de actores.</p> <p>También se debe identificar que la espacialidad externa configura el espacio interno de las áreas protegidas, en este sentido, y desde las teorías de producción del espacio, el problema se genera en la medida en que la producción del espacio es desregulada, descontrolada y no planificada. Situación que se presentó a partir de la firma de los Acuerdos de Paz con las antiguas FARC-EP y la salida de los territorios, pues los intereses económicos y las voluntades sectoriales relegan las iniciativas de conservación y protección ambiental. La desregularización impulsa a una fuerte competencia por el espacio y a la consecuente aparición de incompatibilidades en el uso del suelo. (Morea, 2021)</p> <p>De igual forma, existen otras doctrinas sobre la conservación de los ecosistemas, así como de los bienes y servicios que estos brindan a la sociedad. Por ejemplo, la corriente Democrática-Institucional, asegura que estos bienes y servicios deben ser administrados por sistemas comunitarios a través de normas sociales o instituciones construidas socialmente para asegurar un control constante, efectivo y eficiente de estas áreas protegidas. Esto se sustenta en que la gestión colectiva genera normas y contratos que son cumplidos y a la vez supervisados por quienes pertenecen al grupo social que se beneficia del bien o de los servicios ecosistémicos (Ostrom, 2009) (Coronado, 2012).</p> <p>En este sentido, este proyecto de ley busca dar herramientas tanto institucionales como sociales para ampliar la participación de las comunidades en la planeación y toma de decisiones para lograr la apropiación social de la conservación de las áreas protegidas en el marco de las relaciones de tenencia habilitadas para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por el Acuerdo Final de Paz, el Plan Nacional de Desarrollo Ley 1955 de 2019 y en coherencia con los últimos aportes de las ciencias de la conservación, las ciencias de la sustentabilidad y la justicia ambiental frente a los retos del ordenamiento territorial y gestión de las áreas protegidas que coinciden en que no es posible insistir en una conservación autoritaria, violenta y asociada a procesos de exclusión y despojo. La experiencia demuestra que, en muchos lugares, expulsar a las personas o prohibir actividades simplemente no funciona. (Toledo, 2005) (Morea, 2021)</p>

De allí que la academia sugiera una serie de premisas para repensar la renovación en las estrategias de conservación y que en este proyecto de ley se intentan recoger.

1. La conservación necesita estrategias complementarias que maximicen simultáneamente la protección de la naturaleza y la del bienestar humano en las áreas donde las personas cazan, cosechan y viven.
2. La conservación no debe infringir los derechos humanos y debe abarcar los principios de equidad y equidad de género.
3. Si la conservación respeta las formas de conocer, ser y hacer de las personas y las integra en estrategias y programas se obtendrán mejores resultados de conservación.
4. La conservación debe trabajar con las empresas y corporaciones debido al enorme impacto que estas tienen sobre los usos de las tierras y el derecho de acceso a ciertos recursos esenciales.

En definitiva, se ve emerger en estas premisas la importancia del factor social y el repensar el uso del espacio, no basta con planificar a partir de factores ambientales o especies a proteger únicamente (Toledo, 2005) (Morea, 2021).

Para lograrlo, es necesario destacar los siguientes elementos sobre la Participación Social como derecho y sustento de la presente propuesta, identificados en la Política de Participación Social en la Conservación elaborada por Parques Nacionales Naturales (2001).

**5. La participación como derecho de las comunidades campesinas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales**

La participación social es un derecho de las personas y las colectividades, reconocido en la base de la organización política de la Nación; es decir, del mismo Estado, en cuanto éste por definición constitucional, Artículos 1-2 (1991) debe garantizar la participación con el fin de procurar la equidad, la justicia social y la seguridad jurídica de todos los ciudadanos.

Este derecho es la esencia misma del tipo de democracia vigente en el país, que está definido en la Constitución Política como democracia participativa caracterizada por la relación directa y progresiva de los ciudadanos con la gestión pública –en cuanto a su acceso a los espacios decisorios, a las instancias institucionales, a los instrumentos propios de dicha gestión y a la efectividad del control social sobre ella- en contraste con la democracia representativa, basada en la delegación casi absoluta de la gestión pública.

La participación social así entendida, configura una nueva dimensión de los público, en la cual la concurrencia ciudadana define las prioridades de la gestión del Estado en un contexto de derechos, deberes y responsabilidades que todos comparten a partir del pacto social básico enarcanado en la Constitución Política, cuyos primeros 80 artículos consagran los derechos humanos fundamentales, individuales y colectivos, dentro de los cuales es central el derecho

a la identidad y a la diversidad cultural, al medio ambiente sano y al goce de los recursos naturales por parte de las actuales y las futuras generaciones de colombianos.

La participación se fundamenta y se desarrolla dentro de la complementariedad de las legislaciones vigentes en el país, según la organicidad misma de la Constitución Nacional. Son relevantes, en este sentido, las leyes relacionadas con la participación ciudadana, los derechos humanos, las leyes ambientales, las de planificación pública, las leyes de desarrollo, las territoriales, de pueblos indígenas y de comunidades campesinas, negras y otras sectoriales como las del sistema agrario, minero, etc.

En contextos de diversidad étnica y cultural, como el colombiano, la consulta y la concertación social son instrumentos privilegiados de la participación social. De modo general, este instrumento es considerado ante todo como un espacio especial de construcción de consensos públicos en ejercicio del derecho de las comunidades a forjar su propio futuro y a reproducir sus diferencias socio-culturales respecto a la sociedad nacional.

La adecuación institucional pública a la diversidad étnica y cultural de la Nación, y la interculturalidad como forma de la participación social en dichos contextos. Es un deber del Estado y un derecho de todos los colombianos que se fortalezcan las responsabilidades institucionales y las regulaciones sociales interculturales que garanticen la compatibilidad entre los sistemas regulatorios y de manejo ambiental tradicional de las comunidades y los principios de sostenibilidad ambiental.

En este orden de ideas, se propone establecer escenarios de participación social para que las comunidades campesinas que habitan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, sean partícipes de la planeación institucional de las áreas protegidas que habitan en el marco del Régimen especial de Parques con Campesinos.

**6. Conflicto de intereses**

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

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

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda*

resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

(...)"

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

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

De los honorables Congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara

  
IMELDA DAZA  
Senadora de la República

  
LAIRO REINALDO CALA  
Representante a la Cámara

  
LUIS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara

  
PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA  
Representante a la Cámara

  
CARLOS ALBERTO CARREÑO  
Representante a la Cámara

  
GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ  
Representante a la Cámara

<p><b>7. Referencias</b></p> <p>Absalón, M. (2009). <i>Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional</i>. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.</p> <p>Ángel, A. M. (1995). <i>La fragilidad ambiental de la cultura</i>. Bogotá: IDEA, Universidad Nacional de Colombia.</p> <p>Congreso de la República. (16 de diciembre de 1959). Ley 2 de 1959. <i>Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>. Bogotá, Colombia.</p> <p>Congreso de la República. (18 de Diciembre de 1974). Decreto Ley 2811 de 1974. <i>Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección</i>. Bogotá, Colombia.</p> <p>Congreso de la República. (22 de Diciembre de 1993). Ley 99 de 1993. <i>por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, y se dictan otras disposiciones</i>. Bogotá, Colombia.</p> <p>Congreso de la República. (03 de Agosto de 1994). Ley 160 de 1994. <i>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</i>. Bogotá, Colombia.</p> <p>Congreso de la República. (2021). <i>Ley 2111</i>.</p> <p>CONPES. (2021). 4050. <i>Política para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas</i>. Bogotá.</p> <p>Constitución Política de Colombia. (7 de Julio de 1991). Colombia.</p> <p>Coronado, S. A. (2012). <i>Bosques y derechos, Reflexiones sobre el acceso y gobierno de las comunidades locales sobre los recursos forestales. Tesis para optar el título de Magister en Derecho</i>. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.</p> <p>DANE. (2014). <i>Censo Nacional Agropecuario</i>. Bogotá.</p> <p>El Espectador. (1 de Junio de 2022). Obtenido de <a href="https://www.elespectador.com/ambiente/la-amazonia-colombiana-fue-la-cuarta-con-mas-deforestacion-durante-2021/">https://www.elespectador.com/ambiente/la-amazonia-colombiana-fue-la-cuarta-con-mas-deforestacion-durante-2021/</a></p> <p>FAO Colombia. (2019). <i>Revisión y consolidación de análisis jurídicos uso, ocupación y tenencia de tierra por parte de comunidades campesinas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia</i>. Bogotá.</p> <p>Gobierno Nacional y FARC. (2016). <i>Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera</i>. Bogotá.</p>	<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (21 de junio de 2018). Resolución 261 de 2018. <i>Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general</i>. Colombia.</p> <p>Morea, J. P. (2021). <i>Concepciones del espacio y ordenamiento territorial. Hacia una renovación de las estrategias de conservación en áreas protegidas. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía</i>, 199-216.</p> <p>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2020). <i>Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019</i>. Bogotá.</p> <p>Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. <i>Science</i>, 419-422.</p> <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia. (27 de Noviembre de 2014). Obtenido de Sitio Web Parques Nacionales Naturales de Colombia: <a href="https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/mesacampesinos/acuerdo/">https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/mesacampesinos/acuerdo/</a></p> <p>Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2019). <i>Caracterización de Uso, Ocupación y Tenencia en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales de Colombia</i>. Recuperado el 2021</p> <p>Toledo, V. (2005). Repensar la conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia bioregional? <i>Gaceta Ecológica</i>, 67-83.</p> <p>Unidad de Parques Nacionales Naturales. (2001). <i>Política de Participación Social en la Conservación</i>. Bogotá, Colombia.</p> <p>Vilardy, S., &amp; Parra-León. (2021). <i>Informe 2021 Parques Nacionales Cómo Vamos</i>. Bogotá: Parques Nacionales Cómo Vamos.</p>
---	--

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 25 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.044/22 Senado "**POR LA CUAL SE ESTABLECE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE PARQUES CON CAMPESINOS PARA LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES QUE PRESENTAN SITUACIONES DE USO, OCUPACIÓN Y TENENCIA, ASÍ COMO SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JULIÁN GALLO CUBILLOS, PABLO CATATUMBO, SANDRA RAMÍREZ, IMELDA DAZA; y los Honorables Representantes OMAR DE JESÚS RESTREPO, JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ, LUIS ALBERTO ALBÁN, PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA, CARLOS ALBERTO CARREÑO, GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ, JUAN PABLO SALAZAR. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **QUINTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 25 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **QUINTA** Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de las economías campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 25 de julio de 2022

*PLNº 45/22.*

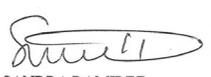
Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República Ciudad

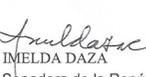
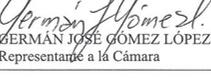
*Asunto: Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se fortalecen las Plazas de Mercado Públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de las economías campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones"*

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara

 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara
 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara

*Juan Pablo Salazar*  
Juan Pablo Salazar R.  
Representante a la Cámara  
CITREP - 1.

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_ DE 2022**

*"Por medio de la cual se fortalecen las Plazas de Mercado Públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de las economías campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones"*

El Congreso de la República de Colombia

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto fortalecer las Plazas de Mercado públicas del país, promover la conservación de su patrimonio cultural y fortalecer el espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y estimular la economía solidaria entre quienes comercialicen sus productos en las Plazas de Mercado y promover mercados campesinos.

**ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La presente ley aplica para todas las plazas de mercado públicas del país, los pequeños y medianos productores rurales de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, las personas naturales o jurídicas que participen en el proceso de producción, comercialización y las entidades estatales de orden territorial y nacional.

**ARTÍCULO 3º. DEFINICIONES.** Para la buena aplicación de la presente ley, se consideran necesarias las siguientes definiciones:

**Plaza de Mercado:** Es el bien fiscal de uso público mediante el cual el Estado ejerce la función social de garantizar el abastecimiento de alimentos, con calidad nutricional, oportunidad, confianza y precio justo, a través de la comercialización de productos provenientes de la economía campesina de mediana y pequeña escala que conserva patrones culturales y tradicionales propios. Es también un centro activo de encuentro entre el campo y la ciudad. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas competentes.<sup>1</sup>

**Economía campesina, familiar y comunitaria:** 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,

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2018). Construcción y dotación de una plaza de mercado. Recuperado de: <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/plazademercado/PTplazademercado.pdf>

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 ingresos, y construir territorios e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas. La economía campesina, familiar y comunitaria abarca una diversidad de estrategias productivas incluídas la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, el aprovechamiento de los bienes y servicios de la biodiversidad, el turismo rural, las artesanías, la minería artesanal, y otras actividades de comercio y servicios no vinculadas con la actividad agropecuaria. En este sistema predominan las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad, y el desarrollo de sus actividades se fundamenta en el trabajo y mano de obra de tipo familiar y comunitaria; y busca generar condiciones de bienestar y buen vivir para las y los habitantes y comunidades rurales.<sup>2</sup>

**Circuitos de comercialización alternativos:** Los circuitos de comercialización alternativos buscan objetivos diferentes a los propuestos por los mercados y cadenas convencionales, propendiendo por la comercialización de diversos productos con la menor participación posible de intermediarios y buscando ir más allá de la simple transacción de un bien para garantizar el bienestar de consumidores y productores. Algunos de estos objetivos consisten en fomentar el acceso al mercado para los productores campesinos, familiares y comunitarios para promover su autonomía y empoderamiento; promover la sostenibilidad socioeconómica y ambiental de estas formas de producción y el territorio; ofrecer precios justos; promover la soberanía alimentaria; mejorar las relaciones bajo principios equitativos entre el campo y la ciudad; y conservar y fortalecer el patrimonio y la cultura.<sup>3</sup>

**Circuitos cortos de comercialización:** Los circuitos de proximidad o circuitos cortos de comercialización son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos locales o de temporada, sin intermediario o reduciendo al mínimo la intermediación, lo que permite precios justos tanto al productor como al consumidor. Los circuitos de proximidad acercan a los agricultores al consumidor, fomentan el trato humano, y sus productos, al no ser transportados a largas distancias, generan un impacto medioambiental más bajo. Así mismo, estos circuitos propician un proceso de concientización entre personas productoras y consumidoras, favoreciendo una producción más limpia y un consumo más responsable.<sup>4</sup>

**Economía solidaria:** Sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas

<sup>2</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Resolución 464 de 2017 por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Chauveau, C.; Lacroix, P.; & Taïpe, Diana. (2013). Circuitos alternativos de comercialización. AVSF MAGAP Ecuador.

<sup>4</sup> Ibid.

autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.<sup>5</sup>

**Mercados campesinos y comunitarios:** Esquemas de comercialización de bienes y servicios agropecuarios y culturales a nivel local caracterizados por: (i) presencia y gestión, de manera exclusiva o principal, por parte de personas productoras y organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria; (ii) ausencia o mínima intermediación (limitada a algunos productos no disponibles localmente); (iii) venta de productos frescos, de temporada y de mínimo procesamiento; (iv) promoción de alimentos y productos propios del territorio; (v) búsqueda de un precio justo tanto para el productor como para el consumidor; (vi) fomento de la agricultura limpia o agroecológica. Estos esquemas de comercialización suelen operar en plazas, parques, escuelas y otro tipo de espacios de tipo público o comunitario.<sup>6</sup>

**Alimentación Adecuada.** Es aquella que satisface las necesidades energéticas y nutricionales de las personas en todas las etapas del ciclo vital considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento y desarrollo. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna e incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

**Soberanía Alimentaria.** La Soberanía Alimentaria se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.

**ARTÍCULO 4º. COLABORACIÓN ARMÓNICA DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO.** Las competencias atribuidas a las distintas entidades y niveles territoriales a través de esta ley, garantizarán la adecuada coordinación para el cumplimiento de los fines previstos, las cuales serán ejercidas conforme a los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

**PARÁGRAFO 1.** Las decisiones tomadas por las entidades públicas, en ejercicio de las funciones dadas por la presente Ley, tendrán en cuenta la participación de la sociedad civil, con el objetivo de generar una política pública acorde a las necesidades de cada uno de los distintos territorios del país.

<sup>5</sup> Congreso de la República. Ley 454 de 1998 "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones."

<sup>6</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ob cit.

- 15) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de quinta categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
- 16) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de sexta categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
- 17) Un alcalde o alcaldesa en representación de los municipios donde se ubican las plazas de mercado designado por la Federación Colombiana de municipios
- 18) Un hombre y una mujer representantes de los productores de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria del nivel nacional.

**PARÁGRAFO 1.** La Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado se reunirá cada 3 meses de manera ordinaria y de manera extraordinaria cuando se requiera. La primera reunión de la Mesa será en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley con el propósito de reglamentar sus funciones, organización y lineamientos, teniendo en cuenta los artículos 6, 7 y 8 de la presente ley.

**PARÁGRAFO 2.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contando con el principio de participación, establecerá el mecanismo para la elección de los representantes que tratan los numerales 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 que trata el presente artículo.

**PARÁGRAFO 3.** Los representantes del numeral 18 decidirán autónomamente la persona delegada que les representará en la Mesa Técnica Nacional.

**PARÁGRAFO 4º.** La financiación para que las personas representantes de los numerales 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 18 puedan asistir a las reuniones de la Mesa quedará bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura.

**ARTÍCULO 6º. DE LAS SUBCOMISIONES DE TRABAJO.** Para el buen funcionamiento de la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado Públicas, esta tendrá por lo menos las siguientes subcomisiones de trabajo:

- a. Subcomisión de Infraestructura, Adecuación y Rehabilitación
- b. Subcomisión de Cultura
- c. Subcomisión de Fortalecimiento Social
- d. Subcomisión de Comercialización
- e. Subcomisión de Cooperativismo
- f. Subcomisión de Salud y Medio Ambiente
- g. Subcomisión de Soberanía Alimentaria

**PARÁGRAFO 1º.** Las personas representantes que trata el artículo 5, se distribuirán equitativamente dentro de las subcomisiones de trabajo. Estas subcomisiones tendrán dentro de su composición, a representantes de las entidades del orden nacional, de los entes

**CAPÍTULO I: DEL FORTALECIMIENTO DE LAS PLAZAS DE MERCADO EN EL PAÍS**

**ARTÍCULO 5º. MESA TÉCNICA NACIONAL DE PLAZAS DE MERCADO.** Créese la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado como instancia consultiva, decisoria y articuladora para la construcción, implementación, seguimiento y evaluación de la Política de Estado que trata el artículo 12 de la presente ley, del plan para el fortalecimiento, rehabilitación y adecuación de las Plazas de Mercado que trata el artículo 9 y demás instrumentos y herramientas que trata la presente ley. La composición de la Mesa será así:

- 1) El director o directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado o delegada.
- 2) El Ministro o Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) o su delegado o delegada
- 3) El Ministro o Ministra de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) o su delegado o delegada
- 4) El Ministro o Ministra de las Tecnologías, la Información y Las Comunicaciones (MINTIC) o su delegado o delegada
- 5) El Ministro de Cultura o su delegado o delegada
- 6) El Ministro de Trabajo o su delegado o delegada
- 7) El director o directora de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) o su delegado o delegada
- 8) Una persona representante de la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)
- 9) Una persona representante de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)
- 10) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios categoría especial según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"
- 11) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de primera categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
- 12) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de segunda categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
- 13) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de tercera categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
- 14) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de cuarta categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

territoriales, representantes de las Plazas de Mercado Públicas y de las Organizaciones y Asociaciones que tienen asiento al interior de la Mesa Técnica Nacional tal como lo establece el artículo 5 de la presente ley.

**PARÁGRAFO 2.** En caso tal se requiera otra Subcomisión de Trabajo, la Mesa Técnica Nacional podrá crearla de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 4 de la presente ley.

**ARTÍCULO 7º. DEL CONSEJO TÉCNICO.** Créese el Consejo Técnico de la Mesa Técnica Nacional de las Plazas de Mercado Públicas como instancia de coordinación, articulación y decisión de las Subcomisiones de Trabajo que trata el artículo 6 de la presente ley, el cual estará integrado por un representante de cada Subcomisión de Trabajo.

**ARTÍCULO 8º. FUNCIONES DE LA MESA TÉCNICA NACIONAL DE PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS.** La Mesa Técnica, a través de sus subcomisiones de trabajo, cumplirá con las siguientes funciones:

1. Establecer el reglamento interno del funcionamiento de la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado públicas.
2. Construcción de los lineamientos de Política de Estado para el fortalecimiento de las Plazas de Mercado Públicas como patrimonio cultural de la nación que trata el artículo 12 de la presente ley, en un término no mayor a un año de entrada en vigencia esta normativa, teniendo en cuenta el enfoque territorial.
3. Construcción de los lineamientos del Plan para el fortalecimiento, rehabilitación y adecuación de las Plazas de Mercado Públicas que trata el artículo 9 de la presente ley, en un término no mayor a un año de entrada en vigencia esta normativa, teniendo en cuenta el enfoque territorial.
4. Hacer seguimiento y evaluación a cada uno de los planes, política de Estado, estrategias y demás instrumentos que contiene la presente ley.
5. Elaborar periódicamente diagnósticos sobre las Plazas de Mercado públicas para identificar sus necesidades y problemáticas, teniendo en cuenta la información del Registro Único Nacional de las Plazas de Mercado Públicas creado en el artículo 11 de la presente ley, con el propósito de gestionar soluciones en el marco de las competencias y la normatividad que rige las instituciones de la Mesa Técnica Nacional.
6. Definir los lineamientos y guías para la implementación de la presente ley y de su reglamentación.

**ARTÍCULO 9º. Plan para la Adecuación, Rehabilitación y Fortalecimiento Social, Económico, Cultural, Ambiental y de Infraestructura de las Plazas de Mercado del País.** El Gobierno nacional bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o quien haga sus veces, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural, sin detrimento de las responsabilidades y competencias de las entidades territoriales, contando con los lineamientos que trata el inciso 3 del artículo 8 de la presente ley, crearán un plan para la

<p>adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social, económico, cultural, ambiental y de infraestructura de las Plazas Públicas de Mercado del país, que promueva y conserve su patrimonio cultural.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> En los casos en que la adecuación y rehabilitación no sea posible y por lo tanto se requiera la reubicación, según criterios técnicos definidos por las alcaldías municipales o distritales, esta deberá hacerse a lugares con instalaciones adecuadas que garanticen condiciones adecuadas para el acceso, la logística, manipulación, comercialización, fortalecimiento de los valores culturales, así como la minimización de los riesgos sanitarios.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2º.</b> La implementación del Plan se realizará teniendo en cuenta los criterios establecidos por los entes territoriales y sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3º.</b> Dicho plan deberá detallar cuáles serán las entidades estatales responsables, su justificación y antecedentes, tiempos y número de proyectos a intervenir, alcance del plan, estrategias, instrumentos de política y de planeación, criterios de priorización, mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.</p> <p><b>ARTÍCULO 10º. FUENTES DE FINANCIACIÓN.</b> Las fuentes de financiación para la creación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan para la adecuación y rehabilitación de las Plazas de Mercado Públicas del país y dado los casos su reubicación cuando sea necesaria según criterios de las alcaldías municipales o distritales, estarán a cargo de:</p> <p>A) Presupuesto General de la Nación. B) El presupuesto destinado por los Entes Territoriales según establezcan autónomamente.</p> <p><b>ARTÍCULO 11º. DE LA CREACIÓN DEL REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS EN EL PAÍS.</b> El Departamento para la Prosperidad Social, o quien haga sus veces, en tiempo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, creará el Registro Único de las Plazas de Mercado Públicas en el país con el propósito de contar con información precisa sobre el número de Plazas, estado en que se encuentran, situación jurídica, número de personas que ofrecen sus productos al interior de estas, su condición étnica o cultural, sexo, género, edad, nivel de escolaridad, afiliación al sistema de seguridad social, condición socio económica, entre otros, para que el Gobierno Nacional y entes territoriales generen acciones de política pública en aras de su fortalecimiento y del progreso socioeconómico y dignificación de la labor de comercialización y abastecimiento alimentario que se desarrolla en dichos espacios.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La información que resulte del Registro Único Nacional de las Plazas de Mercado Públicas en lo que no corresponda a datos personales será de consulta pública y</p>	<p>estará disponible en un portal web creado para tal fin por el Departamento para la Prosperidad Social o quien haga sus veces se utilizará únicamente para cumplir con los objetivos del presente artículo y la custodia y protección de datos personales estará a cargo del Gobierno Nacional y los entes territoriales.</p> <p><b>ARTÍCULO 12º. POLÍTICA DE ESTADO.</b> En un término no mayor a un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Cultura, teniendo en cuenta el principio de la participación, creará la Política de Estado para la adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social, económico, ambiental, en infraestructura y patrimonio cultural de las Plazas de Mercado Públicas del país.</p> <p>Esta política también definirá los lineamientos para promover los incentivos a la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria que se ofrezcan en las Plazas de Mercado Públicas; la promoción, fortalecimiento y planeación de los Mercados Campesinos como instrumentos de Comercio Justo que promuevan los Circuitos Cortos de Comercialización desde un enfoque territorial, así como la promoción del consumo de alimentos saludables comercializados en las Plazas de Mercado Públicas y en los mercados campesinos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La formulación e implementación de la política debe contar como mínimo con las siguientes estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar e implementar un sistema nacional de abastecimiento de alimentos que tenga como prioridad los circuitos alternativos y cortos de comercialización, con el objetivo de disminuir huella de carbono y los desperdicios alimentarios.</li> <li>2. Diseñar e implementar una estrategia para la dignificación laboral de los trabajadores de las Plazas de Mercado y de las personas que ofertan sus productos al interior de estas.</li> <li>3. Diseñar e impulsar estrategias a nivel nacional y territorial, que fomenten la asociatividad y cooperativismo y fortalezcan las organizaciones de las personas que ofertan sus productos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en las Plazas de Mercado, contando con el enfoque territorial.</li> <li>4. Diseñar e implementar una estrategia para que las organizaciones solidarias que se creen en el marco de esta ley, puedan ofrecer los productos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en el marco de la ley de Compras Públicas Locales.</li> <li>5. Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer, impulsar y fomentar los Mercados Campesinos teniendo en cuenta el enfoque territorial.</li> <li>6. Diseñar e implementar estrategias para el fortalecimiento cultural de las Plazas de Mercado y potenciar el turismo al interior de las mismas.</li> <li>7. Diseñar, implementar y hacer seguimiento a una estrategia para la promoción, fortalecimiento, ejecución, monitoreo y evaluación de los Mercados Campesinos contando con el enfoque territorial.</li> </ol>
<p>8. Diseñar e implementar una estrategia para la promoción del consumo de alimentos saludables ofertados en las Plazas de Mercado Públicas y Mercados Campesinos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La formulación de esta política de Estado contará con los lineamientos que resulten de la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado Públicas.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Para la buena construcción, desarrollo, seguimiento y evaluación de la política de Estado, esta deberá incluir información emanada del artículo 11º de la presente ley.</p> <p><b>CAPÍTULO II: DE LOS INCENTIVOS A LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS PROVENIENTES DE LA ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA EN LAS PLAZAS DE MERCADO</b></p> <p><b>ARTÍCULO 13º. DE LOS SUBSIDIOS.</b> El Gobierno nacional bajo la responsabilidad del Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con cargo a los recursos de inversión, en un plazo no mayor a un año y seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, desarrollarán y pondrán en marcha una línea de subsidios para los pequeños y medianos productores rurales de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria que oferten sus productos en las plazas de mercado, con el fin de fortalecer su proceso de comercialización.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Los subsidios podrán ser destinados para: compra de equipos para fortalecimiento de las cadenas en frío, compra de elementos para la promoción y buenas prácticas de cocina tradicional, fortalecimiento de las condiciones de saneamiento de los locales o transformación de los productos para inyectarle valor a los mismos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán dicha línea de subsidios.</p> <p><b>ARTÍCULO 14º. DE LOS CRÉDITOS.</b> El Gobierno nacional bajo la responsabilidad del Banco Agrario y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con cargo a los recursos de inversión, en un plazo no mayor a un año y seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, desarrollarán y pondrán en marcha una línea de créditos a bajo interés dirigidos hacia: 1. Los pequeños y medianos comerciantes de las plazas de mercados; y 2. Los pequeños y medianos productores rurales de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria que oferten sus productos en las plazas de mercado, con el fin de fortalecer su proceso de comercialización.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Los créditos podrán ser destinados para: compra de equipos para almacenamiento de cadenas en frío, compra de elementos para la promoción y buenas prácticas de cocina tradicional, fortalecimiento de las condiciones de saneamiento,</p>	<p>transformación de los productos, promoción de hábitos de alimentación saludable, compra de equipos para movilización y entrega de productos, fortalecimiento organizativo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán dicha línea de créditos.</p> <p><b>CAPÍTULO III: DE LOS INCENTIVOS A LA ECONOMÍA SOLIDARIA DE LAS PERSONAS QUE OFERTAN SUS PRODUCTOS DE ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA EN LAS PLAZAS DE MERCADO.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 15º. EXENCIÓN DE PAGO DE REGISTRO Y RENOVACIÓN.</b> Sin perjuicio de las medidas que se adopten para el fortalecimiento de las Plazas de Mercado Públicas establecido en los artículos 9 y 12 de la presente ley, las organizaciones de economía solidaria que incluyan en su objeto la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y que se constituyan y formalicen a partir de la vigencia de la presente ley, quedarán exentas del pago de los derechos por todo concepto en el Registro Único Empresarial y Social "RUES" durante los tres (3) primeros años de funcionamiento, contados a partir de la fecha de la asamblea de constitución. El registro de acto de constitución deberá realizarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de asamblea de constitución.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Las organizaciones de economía solidaria que se hayan constituido antes de la vigencia de la presente ley y que renueven su "RUES" e incluyan en su objeto la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, también serán beneficiarias de la exención de pago de registro y renovación en los mismos términos del presente artículo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, las Cámaras de Comercio establecerán mecanismos de información adecuados, que les permitan reportar oportunamente la constitución de organizaciones de economía solidaria que dentro de su objeto este la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria o la renovación de su registro, a la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que ejerza control sobre las mismas.</p> <p><b>ARTÍCULO 16º. DE LOS CRÉDITOS.</b> El Fondo de Fomento de la Economía Solidaria FONES-, o la que haga sus veces, abrirá una línea de crédito especial para el fomento de las formas de organización solidaria que dentro de su objeto tengan la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en las Plazas de Mercado Públicas del país.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En un plazo no mayor a un año y seis meses, el Fondo de Fomento a la Economía Solidaria -FONES- creará dicha línea de crédito propendiendo por la disminución de los intereses en el marco de esta normativa.</p>

**ARTÍCULO 17°. FLEXIBILIZAR LOS REQUISITOS PARA OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS.** Las organizaciones de economía solidaria creadas en el marco de esta ley y que dentro de su objeto esté la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y cuyos proyectos socioeconómicos a financiar cuenten con el monitoreo, acompañamiento y respaldo de una entidad de gobierno, podrán acceder a crédito de las entidades de financiamiento público con flexibilidad en la acreditación o el cumplimiento de requisitos adicionales relacionados con vigencia de la organización y/o experiencia demostrable.

**ARTÍCULO 18° CONDICIONES PREFERENCIALES.** Las organizaciones de economía solidaria creadas a partir de la presente ley, que estén debidamente constituidas y que cuenten con un mínimo de 30% mujeres afiliadas, tendrán tasas y condiciones preferenciales en las líneas de crédito para el desarrollo empresarial otorgadas por los bancos de fomento público.

**ARTÍCULO 19°. ASESORÍA.** Desde la entrada en vigencia de la presente ley y por término de tres años, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS- o la entidad que haga sus veces adelantará labores de asesoría jurídica y técnica para las personas que busquen constituir y formalizar cooperativas destinadas a la producción y comercialización de alimentos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

**ARTÍCULO 20°. RESPONSABILIDAD DE LOS ENTES TERRITORIALES.** Los entes territoriales contribuirán en su jurisdicción, a la promoción de la economía solidaria de las personas y organizaciones que ofrecen productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria en las Plazas de Mercado Públicas, mediante el impulso de las formas de organización solidaria y, según los casos, el apoyo financiero y técnico para su implementación.

**PARÁGRAFO.** La promoción de las formas de organización solidaria podrá ser mediante apoyo financiero, técnico, visibilización, capacitación, fortalecimiento o protección de dichas formas asociativas.

**ARTÍCULO 21.** La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en el marco de sus competencias, diseñará y ejecutará proyectos para la promoción, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias al interior de las Plazas de Mercado Públicas.

**ARTÍCULO 22°.** La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en un término de un año de la entrada en vigencia de la presente ley, diseñará un plan para articular esfuerzos y optimizar recursos para el buen funcionamiento de este capítulo.

**PARÁGRAFO.** Este plan contará con: responsabilidades específicas de las entidades responsables, coordinación interinstitucional, formación para servidores públicos en fomento de la economía solidaria, financiamiento, acceso a recursos, veeduría y seguimiento.

**CAPÍTULO IV: DE LOS MERCADOS CAMPESINOS Y COMUNITARIOS**

**ARTÍCULO 23°. DE LOS MERCADOS CAMPESINOS.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, en articulación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y los municipios y distritos, impulsarán, crearán y consolidarán los Mercados Campesinos como espacios de comercio justo que promuevan la venta de alimentos naturales sin procesar o mínimamente procesados en Circuitos Cortos de Comercialización, que sean producidos por el campesinado, indígenas y afrocolombianos y que contribuyan a la soberanía alimentaria en el país.

**PARÁGRAFO.** Los rubros para el impulso de los Mercados Campesinos serán compartidos entre las Alcaldías, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**ARTÍCULO 24°. ARTICULACIÓN CON LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS.** La Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado que trata el artículo 4 de la presente ley, en un plazo máximo de entrada en vigencia la presente ley, formularán, desarrollarán e implementarán una estrategia de integración y articulación de los Mercados Campesinos con las Plazas de Mercado Públicas del país.

**ARTÍCULO 25. PLAN NACIONAL DE CIRCUITOS ALTERNATIVOS.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural elaborarán un Plan Nacional para el fomento, desarrollo y fortalecimiento de la comercialización alternativa basada en circuitos cortos y orientados a las plazas de mercado, en articulación con las gobernaciones, alcaldías y/o distritos donde se encuentran ubicadas. El plan debe contener estrategias para promover e incentivar la comercialización alternativa en circuitos cortos de los productos derivados de la agricultura familiar, campesina y comunitaria.

**PARÁGRAFO.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural elaborarán una hoja de ruta con las fuentes de financiamiento requeridas para la implementación del plan nacional.

**ARTÍCULO 26. APROPIACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE COMERCIALIZACIÓN ALTERNATIVA.** Cada una de las administraciones municipales, distritales y/o quien haga las veces de administrar las Plazas de Mercado Públicas deberán implementar el Plan Nacional de fomento, desarrollo y fortalecimiento de comercialización alternativa basada en circuitos cortos enfocado en las plazas de mercado.

**PARÁGRAFO.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural deberán acompañar la implementación, seguimiento y evaluación de la implementación del plan nacional en cada una de las Plazas de Mercado Públicas.

**CAPÍTULO V: DE LA PROMOCIÓN DE COMPRAS EN LAS PLAZAS DE MERCADO EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y REDES SOCIALES.**

**ARTÍCULO 26°. DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces, en el plazo de un año y seis meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, implementará un espacio de tiempo permanente en las parrillas públicas de programación televisiva, radial, de redes sociales y demás medios del Sistema de Comunicación Pública, invitando a la ciudadanía a visitar y comprar en las Plazas de Mercado Públicas y en los Mercados Campesinos. En dichos mensajes se expondrán los beneficios nutricionales, económicos y de contribución a la cultura nacional derivados de consumir los alimentos ofertados en las Plazas de Mercado Públicas y en los Mercados Campesinos.

**PARÁGRAFO.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones establecerá un rubro específico para implementar el espacio del que trata este artículo.

**ARTÍCULO 27°. ESTRATEGIA DE FORMACIÓN.** El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley, desarrollará una estrategia de formación para el manejo de redes sociales, manejo de Tecnologías de la Información y la Comunicación, creación de plataformas virtuales de comercialización y mercadeo dirigida a las organizaciones de economía solidaria que tengan dentro de su objeto la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

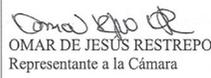
**CAPÍTULO VI: DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS**

**ARTÍCULO 28. CONSERVACIÓN Y DIVULGACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS.** El Ministerio de Cultura en articulación con las alcaldías y distritos donde se ubican las Plazas Públicas de Mercado en el marco de sus funciones legales debe realizar aportes en el fomento, conservación, divulgación y financiación el patrimonio cultural de las plazas de mercado públicas.

**ARTÍCULO 29. FOMENTO Y DIVULGACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Cultura deben promover gestiones y actividades turísticas que fomenten, divulguen y conserven el patrimonio cultural de las plazas de mercado públicas de todo el país.

**ARTÍCULO 30°. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara

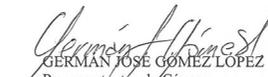
  
IMELDA DAZA  
Senadora de la República

  
IAIRO REINALDO CALA  
Representante a la Cámara

  
LUIS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara

  
PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA  
Representante a la Cámara

  
CARLOS ALBERTO CARREÑO  
Representante a la Cámara

  
GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ  
Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley busca contribuir al fortalecimiento de las plazas de mercado, a través de su revalorización cultural y económica, así como la generación de condiciones para la adecuación o reestructuración de su infraestructura física. Así mismo siendo las plazas de mercado lugares de comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria, se busca también con esta ley estimular dicha economía, así como las formas de economía solidaria de las personas que ofertan sus productos de economía campesina, familiar y comunitaria en las plazas de mercado del país.

**2. MARCO NORMATIVO**

**Constitución Política de Colombia**

La Constitución Política de Colombia (1991) determina en su artículo 63 que: *“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*.

Las Plazas de Mercado quedan cobijadas con el artículo en mención en cuanto estas se establecen como bienes de uso público, razón que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Igualmente, la carta constitucional en su artículo 82 establece que: *“es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”*

Por su parte, en su artículo 22 establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento<sup>7</sup>. Atendiendo este mandato, el 24 de noviembre de 2016 el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo FARC-EP, suscribieron el Acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, el cual fue refrendado vía Congreso de la República y el cual quedó establecido en un artículo transitorio en la Constitución Política mediante el acto legislativo 01 de 2017 *“Por el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto y la construcción de una*

<sup>7</sup> Colombia. Constitución Política de 1991. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

*paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”*<sup>8</sup> dando así, su blindaje jurídico y estableciéndolo como acuerdo y norma de Estado.

De la misma manera, el artículo 64 de la Constitución establece que *“es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación <sic>, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*.<sup>9</sup>

De otro lado, el artículo 65 de carta constitucional consagra que *“la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.”*<sup>10</sup>

**Código civil**

El código civil, en su título III, artículo 674 trata de los bienes públicos y de uso público. Este establece que *“se llaman bienes de la unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”*.

**Resolución 2674 de 2013**

Esta resolución reglamenta el artículo 126 del decreto ley 019 de 2012, al cual establece los diferentes requisitos sanitarios que deben cumplir las personas naturales y/o jurídicas que ejercen actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos.

A lo largo de los 55 artículos que contiene esta resolución se reglamentan dichos requisitos requeridos para que tanto personas naturales como jurídicas ejerzan las nombradas actividades. En ese marco, las Plazas de Mercado y las personas que están al interior de ellas deben cumplir estos protocolos.

<sup>8</sup> Congreso de la República. 2017. Acto Legislativo 01 de 2017 “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

<sup>9</sup> Colombia. Constitución Política de 1991. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#64](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#64)

<sup>10</sup> Ibid. Artículo 65.

Este proyecto de ley promueve dicho cumplimiento mediante el fortalecimiento integral de las Plazas, con ello se contribuye a mejorar el ambiente y todo lo relacionado con fabricación, preparación, envase, almacenamiento y comercialización de alimentos.

Además, existen más de 50 instrumentos legales, entre resoluciones, decretos, normatividades técnicas, políticas y decretos, relacionados con el buen funcionamiento de las Plazas de Mercado en cuanto a temas ambientales, manejo de aguas, residuos sólidos, energía eléctrica, alumbrado público, entre otras.

**Ley 9 de 1979 “Por la cual se dictan medidas sanitarias”**

La ley 9 de 1979 trata en sus artículos 237 y 238 lo relacionado con el almacenamiento de las basuras en las Plazas de Mercado: en el primer ítem nombrado indica que: *“en todo diseño y construcción de plazas de mercado se dejarán sitios específicos adecuadamente dotados para el almacenamiento de las basuras que se produzcan”*.

Por su parte, el artículo 238 establece que: *“en las plazas de mercado que, al entrar en vigencia la presente Ley, no cuenten con lo establecido en el artículo anterior, se procederá a su adecuación en los términos y plazos que indique la entidad encargada del control”*.

**El derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas**

El derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada (por sus siglas DHANA) es uno de los derechos humanos que está consagrado en diversos pactos del nivel internacional que ha ratificado Colombia. Este derecho se rige por el principio de progresividad, es decir, el Estado no puede tomar medidas regresivas al respecto, tal y como lo ha puntualizado la Corte Constitucional en diversas sentencias, entre ellas la Sentencia C-228/11.<sup>11</sup>

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que en su artículo 25: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*. En segundo lugar es de resaltar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado en Colombia mediante ley 74 de 1968, el cual integra el bloque de constitucionalidad y en virtud del cual se reconoce *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la*

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2011. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-228-11.htm>

*importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”* (énfasis propio).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas también se ha pronunciado en varias oportunidades en relación con el alcance del derecho a la alimentación. En su Observación General Número 12 de 1999 define el derecho a la alimentación adecuada como aquel que: *“se ejerce cuando ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El Derecho a la Alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El Derecho a la Alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”*.

El derecho a la alimentación también está reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” suscrito el 22 de noviembre de 1969 y el Protocolo de San Salvador de 1988 ambos ratificados por el Estado colombiano y en el cual se indica que:

*“Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.*

*Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.”* (Protocolo de San Salvador, artículo 12)

El marco internacional de derechos humanos ha desarrollado los componentes del derecho humano a la alimentación que algunos enfoques han denominado de manera más amplia derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas<sup>12</sup>, indicando que estos son: i. La disponibilidad; ii) El acceso; iii) La calidad; iv) La aceptabilidad y la sostenibilidad. Por disponibilidad debe entenderse que “las personas o comunidades deben tener las posibilidades de alimentarse, bien mediante la producción directa de sus propios alimentos o mediante su obtención a través de distintos sistemas de distribución o intercambio. Esto significa que un país debe velar para que haya siempre alimentos disponibles, apoyando internamente a quienes los producen y facilitando los medios y recursos para distribuirlos y obtenerlos.”<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Este es el enfoque de organizaciones como FIAN Internacional y las secciones latinoamericanas como FIAN Colombia

<sup>13</sup> FIAN Colombia, 2015. La exigibilidad del Derecho Humano a la Alimentación: qué es y cómo hacerla, Bogotá, Pág. 20.

El acceso puede ser económico o físico y hace referencia “al hecho específico de poder “alcanzar” los alimentos. No es suficiente que un país tenga alimentos disponibles si la gente no puede acceder a ellos. El acceso puede ser económico, como cuando las personas de las ciudades que no producen sus propios alimentos los adquieren en el mercado o las tiendas de barrio y necesitan dinero para comprarlos.”<sup>14</sup>

La aceptabilidad por su parte quiere decir que los alimentos deben ser cultural y nutricionalmente adecuados para quienes los consumen “no se puede, por ejemplo, obligar a las personas a consumir alimentos que no hacen parte de sus costumbres alimentarias o culinarias, o que por diversas creencias son considerados inadecuados”<sup>15</sup>. Finalmente la sostenibilidad significa “que la alimentación y los recursos para producir los alimentos deben estar siempre presentes para las generaciones de ahora y del futuro, y ser conseguidos o utilizados con formas de producción que respeten el ambiente”.<sup>16</sup>

A nivel interno la Constitución Política reconoce el derecho a la alimentación como un derecho fundamental de los niños y niñas (art.44), al igual que la protección alimentaria de la mujer embarazada y lactante. Igualmente en Colombia se protege en forma especial la producción de alimentos y otorga prioridad al desarrollo de las actividades productoras de alimentos.

Para garantizar el efectivo derecho a la alimentación, se debe contar con los siguientes atributos; La disponibilidad: El suministro de alimentos adecuados debe obtenerse en el marco de sistemas alimentarios sostenibles desde el punto de vista ambiental y económico; El acceso: El acceso a los alimentos debe ser estable tanto en el ámbito físico como en el económico, y no debe dificultar el goce de otros derechos; y la adecuación: La alimentación resulta adecuada cuando satisface tres requisitos: Adopción de alimentos en cantidad y calidad nutricional suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; inocuidad de los alimentos para el consumo humano; aceptabilidad de los alimentos para una cultura determinada.<sup>17</sup>

Por otra parte, en Colombia había un potencial de oferta disponible de alimentos, para el año 2016, de más de 28 millones de toneladas, donde se desperdician 9.7 millones de toneladas a lo largo de la cadena alimentaria: 22% se pierden y 12% se desperdician.<sup>18</sup>

Uno de los factores que ponen en riesgo el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y la seguridad alimentaria del país es la “ausencia o desarticulación de sistemas de abastecimiento”<sup>19</sup>, factor relacionado íntimamente con las plazas de mercado del país.

<sup>14</sup> Ibid., pág. 20.

<sup>15</sup> Ibid., pág. 21.

<sup>16</sup> Ibid., pág. 21.

<sup>17</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 464 de 2017 ob cit. Pág. 37

<sup>18</sup> Ibid. Pág. 38.

<sup>19</sup> Ibid. Pág. 38.

**Plazas de Mercado en Colombia**

Colombia no cuenta con un registro que dé cuenta de las plazas de mercado en el país, sin embargo, se establece que hay alrededor de 800 de estas a lo largo de la geografía nacional, su gran mayoría -750- se encuentran en mal estado, son ineficientes e inadecuadas<sup>20</sup>, situación que las pone en riesgo. Según Ximena Ramírez, existen alrededor de 1.500 plazas de mercado en la geografía nacional.<sup>21</sup>

Las Plazas de Mercado han sido definidas como “el bien fiscal de uso público mediante el cual el Estado ejerce la función social de garantizar el abastecimiento de alimentos, con calidad nutricional, oportunidad, confianza y precio justo a través de la comercialización de productos provenientes de la economía campesina de mediana y pequeña escala que conserva patrones culturales y tradicionales propios”<sup>22</sup>. Este tipo de espacios caracterizados por ser “bienes de uso público, no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas”, tal como lo establece la Sentencia No. T-238/93 del Corte Constitucional.

El Alcalde como jefe de la administración local y representante del municipio es por mandato del artículo 314 de la Constitución Política Nacional, la autoridad pública encargada de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio, entre los que se encuentra la construcción de las obras que demande el progreso local.

Así mismo, es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. No obstante dado que algunos municipios por su debilidad fiscal no logran contar con recursos suficientes para hacer las inversiones necesarias en estos bienes, se propone en este proyecto el esquema colaborativo de financiación y gestión en el que entidades del nivel nacional, departamental y las alcaldías municipales y distritales se coordinen y concurren para lograr los objetivos propuestos tendiente a mejorar las condiciones de infraestructura, ambiente, presentación, cultura, gastronomía y aprovechamiento del espacio de las Plazas de Mercado, tendiente a su fortalecimiento.

Como también lo ha afirmado la Corte Constitucional: “la elaboración y ejecución de planes de renovación, saneamiento, reubicación y aprovechamiento del espacio público tienen claro sustento constitucional y legal. Las entidades públicas - entre ellas el

<sup>20</sup> <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-58310>

<sup>21</sup> <https://www.larepublica.co/economia/plazas-de-mercado-clave-en-resurgir-campesino-2055496>

<sup>22</sup> Departamento Nacional de Planeación (2018) Construcción y dotación de una plaza de mercado. Recuperado de: <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/plazademercado/PTplazademercado.pdf>

municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP art. 311) - están facultadas para regular la utilización del suelo en defensa del interés común ( CP art. 82) ”<sup>23</sup>. Además ha dicho el alto tribunal que “por virtud de la ley, los municipios están obligados a poner a disposición de productores y consumidores un espacio - abierto o cerrado - dentro del perímetro urbano destinado al libre intercambio de productos de primera necesidad a precios no especulativos (D. 929 de 1943, artículo 1°). La práctica comercial, consagrada luego legalmente, ha llevado a distinguir dentro de las plazas de mercado por lo menos dos tipos de puestos de venta: los “puestos fijos”, corrientemente dotados de algunos servicios públicos, y los puestos “accidentales”, dispuestos para recibir el mercado campesino que fluye al pueblo o ciudad en forma irregular y dependiendo de las fluctuaciones en las cosechas. Es así como los municipios no están autorizados para exigir impuesto, contribución o derecho alguno ni pueden prohibir a los campesinos productores que expandan directamente sus productos, a no ser que se les haya señalado previamente sitio fijo en la plaza de mercado (art. 2° ibidem)<sup>24</sup>.

Por otra parte, la importancia de las Plazas de Mercado se da por acercar a los productores campesinos que ofertan sus productos propios de los Circuitos Cortos de Comercialización, con los consumidores urbanos que aseguran sus alimentos mediante la compra de estos en dichas herramientas de mercado al por mayor y al detal. En las ciudades donde no existen Centros de Abasto, las Plazas de Mercado tienen una doble funcionalidad: abastecen supermercados, tiendas, autoservicios y; también a las personas o familias que llegan para comprar productos frescos en dichos lugares.

Como se ha establecido, en las Plazas de Mercado “se refugia la identidad, los rasgos culturales y las tradiciones colombianas”<sup>25</sup> ya que es ahí donde confluyen hombres y mujeres de diferentes etnias y culturas que albergan sus tradiciones y las conservan mediante la transmisión de sus conocimientos de generación en generación, tal es el caso de las cocineras y cocineros tradicionales que realizan sus actividades gastronómicas al interior de las llamadas galerías.

La cocina tradicional se caracteriza por la utilización de productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, productos que se encuentran en las plazas y que lo transforman en alimentos para el consumo, conservando así la cultura alimentaria de las regiones del país.

De la misma manera, estos espacios son generadores de empleos formales e informales, en medio de nuevas dinámicas comerciales que no las favorecen ya que su infraestructura es, en

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia T-238 de 1993.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> <https://www.colombia.co/cultura-colombiana/gastronomia/plazas-de-mercado-en-colombia-lo-mejor-decada-region-en-un-sololugar/#:~:text=La%20plaza%20de%20mercado%20en,encuentra%20lo%20mejor%20de%20Colombia.>

muchos casos, obsoleta, debilitando así el potencial laboral, gastronómico, cultural y de aseguramiento alimentario que hacen las galerías.

Así mismo, las Plazas de Mercado al ser espacios de comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, aporta en la reducción de distancias, costos y de pérdidas de dichos productos, contribuyendo al bienestar de los productores y los precios justos entre vendedor y comprador.

De igual manera, al ser receptoras y guardianas de multiplicidad sabores, culturas y etnias, se han convertido en escenarios para el turismo. La variedad de productos que se ofertan en las galerías han llamado la atención de personas provenientes de diferentes países que a menudo las visitan, propiciando nuevas entradas económicas para las personas vendedoras en las plazas.

En torno al problema ambiental en las Plazas de Mercado, la ley 9 de 1979 establece en su artículo 237 que “en todo diseño y construcción de plazas de mercado se dejarán sitios específicos adecuadamente dotados para el almacenamiento de las basuras que se produzcan”. Por su parte, el artículo 238 de la nombrada ley, establece que “en las plazas de mercado que, al entrar en vigencia la presente Ley, no cuenten con lo establecido en el artículo anterior, se procederá a su adecuación en los términos y plazos que indique la entidad encargada del control”, situación que aún no se materializa en diferentes Plazas de Mercado, lo que afecta ambientalmente la población que oferta sus productos, la que demanda y el entorno de las mismas.

**Plazas de Mercado y objetivos de desarrollo sostenible**

La agenda 2030 fijada por las Naciones Unidas atiende a 17 objetivos y 169 metas, lo que demuestra la ambiciosa agenda a nivel mundial en aras de lograr el desarrollo sostenible. El fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, renovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsable; acción por el agua; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas; y alianzas para lograr los objetivos, son los 17 objetivos que las naciones acogieron para lograr el nombrado desarrollo.

Los objetivos dos y doce (hambre cero; producción y consumo responsable) tienen estrecha relación con las Plazas de Mercado, pues estas pueden contribuir al logro de estos, si se tiene en cuenta que en las llamadas galerías los alimentos se compran a precios justos y se propicia el consumo responsable. Así, estas tienen una participación en la cadena de abastecimiento alimentario de las ciudades y cabeceras municipales del país.

En estos espacios de comercialización se enfoca la reducción de costos y con ello se contribuye al control de los precios, aportando a un desarrollo sostenible de toda la cadena de distribución en la Plaza de Mercado.

**El Acuerdo de Paz en su punto 1: sobre comercialización, economía solidaria y agricultura campesina, familiar y comunitaria**

El Acuerdo de Paz suscrito por la antigua guerrilla de las FARC-EP y el Estado colombiano, en su punto 1, establece la Reforma Rural Integral, para el desarrollo del campo colombiano, *"sienta las bases para la transformación estructural del campo. Crea las condiciones para la población rural –hombres y mujeres- y de esta manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera"*.<sup>26</sup>

En su contenido sobre: Acceso y Uso de tierras. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva; Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y; Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, reconocen 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"*.<sup>27</sup>

En el marco de este proyecto de ley y dado que están en consonancia, se acoge la definición de Economía campesina, familiar y comunitaria establecida en la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la cual esta se define como 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 ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas. La economía campesina, familiar y comunitaria abarca una diversidad de estrategias productivas incluidas la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, el aprovechamiento de los bienes y servicios de la biodiversidad, el turismo rural, las artesanías, la minería artesanal, y otras actividades de comercio y servicios no vinculadas con la actividad agropecuaria. En este sistema predominan las relaciones de*

<sup>26</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. En: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> Pág.10.

<sup>27</sup> Ibid. Pág. 11.

*reciprocidad, cooperación y solidaridad, y el desarrollo de sus actividades se fundamenta en el trabajo y mano de obra de tipo familiar y comunitaria; y busca generar condiciones de bienestar y buen vivir para los habitantes y comunidades rurales."*<sup>28</sup>

A consecuencia de esto y con la correcta implementación del Acuerdo de Paz, los desequilibrios que existen entre el campo y la ciudad disminuirán de forma permanente, así mismo, el reconocimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria permite proteger e incentivar un sector poblacional en mora de ser reconocido como sujeto de derechos. Al respecto cabe recordar que desde el 2018 fue aprobada a nivel internacional la Declaración de Derechos de Campesinos y Otras personas que trabajan en zonas rurales la cual es instrumento internacional que debe guiar a todos los Estados en la formulación de políticas públicas a favor de estas poblaciones. En particular dicho instrumento señala:

*"Artículo 1. A efectos de la presente declaración, se entiende por "campesino" toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar a que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, a que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra."*<sup>29</sup>

La Declaración además de la definición de campesino establece varios de los derechos especiales de esta población entre los cuales resultan especialmente relevantes para esta iniciativa y por ello se deben destacar el derecho a la organización (art.9), el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre (art.15) y el derecho a un nivel de vida adecuado, que se les facilite "el acceso a los medios de producción necesarios para obtenerlo, entre ellos las herramientas de producción, la asistencia técnica, los créditos, los seguros a otros servicios financieros" (art.16) y el deber de los Estados de adoptar "medidas apropiadas para favorecer el acceso de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales a los medios de transporte y a las instalaciones de transformación, secado y almacenamiento necesarias para vender sus productos en los mercados locales, nacionales a regionales a unos precios que les garanticen unos ingresos a unos medios de subsistencia decentes." (art.16)

Así mismo, proteger la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria se establece en el segundo principio del punto 1 del Acuerdo así: *"Desarrollo Integral del Campo: ... En todo caso se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando se*

<sup>28</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ob cit, pág. 37

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>, Pág. 4

<sup>29</sup> ONU- Asamblea General. Declaración de Derechos de Campesinos y Otras personas que trabajan en zonas rurales Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018.

*desarrolló y fortalecimiento"*<sup>30</sup>, lo cual implica fortalecer la cadena de producción de comercialización. También en el 6: *"Integralidad: asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor"*<sup>31</sup>. Al igual que contempla medidas para garantizar una "alimentación sana, adecuada y sostenible".

Por su parte, el principio nueve establece el derecho a la alimentación: *"la política de desarrollo agrario integral debe estar orientada a asegurar progresivamente que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistemas sostenibles"*<sup>32</sup>

Fortalecer la cadena de comercialización requiere de subsidios, créditos, asistencia técnica, fortalecimiento organizativo para los productores, entre otras herramientas sustanciales que permitan incrementar el valor de productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria. En relación a ello, el punto 1.3.3.1 (Estímulos a la economía solidaria<sup>33</sup> y cooperativa) busca dar solución a dichas problemáticas mediante la materialización del Plan de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural. Con este plan se busca estimular las formas asociativas de trabajo, fortalecer las capacidades de pequeños productores y productoras, comercializar sus productos, entre otros, en aras de mejorar sus condiciones de vida<sup>34</sup>.

En concreto, el Plan Nacional busca *"brindar apoyo técnico y financiero a las comunidades rurales en la creación y fortalecimiento de cooperativas, asociaciones y organizaciones solidarias, especialmente aquellas vinculadas con la producción y abastecimiento alimentario, en particular la producción orgánica y agroecológica, y las organizaciones de mujeres"*<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. En: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>, Pág. 12

<sup>31</sup> Ibid. Pág. 13

<sup>32</sup> Ibid. Pág. 13

<sup>33</sup> Para el buen desarrollo de este proyecto de ley, se acoge la definición de economía solidaria establecida en la resolución 464 de 2017: *"Sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía"*. En: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>, Pág.4

<sup>34</sup> Gobierno de Colombia y FARC EP. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. En: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/2411-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>, Pág. 28

<sup>35</sup> Ibid. Pág. 28.

Con especial importancia para el fortalecimiento de comercialización, el punto 1.3.3.4 Mercadeo- establece el Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. Dentro de los criterios establecidos en dicho punto están:

1. *"La promoción de asociaciones solidarias, incluyendo las asociaciones de mujeres rurales, para comercialización que provean información y logística, administren los centros de acopio y promociones los productos del campo, dando especial atención a las áreas prioritizadas, de manera que se minimice progresivamente la intermediación, se reduzca el precio final al consumidor, se propicien relacionamientos directos entre quienes producen y consumen, y se creen condiciones para garantizar mejores ingresos para los productores y productoras.*
2. *Financiación o cofinanciación de centros de acopio para la producción alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria que atiendan las particularidades y las necesidades de la región, así como la promoción de la administración de los centros de acopio por parte de las comunidades organizadas.*
3. *La promoción en los centros urbanos de mercados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.*
4. *La promoción de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala, en función de la integración campo-ciudad, en beneficio de las comunidades –mujeres y hombres- y para agregar valor a la producción.*
5. *El diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.*
6. *La implementación para los productores y las productoras, de un sistema de información de precios regionales que se apoye en las tecnologías de la información y las comunicaciones"*<sup>36</sup>

Este sector de la población rural que produce alimentos orgánicos y que gran parte tiene menos de 5 hectáreas, dedican sus tierras a la ganadería (55%) y la agricultura (45%)<sup>37</sup>. Muchos de sus alimentos no pueden ser llevados a los mercados por las dificultades propias de las regiones rurales que no cuentan con infraestructura vial y los que logran ingresar a la cadena de comercialización, son vendidos a muy bajo costo.

<sup>36</sup> Ibid. Pág. 31

<sup>37</sup> Fajardo, Darío. Colombia: Agricultura y política de tierras en el bicentenario. Pág. 2.

Ello evidencia la carencia en la cadena de comercialización de productos propios de la agricultura campesina familiar y comunitaria. Un ejemplo palpable son las plazas públicas de mercado que no cuentan con infraestructura idónea y es allí donde llegan comunidades de diversas culturas y etnias para ofrecer sus productos en pequeños puestos cuya infraestructura es inexistente o se encuentra muy deteriorada. Muchas veces en el suelo ofrecen sus productos tal como sucede en la Plaza de Mercado del barrio Alfonso López del municipio de Popayán, ciudad capital del departamento del Cauca.

La Reforma Rural Integral establecida en el Acuerdo de Paz reconoce el papel de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria como factor para el desarrollo rural con enfoque territorial, en la erradicación del hambre, la generación de empleos, la garantía en la producción alimentaria, entre otros<sup>38</sup>. De la misma manera establece que la política de desarrollo agrario integral debe orientarse hacia el aseguramiento progresivo del derecho a la alimentación.<sup>39</sup>

*“La economía campesina, familiar y comunitaria abarca una diversidad de estrategias productivas incluidas la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, el aprovechamiento de los bienes y servicios de la biodiversidad, el turismo rural, las artesanías, la minería artesanal, y otras actividades de comercio y servicios no vinculadas con la actividad agropecuaria. En este sistema predominan las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad, y el desarrollo de sus actividades se fundamenta en el trabajo y mano de obra de tipo familiar y comunitaria; y busca generar condiciones de bienestar y buen vivir para los habitantes y comunidades rurales.”*<sup>40</sup>

**El Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final**

El Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final de Paz es el orientador de las políticas públicas requeridas para la correcta materialización del Acuerdo durante 15 años. Este hace mención sobre la producción y la comercialización de los productos del campo, como uno de los problemas para que exista pobreza rural en Colombia.

En relación a la producción y comercialización, tan solo el 10.7% de UPA (Unidades Productoras Agrícolas) en las áreas rurales dispersas solicitaron algún crédito para el año 2013. Por su parte, en términos de asistencia técnica, tal como lo demuestra el Censo Nacional Agropecuario, el 83.5% de las UPA en áreas rural dispersa no recibieron asistencia.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Gobierno de Colombia y FARC-EP, ob cit, pág. 7

<sup>39</sup> Ibid. Pág. 13.

<sup>40</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 464 de 2017. Pág. 13.

<sup>41</sup> Gobierno de Colombia. Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Pág. 22

La reactivación económica de mercados locales y regionales se establece como un referente para el desarrollo incluyente del país y la transformación estructural del campo, así como la oportunidad para que las comunidades accedan a bienes y servicios.<sup>42</sup>

El PMI establece, atendiendo los Planes Nacionales que acompañan la Reforma Rural Integral la *“producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa y formalización laboral, con el objetivo de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica y garantizar la protección social, el trabajo digno, y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo”*<sup>43</sup>

Para ello contempla 9 estrategias, una de ellas para el mercadeo que busca crear e implementar el “Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria” y *“cuenta con la implementación de un sistema de información de precios regionales y la creación y/o fortalecimiento de organizaciones solidarias para que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo. La estrategia también contempla la construcción y rehabilitación de centros de acopio para la producción alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria que atiendan las particularidades y las necesidades de la región. Igualmente, esta estrategia contará con medidas afirmativas para promover el empoderamiento económico de las mujeres rurales.”*<sup>44</sup>

Dentro de los indicadores, productos, responsables, año de inicio y fin, se encuentran algunos que cobran mayor importancia para el fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar y comunitaria a través del mejoramiento de las plazas públicas de mercado o galerías municipales y el apoyo a la creación de organizaciones de economía solidaria que permitan articular esfuerzos para que las comunidades campesinas comercialicen sus productos sin intermediarios y a precios justos tanto al comprador como el vendedor.

Producto	Indicador	Responsable	Año Inicio	Año Fin
Servicios de creación, apoyo y financiamiento de organizaciones solidarias	Organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas*	Ministerio del Trabajo - Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	2017	2031
Servicios de apoyo, fortalecimiento y financiamiento de organizaciones solidarias	Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas	Ministerio del Trabajo - Unidad Administrativa Especial de	2017	2031

<sup>42</sup> Ibid. 23.

<sup>43</sup> Ibid. 41

<sup>44</sup> Ibid. 41

		Organizaciones Solidarias (UAEOS)		
Creación y/o fortalecimiento de organizaciones solidarias para que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo	Porcentaje de organizaciones solidarias creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo****	Ministerio del Trabajo - Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	2018	2031
Financiación o cofinanciación para la construcción o rehabilitación de centros de acopio en proyectos de desarrollo agropecuario rural con enfoque territorial para territorios y población definidos en el respectivo plan.	Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo plan	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / Agencia de Desarrollo Rural	2018	2031
Estrategia nacional de comercialización de la economía solidaria, campesina, familiar y comunitaria.	Estrategia nacional de comercialización con enfoque territorial, formulada	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2017	2018
Estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario	Estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario en implementación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Colombia Compra Eficiente	2017	2023 <sup>45</sup>

En cuanto al pilar que busca garantizar de forma progresiva el derecho humano a la alimentación, mediante la creación de un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural a partir de tres estrategias de política pública. Dentro de estas, se encuentran las políticas de acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente (adecuación); y de producción y comercialización de alimentos.

<sup>45</sup> La tabla con los indicadores, productos, responsables, año de inicio y año de fin que se nombran, es construida a partir de la contenida en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Págs. 43, 44 y 45.

La política de acceso y consumo de alimentos se basa en el apoyo a la *“construcción o mejoramiento de plazas de mercado”*<sup>46</sup> o galerías municipales, así como el *“fortalecimiento de mercados afrodescendientes e indígenas, tanto en producción agroindustrial como artesanal”*; la política de producción y comercialización, *“contempla acciones encaminadas al fortalecimiento de sistemas productivos agroecológicos para la producción de alimentos para el autoconsumo. Adicionalmente, el fortalecimiento y promoción de los mercados locales mediante servicios de asistencia técnica para la actividad artesanal, alianzas productivas y acuerdos comerciales”*.<sup>47</sup>

Para hacer seguimiento a estas políticas, hay tres indicadores específicos en el PMI como a continuación se describe:

Producto	Indicador	Responsable	Año de inicio	Año fin
Plazas de mercado o galerías municipales	Porcentaje de solicitudes aprobadas para la construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías municipales	Prosperidad Social	2018	2031
Mercados Indígenas y afrodescendientes (Agroindustrial) fortalecidos mediante asistencia técnica para la comercialización	Proyectos productivos de grupos étnicos fortalecidos mediante asistencia técnica para la comercialización	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	2017	2031 <sup>48</sup>
Mercados Indígenas y afrodescendientes (Artesanal)	Proyectos de participación en espacios comerciales, apoyados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	2017	2031

<sup>46</sup> Mediante sentencia T-238/93, las plazas de mercado fueron definidas como bienes de uso público donde las autoridades públicas están en la obligación de preservarlas: “Las plazas de mercado son bienes de uso público, no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas. La primera autoridad municipal tiene la facultad legal de adoptar las medidas administrativas que considere indispensables para la adecuada utilización del espacio público en las plazas de mercado, en particular con el fin de garantizar unas condiciones de libre competencia y de salubridad óptimas que propicien la comercialización directa y efectiva por los campesinos de productos de primera necesidad”. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-238-93.htm>. La decisión de la sentencia es acogida para el buen funcionamiento de esta normativa.

<sup>47</sup> Ibid. Pág. 47.

<sup>48</sup> La tabla con los indicadores, productos, responsables, año de inicio y año de fin que se nombran, es construida a partir de la contenida en el PMI. Pág. 47.

**Comercialización de productos provenientes de la agricultura familiar y comunitaria**

El informe de la Misión Rural<sup>49</sup> (2015) evidencia que los mercados para productos e insumos agrícolas son imperfectos. Los productores y consumidores, los eslabones más débiles, son los más afectados en cuanto los intermediarios imponen los precios.

Freddy Ordoñez, investigador del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA-, ejemplifica este problema analizando el caso Bogotano: *“El camino recorrido por los alimentos desde el productor hasta el consumidor implica en un momento la concentración en pocas manos de los productos: 26.000 productores diarios (2.000.000 de productores anuales) -> 1.846 intermediarios -> 4.800 agentes mayoristas -> 135.000 distribuidores minoristas -> 7.363.782 consumidores”*<sup>50</sup>. La estrechez en el centro de la cadena de producción hasta su comercialización se denomina “efecto embudo” o “reloj de arena.

La intermediación para la ciudad capital es excesiva: *“El Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (2015) estimo que había por lo menos tres intermediarios en la cadena de comercialización que no agregaban valor y generaban un sobrecosto del 21 % sobre el precio”*<sup>51</sup>, así la agricultura campesina, familiar y comunitaria no logra mejorar sus condiciones de vida, tampoco, los consumidores obtienen precios justos.

La comercialización para los productores no permite agregar valor, afectando económicamente a las familias que viven de la producción de alimentos. Misión Rural (Tomo I) establece la necesidad de brindar acceso a los pequeños agricultores “a infraestructura de redes de frío, acopio, secado y en general de logística y transformación para generar un mayor valor agregado”<sup>52</sup>.

Se resalta también la importancia de los productos establecidos en los llamados circuitos cortos, donde el productor vende sus productos sin la intermediación, estableciendo así, precios justos para ellos y quien lo compra. Los mercados campesinos son ejemplos claros que se realizan en el país y logran ofrecer alimentos frescos, sanos y de buena calidad.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha definido los mercados campesinos y comunitarios –para una eficaz materialización de este proyecto de ley, se acoge el siguiente concepto de mercados campesinos y comunitarios- como

<sup>49</sup> Departamento Nacional de Planeación. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la transformación del Campo. Tomo I, Bogotá. Misión para la transformación del campo, (2015). Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>

<sup>50</sup> <https://prensarural.org/spip.php?article3877>

<sup>51</sup> Departamento Nacional de Planeación, ob cit. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la transformación del Campo. Tomo I. 2015. Bogotá, DC. Pág. 122.

<sup>52</sup> Ibid. Pág. 122.

“Esquemas de comercialización de bienes y servicios agropecuarios a nivel local caracterizados por: (i) presencia y gestión, de manera exclusiva o principal, por parte de productores y organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria; (ii) ausencia o mínima intermediación (limitada a algunos productos no disponibles localmente); (iii) venta de productos frescos, de temporada y procesados; (iv) promoción de alimentos y productos propios del territorio; (v) búsqueda de un precio justo tanto para el productor como para el consumidor; (vi) fomento de la agricultura limpia o agroecológica. Estos esquemas de comercialización suelen operar en parques, escuelas y otro tipo de espacios de tipo público o comunitario.”<sup>53</sup>

El Informe de Misión Rural (tomo II), establece unas estrategias y recomendaciones para que los mercados campesinos sean impulsados por el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales los apoyen e impulsen.<sup>54</sup>

*“Los municipios deben proveer y adecuar los espacios, la infraestructura y la logística necesaria para su operación, y divulgar entre productores y consumidores las ventajas de este canal de comercialización. Las organizaciones de productores deben consolidar volúmenes, cumplir con la calidad y oportunidad de entrega, organizar la logística de transporte de los productos y establecer los mecanismos de coordinación con otras organizaciones del territorio para su buena operación.”*<sup>55</sup>

Dentro de los problemas que afronta la agricultura colombiana, la comercialización es uno de los principales. El DNP señala que dentro de los ejes problemáticos de la comercialización están: (A) la falta de institucionalidad apropiada, (B) falta de infraestructura, (C) falta de estándares y de adopción de buenas prácticas, (D) el abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas, y; (D) falta de información.<sup>56</sup>

En términos de infraestructura, la falta de vías, de plataformas logísticas, centros de acopio, cadenas de frío, entre otras, afectan negativamente la sanidad e inocuidad de los alimentos<sup>57</sup>. Todas estas problemáticas se reflejan en las plazas de mercado del país, lugar donde se ofertan productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, con llevando a que la agregación de valor sea mínimo y en algunos casos no se logre compensar la inversión de dinero, trabajo y tiempo.

<sup>53</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ob cit,

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20e%202017.pdf>, Pág. 5

<sup>54</sup> Departamento Nacional de Planeación. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la transformación del Campo. Tomo I. 2015. Bogotá, DC. Tomo II. Págs. 85, 86.

<sup>55</sup> Ibid. Pág. 86.

<sup>56</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 464 de 2017. Pág. 40.

<sup>57</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 464 de 2017. Pág. 41.

**La Resolución 006 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de los establecido en el punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”**

La Resolución 006 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de los establecido en el punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”, contempla la búsqueda del cierre de las brechas entre el campo y la ciudad, mediante estímulos a la producción agropecuaria y la economía social y solidaria, donde se encuentra el mercadeo<sup>58</sup> que busca garantizar condiciones idóneas para la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

El sistema de comercialización cumple la función de trasladar los productos desde el centro de producción –parcelas, fincas, etc- hasta las manos del consumidor final de manera idónea. De ahí su importancia para el abastecimiento, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad y los precios justos tanto para el productor como consumidor.

Este Plan establece que un Sistema Eficiente de Comercialización debe tener dos dimensiones para su logro efectivo: la dimensión sistémica que contiene los elementos de competitividad, eficiencia y equidad; y la dimensión de Producto, relacionada con las especificaciones técnicas, las instalaciones, la adecuación del producto y los acuerdos de entrega<sup>59</sup>.

Según dicho plan, el sistema de comercialización debe verse como una parte de la cadena de valor, está establecida mediante un conjunto de actividades armonizadas y secuenciales, que van desde: 1. La provisión; 2. La producción; 3. Acopio y Beneficio; 4. Procesamiento, y; 5. Distribución y comercialización<sup>60</sup>. Todas estas actividades son generadoras de valor, es decir, le inyectan un plus económico a cada producto.

Esta cadena de valor se encuentra incluida en dos entornos: el ámbito local, determinado por las secuencias anteriormente descritas y; el macro entorno, relacionada con la normatividad, lo social, económico, cultural, político, demográfico, tecnológico, ambiental, etc., todas ellas, incidiendo de forma directa en cada una de las secuencias.

<sup>58</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 006 de 2020 “por el cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de los establecido en el punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”. Pág. 4

<sup>59</sup> Ibid. Pág. 7

<sup>60</sup> Ibid. Pág. 7

Uno de los problemas que se encuentran en la cadena de valor es la intermediación. Se ha determinado que los intermediarios son quienes mayormente generan ganancias, cuando estos le compran directamente a los productores y le inyectan el valor agregado cuando llega a manos del consumidor, generando así, bajos precios al productor y elevados al consumidor. Ejemplo de ello es el estimativo de precios del tomate y cebolla: el productor tan solo recibe entre el 18.5% y el 24% del valor pagado por el consumidor final<sup>61</sup>, el caso bogotano, donde hay tres intermediarios en promedio en la cadena de comercialización.

Algunas tipologías para lograr evitar la intermediación, se encuentran los Circuitos Cortos de Comercialización: dentro de ellos están los “mercados campesinos, ruedas de negocios, misiones comerciales, compras públicas locales, agro ferias, ventas directas por internet, tiendas especializadas, tiendas estatales”<sup>62</sup>.

Por su parte, la falta de institucionalidad apropiada para la comercialización (“entendida como la ausencia de claridad en las competencias de diferentes sectores y niveles de gobierno”); la falta de infraestructura (“vías terciarias, centros de acopio, plataformas logísticas, cadenas en frío, infraestructura para la transformación”); la falta de adopción de buenas prácticas; las posiciones dominantes en la cadena de valor; la baja presencia de esquemas asociativos; débiles lazos en los relacionamientos comerciales, y; la falta de información, son el conjunto de problemáticas que existen en la comercialización de productos provenientes de la ruralidad colombiana, tal como lo establece la Resolución 006 de 2020<sup>63</sup>.

En medio de este contexto, los destinos de los productos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria son diversos, pero dos abarcan la gran mayoría de productos: el autoconsumo y la comercialización. Dentro de esta última, los productores venden cerca de un tercio a las plazas de mercado o un comercializador<sup>64</sup>. Entre un 15 y 20% la venden a cooperativas o la industria.

Dentro de las líneas y estrategias del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, se encuentra la Línea 3, estrategia 1: fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial, que dentro de sus mecanismos esta la “cofinanciación de estructuras comerciales tales como plazas de mercado, galerías, puntos de ventas, plataformas logísticas, plantas de transformación, centrales de acopio y beneficio, centros en sus componentes de infraestructura, y gestión que favorezcan el fortalecimiento de la comercialización, entre otros.”<sup>[63]</sup><sup>65</sup>

<sup>61</sup> Ibid. Pág. 13

<sup>62</sup> Ibid. Pág. 10

<sup>63</sup> Ibid. Pág. 12

<sup>64</sup> Ibid. Pág. 14

<sup>65</sup> Ibid. Pág. 22

**El problema de comercialización en Colombia**

La deficiente comercialización en Colombia es una de las principales problemáticas que viven los productores rurales. Dentro de las 8 principales problemáticas que evidencia la Misión Rural está la falta de infraestructura que van desde la paupérrima red de vías terciarias, las plataformas logísticas, los centros de acopio, hasta las cadenas de frío e infraestructura para la transformación de los productos<sup>66</sup>. A ello, se suma la deficiente infraestructura de las plazas de mercado y su entorno.

Otra de las principales problemáticas, se encuentra la “baja presencia de esquemas asociativos” y la “existencia de lazos débiles en los relacionamientos comerciales entre las organizaciones de productores y los agentes comerciales e institucionales”<sup>67</sup>. En otras palabras, la falta de apoyo técnico y financiero para que productores puedan conformar cooperativas de economía solidaria u otros instrumentos organizativos, es una barrera para comercializar sus productos y generar valor, así mismo, la articulación institucional con productores de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria es un impedimento para las compras públicas de productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

El informe de la Misión Rural establece que dentro de los instrumentos de la estrategia de fortalecimiento de la agricultura familiar se encuentra la asociatividad y la comercialización. La primera vista como un factor que permita consolidar a las organizaciones como gestores del desarrollo social. La segunda, establecida como política, busca generar mayores oportunidades para vincularse a los mercados de manera equitativa e “incentivar alternativas que los acerquen a los consumidores”<sup>68</sup>

La asociatividad para el logro efectivo de la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria es necesaria para que las comunidades organizadas puedan influir en las políticas públicas y con ello, fortalezcan la cadena de producción y comercialización, esta última con grandes deficiencias en materia institucional, económica y de política pública, tal como lo establece la Misión Rural<sup>69</sup>.

**Los Circuitos Cortos de Comercialización**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la Resolución 464 de 2017, define los circuitos cortos de comercialización o circuitos de proximidad como

<sup>66</sup> Ibid. Pág. 13

<sup>67</sup> Ibid. Pág. 13

<sup>68</sup> Departamento Nacional de Planeación. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. INFORME DETALLADO DE LA MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. Tomo II. Pág. 75

<sup>69</sup> Ibid.

*“una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos [locales] o de temporada sin intermediario —o reduciendo al mínimo la intermediación— entre productores y consumidores. Los circuitos de proximidad acercan a los agricultores al consumidor, fomentan el trato humano, y sus productos, al no ser transportados a largas distancias [...] generan un impacto medioambiental más bajo” (CEPAL, 2014). Así mismo, estos circuitos propician un proceso de concientización de productores y consumidores, favoreciendo una producción más limpia y un consumo más responsable.”<sup>70</sup>*

Esta forma de comercio se caracterizó por la venta de productos frescos o de temporada, donde la venta es directa entre el productor y consumidor logrando un precio justo para los dos. Es habitualmente promovido por los mercados campesinos móviles que se realizan en algunas ciudades del país, sin embargo, aún falta desarrollo institucional e incentivos económicos para que se consoliden en las ciudades para establecer nuevos esquemas de comercialización que promuevan la venta de productos provenientes de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

Tal como lo establece el Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo, la consolidación de los circuitos cortos de comercialización requiere que el “gobierno nacional defina lineamientos e incentivos para impulsarlos”<sup>71</sup> dentro de los cuales se destaca la financiación de un Sistema de Información que permita disponer de datos en torno a los precios de negociación.

Uno de los problemas de la comercialización de productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria reside en que el productor se lleva menos margen de ganancia. Una manera de darle solución a este tipo de problema son los circuitos de proximidad o circuitos cortos de comercialización<sup>72</sup>. Según la CEPAL, estos reducen distancias, costos de transporte, pérdidas de alimentos, mantienen los productos frescos y evitan la intermediación, logrando con ello que tanto productos como consumidor, tengan precios justos, al igual que generan un impacto bajo en el medio ambiente.

En relación con los mercados donde se materializan los Circuitos Cortos de Comercialización, la FAO evidencia que existen por lo menos cuatro tipos: los Mercados

<sup>70</sup>

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>. Pág. 3.

<sup>71</sup> Departamento Nacional de Planeación, ob cit, El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. INFORME DETALLADO DE LA MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. Tomo II. Pág. 85.

<sup>72</sup> Prada Ana. (2017). Consumo agroecológico en Colombia ¿Quiénes está alimentando sano en el país? Ana Recuperado de: <https://fear.javeriana.edu.co/documents/2781897/0/Trabajo+final+Agroecolog%C3%ADa/a5a97068-5178-4ff7-9ebc-6a299f299579>

públicos institucionales donde se realizan las compras públicas, entre otras; los Mercados domésticos, que muchas veces no cuentan con la infraestructura adecuada pero que han venido consolidándose en los territorios, tales son los casos de los Mercados Campesinos; los Mercados territoriales, que se caracterizan por tener un vínculo con los productos de la canasta de bienes y servicios locales y; los Mercados ad hoc, basados en el turismo urbano y la gastronomía<sup>73</sup>.

Los problemas relacionados con los Circuitos Cortos de Comercialización radican en que no hay infraestructura adecuada, dentro de ellas, las plazas de mercado, pero también, la falta de sistemas de información de precios regionales<sup>74</sup> hace que los compradores vayan a otro tipo de lugares para abastecerse de productos alimenticios.

**Comercialización en las Plazas de Mercado**

La comercialización de productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria está destinada principalmente hacia el autoconsumo o trueque [un tercio de la producción] y la venta a un comercializador o directamente a las plazas de mercado [poco más de un tercio de la producción].<sup>75</sup>

Por su parte, el Censo Nacional Agropecuario evidenció que el 19.8% de los productores residentes en el área rural dispersa del país destina su producción a las plazas de mercado, los demás, declaran su venta a cooperativas (11.2%), comercializadoras (20.3%), venta en lote (0.6%), venta a centrales de abasto (7.8%), venta en mercados internacionales (0.2%), uso en la industria (10.6%) y otros destinos (2.9%). El 22.8% restante, declara su producción para autoconsumo.<sup>76</sup>

**Compras Públicas en el país**

Colombia Compra Eficiente - CCE es la Agencia de contratación pública que desarrolla e impulsa políticas públicas con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado, donde las compras públicas cumplen un papel determinante en relación a este tipo de aspectos. La contratación pública es realizada por Entidades del Estado que realizan compras de bienes y servicios necesarias para su correcto funcionamiento.

<sup>73</sup> FAO. (2016). Circuitos Cortos de Comercialización: una mirada desde el enfoque territorial. Recuperado de: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/410218/>

<sup>74</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 464 de 2017. Pág. 73

<sup>75</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 006 de 2020 “por el cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”. Pág. 14

<sup>76</sup> [https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacionalagropecuario/CNA\\_Tomo2-Resultados.pdf](https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacionalagropecuario/CNA_Tomo2-Resultados.pdf) Pág.551

En el país, se estima que las compras públicas de solo tres entidades públicas (ICBF; Unidad Nacional de Servicios del Sistema Penitenciario y; Programa de Alimentación Escolar) ascienden a 709 millones de dólares al año, sin embargo, la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria hace parte de tan solo el 3% de dicho monto<sup>77</sup>, lo que deja ver que las plazas de Mercado están ante una oportunidad para fomentar su vinculación a este tipo de sistema de compras públicas.

Casos como los del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); el Programa de Alimentación Escolar (PAE); el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); las Fuerzas Armadas y; el Ejército Nacional son muy importantes en cuanto a las compras públicas, que para el caso de alimentos, superan los 2.5 billones de pesos colombianos al año, aunque su abastecimiento está mediado por una cadena de intermediación que deja una baja participación de la Agricultura campesina.<sup>78</sup>

Aspectos relacionados con contratación de alimentos están enmarcados en requerimientos de carácter logístico que no pueden cumplir muchas empresas, fundaciones, o las mismas plazas de mercado generando barreras para acceder al sistema de compras públicas. Se suma la “operatividad, el transporte, cuidado de alimentos, su conservación, entre otros”.<sup>79</sup>

**Potenciales conflicto de interés**

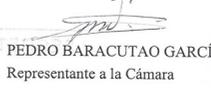
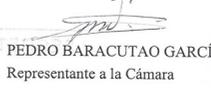
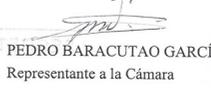
Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas que tengan parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Bajo las anteriores consideraciones resulta conveniente y necesario que en Colombia se fortalezcan las Plazas de Mercado públicas del país, incentivar su conservación como patrimonio cultural y espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y estimular la economía solidaria entre quienes comercialicen sus productos en las Plazas de Mercado y promover mercados campesinos.

<sup>77</sup> <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1203348/>

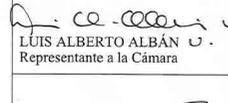
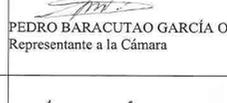
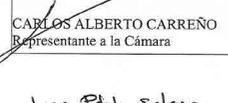
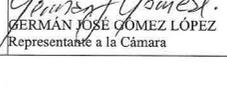
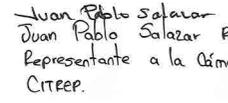
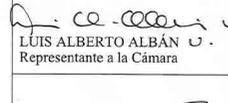
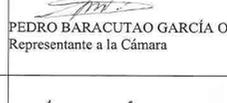
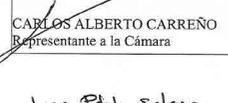
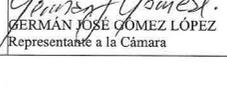
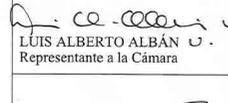
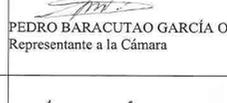
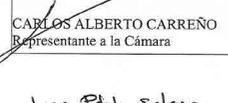
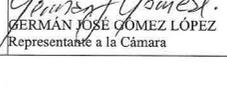
<sup>78</sup> <http://www.fao.org/3/a-i7504s.pdf> pág10

<sup>79</sup> <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/analisis-contratacion-alimentos-mediante-mercadocompras-publicas-bolsa-mercantil-496257>

<p>De los honorables congresistas,</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 20px;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   PABLO CATATUMBO                  Senador de la República             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   SANDRA RAMIREZ                  Senadora de la República             </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   JULIÁN GALLO CUBILLOS                  Senador de la República             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   OMAR DE JESÚS RESTREPO                  Representante a la Cámara             </td> </tr> </table> <table style="width: 100%; margin-top: 20px;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   IMELDA DAZA                  Senadora de la República             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   JAIRO REINALDO CALA                  Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   LUIS ALBERTO ALBÁN                  Representante a la Cámara             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA                  Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   CARLOS ALBERTO CARREÑO                  Representante a la Cámara             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ                  Representante a la Cámara             </td> </tr> </table>	 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara	 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 25 de Julio de 2022</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.045/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS DEL PAÍS, SE PROMUEVE LA CONSERVACIÓN DE SU PATRIMONIO CULTURAL Y SE MEJORAN COMO ESPACIO PARA LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS PROVENIENTES DE LAS ECONOMÍAS CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA Y SE ESTIMULA LA ECONOMÍA SOLIDARIA, SE IMPULSAN LOS MERCADOS CAMPESINOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JULIÁN GALLO CUBILLOS, PABLO CATATUMBO, SANDRA RAMÍREZ, IMELDA DAZA; H.R. OMAR DE JESÚS RESTREPO, JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ, LUIS ALBERTO ALBÁN, PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA, CARLOS ALBERTO CARREÑO, GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ, JUAN PABLO SALAZAR. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 25 DE 2022</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República										
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara										
 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara										
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara										
 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara										

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 46 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se crea el sistema nacional de zonas de reserva campesina, se ordena la creación del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., 25 de julio de 2022</p> <p style="text-align: right; margin-right: 50px;"><i>PLN# 46/22</i></p> <p>Doctor <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General Senado de la República Ciudad</p> <p><i>Asunto: Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina, se ordena la creación del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p>Respetado Secretario General:</p> <p>En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.</p> <p>Cordialmente,</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 20px;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   PABLO CATATUMBO                  Senador de la República             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   SANDRA RAMIREZ                  Senadora de la República             </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   JULIÁN GALLO CUBILLOS                  Senador de la República             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   OMAR DE JESÚS RESTREPO                  Representante a la Cámara             </td> </tr> </table>	 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 20px;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   IMELDA DAZA                  Senadora de la República             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   JAIRO REINALDO CALA                  Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   LUIS ALBERTO ALBÁN                  Representante a la Cámara             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA                  Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   CARLOS ALBERTO CARREÑO                  Representante a la Cámara             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ                  Representante a la Cámara             </td> </tr> </table> <p style="margin-top: 20px;">                   Juan Pablo Salazar R.                  Representante a la Cámara                  CITEEP.             </p>	 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara	 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara
 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República										
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara										
 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara										
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara										
 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara										

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2022**

**“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina, se ordena la creación del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina y se dictan otras disposiciones”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.**

Créese el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y un Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina para la promoción de una política agraria de construcción de paz territorial, reactivación económica del campo con criterios de sostenibilidad y reconocimiento de derechos del campesinado.

**Artículo 2. Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina.**

Créese el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina como el espacio de articulación y coordinación entre actores sociales e institucionales y como mecanismo de planeación, dirección, programación y coordinación de las estrategias e instrumentos de gestión para la constitución, ejecución de los planes de Desarrollo Sostenible y consolidación de las Zonas de Reserva Campesina, en concordancia con la Ley 160 de 1994, el Acuerdo 24 de 1996 de la Junta Directiva Del Instituto Colombiano De Reforma Agraria, hoy Agencia Nacional de Tierras, el Decreto 1985 de 2013 y el Decreto 1071 de 2015, orientado bajo los principios de colaboración armónica, articulación, coordinación, complementariedad, concurrencia, subsidiariedad institucional, interculturalidad, equidad, igualdad material, protección y participación.

Integran el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina las entidades oficiales que realicen actividades relacionadas con los objetivos señalados en el artículo 3 de la presente ley y las organizaciones campesinas promotoras de las Zonas de Reserva Campesina. Los organismos integrantes del sistema deberán obrar con arreglo a las políticas gubernamentales.

agroecológica, acceso a fuentes de energía sostenible y asociatividad para un comercio justo, de acuerdo con los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC.

8. Promover y articular la implementación de proyectos productivos en el marco de la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible.
9. Promover y garantizar la participación activa de las comunidades a través de sus representantes que habitan las ZRC, en el diseño, ejecución y seguimiento de sus Planes de Desarrollo Sostenible.
10. Proponer los lineamientos que garanticen la armonización y adopción de las propuestas vinculadas a los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina con los instrumentos de planeación de la Nación y de los entes territoriales.
11. Proponer y concertar lineamientos para la armonización y solución de conflictos de uso, ocupación y tenencia con las áreas de especial importancia ecológica en las que se identifiquen traslapes y/o colindancia.
12. Identificar, proponer e implementar prácticas de sostenibilidad para que las Zonas de Reserva Campesina cumplan con la función amortiguadora en áreas de especial importancia ecosistémica como instrumento para superar los conflictos de uso, ocupación y tenencia.
13. Articular con la Institucionalidad creada en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la promoción de alternativas para resolver la conflictividad asociada a la presencia de cultivos de uso ilícito.
14. Proponer programas y proyectos orientados por la Zonificación Ambiental Participativa, definida en el numeral 1.1.10 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
15. Promover y articular desde las entidades que conforman el Sistema, acciones orientadas a la divulgación y aprehensión de la figura de Zonas de Reserva Campesina como instrumento de Ordenamiento Productivo, Social, Ambiental y Territorial.
16. Priorizar al interior de las Zonas De Reserva Campesina constituidas los procedimientos agrarios necesarios para dar cumplimiento a los objetivos de las Zonas de Reserva Campesina.
17. Realizar seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades en el marco del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina.
18. Orientar la planificación y ejecución del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina.

**Parágrafo.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentarán la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina en un plazo máximo de tres (3) meses a partir de la expedición de la presente ley y teniendo en cuenta la ley 489 de 1998.

**Artículo 3. Los objetivos del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina son:**

1. Orientar las acciones necesarias en el marco de lo preceptuado en la Ley 160 de 1994 y normativa reglamentaria para promover la constitución de Zonas de Reserva Campesina en el país, en los tiempos señalados por los procedimientos vigentes, motivando desde el nivel central ejercicios de articulación y coordinación a nivel local y regional, así como también, la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible.
2. Coordinar, promover y orientar las acciones y definir lineamientos de intervención en Zonas de Reserva Campesina de acuerdo con los objetivos de esta figura definidos en el artículo 2.14.13.2. del Decreto 1071 de 2015 o la norma que la modifique o sustituya.
3. Articular las acciones institucionales para dar viabilidad a los proyectos y programas priorizados por las Comunidades Campesinas en sus territorios a través de sus Planes de Desarrollo Sostenible.
4. Promover e instar, en coordinación con las autoridades competentes y afines, la implementación de programas, planes, proyectos, estrategias y normas conducentes al cumplimiento de los objetivos generales y específicos de la figura de la Zona De Reserva Campesina y de los objetivos específicos de cada ZRC constituida y/o en proceso de constitución, para la puesta en marcha de la Reforma Rural Integral y la política ambiental.
5. Definir mecanismos que faciliten la articulación y focalización de la oferta institucional al interior de los territorios Zona de Reserva Campesina con el objetivo de fortalecer la figura.
6. Promover y articular la implementación de los programas orientados a la formalización y acceso a la tierra, seguridad jurídica y saneamiento de situaciones imperfectas en las Zona De Reserva Campesina.
7. Promover e implementar programas orientados al ordenamiento productivo, facilitando la ejecución de proyectos productivos para la producción limpia, el buen uso de los bosques, el suelo y las aguas, la reconversión

**Artículo 4.** El Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina estará conformado de manera permanente por:

- a. Un delegado de Presidencia de la República.
- b. El Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado
- c. El Ministro/a de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado
- d. El Ministro/a del Interior o su delegado
- e. El Director/a de la Agencia Nacional de Tierras o su delegado
- f. El Director/a de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria o su delegado
- g. El Presidente/a de la Agencia de Desarrollo Rural o su delegado
- h. El Director/a de Parques Nacionales Naturales de Colombia o su delegado
- i. El Director/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado
- j. El Director/a de la Agencia de Renovación del Territorio o su delegado
- k. El Presidente/a de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina o su delegado
- l. Un representante seleccionado por las ZRC, constituidas o en proceso de constitución, de cada región: Caribe, Pacífico, Andes, Orinoquía, Amazonía.
- m. Un representante de cada Zona de Reserva Campesina constituida.

**Parágrafo 1:** Conforme a las necesidades, se podrán vincular como invitados a instituciones, autoridades y representantes comunitarios.

**Parágrafo 2:** La secretaría técnica y las funciones de coordinación dentro del Sistema estarán a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien será responsable de la gestión de recursos suficientes para cumplir sus funciones.

**Parágrafo 3:** El Sistema Nacional sesionará de manera ordinaria al menos cuatro (4) veces al año y según la necesidad, se convocará a sesiones extraordinarias.

**Artículo 5. Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina - PNZRC**

Créese el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para ello el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborarán los lineamientos que permitan la definición de los compromisos, estrategias, instrumentos y las inversiones orientadas a fortalecer los procesos de constitución de Zonas de Reserva Campesina, implementar sus Planes de Desarrollo Sostenible, y dinamizar la participación social en el cumplimiento de sus objetivos.

Para su elaboración se deberá contar con la participación de delegadas y delegados de las diferentes Zonas de Reserva Campesina constituidas.

**Artículo 6. Objetivo del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina**  
El Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina tendrá por objetivo articular los respectivos lineamientos, instrumentos, procedimientos, adecuación institucional, líneas de acción y presupuestos definidos por el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina para cada una de las entidades y organizaciones que intervienen en el impulso a las Zonas de Reserva Campesina y sus Planes de Desarrollo Sostenible.

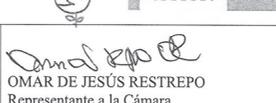
**Parágrafo.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el Departamento Nacional de Planeación desarrollarán en un plazo de seis (6) meses los instrumentos necesarios para medir y verificar el avance del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina en cada una de las entidades que intervienen en el impulso de las Zonas de Reserva Campesina y sus Planes de Desarrollo Sostenible. Estos instrumentos y su seguimiento serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Artículo 7. Utilidad pública e interés social.**  
Debido a su aporte a la producción y disponibilidad de alimentos y, con base al Artículo 65 de la Constitución Política, declárese de utilidad pública e interés social los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.

**Artículo 6. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

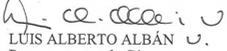
De los congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
---	---

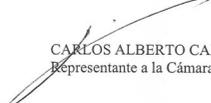
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara
--	--

  
INELDA DAZA  
Senadora de la República

  
JAIRO REINALDO CALA  
Representante a la Cámara

  
LUÍS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara

  
PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA  
Representante a la Cámara

  
CARLOS ALBERTO CARREÑO  
Representante a la Cámara

  
GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ  
Representante a la Cámara

**Exposición de Motivos**

**1. Crisis del campo y Zonas de Reserva Campesina**

El largo camino recorrido por las movilizaciones campesinas y la búsqueda de mecanismos para las transformaciones solicitadas, trajo hasta mediados de los años 80 y 90, las reivindicaciones de distribución de la tierra, créditos, comercialización, concertación para solucionar la problemática de cultivos de uso ilícito. Al mismo tiempo, se presentaba en las regiones rurales la presión de las guerrillas sobre las zonas en las que hacían presencia y la entrada violenta de grupos paramilitares. Es dentro de ese contexto que se fue gestando la figura de Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

Como consecuencia de las masacres campesinas en los años veinte y treinta surgieron autodefensas campesinas agrarias en los años 50's y 60's, que no fueron otra cosa que territorios en donde los campesinos se alojaron huyendo de la violencia, cuyo objetivo fue defender el territorio y permanecer en él, así como la exigencia de un salario justo en las haciendas cafeteras; de esta forma los campesinos se organizaron en distintos departamentos del país, y así consolidaron el carácter comunitario que los fortalecía, pues las dinámicas del campo no podían ser vistas desde una perspectiva individual sino colectiva.

Producto de la citada crisis y en el camino hacia el “desarrollo económico del campo”, en el país se han implementado diferentes reformas agrarias que han buscado solucionar la problemática de la tierra, sin embargo, éstas no se han logrado consolidar y el campesinado ha visto sus beneficios a cuentagotas, lo que ha puesto en evidencia el poco interés del Estado por brindar garantías a la población rural en términos de acceso a la tierra.

La primera de estas reformas emerge en el año 1936 con la Ley 200, bajo el mandato de Alfonso López Pumarejo, presidente de la República en esa época.

El gobierno de Alfonso López Pumarejo insistió en la necesidad de fortalecer el desarrollo agrícola para satisfacer las necesidades de la clase industrial naciente. En ese contexto, se idearon disposiciones legales que facilitarían el reparto de tierras conforme al principio de que el interés general debía prevalecer sobre el interés particular. La norma impuso un límite a la propiedad privada y estableció que cuando el interés individual entrara en conflicto con el interés público, el Estado debía velar por el cumplimiento del interés colectivo. (Albán, 2011, pág. 339).

Dicha ley pretendía acabar con la disputa que años atrás se venía dando con relación a la titulación de baldíos en departamentos como Cundinamarca y el Tolima, y tuvo como

característica importante la incorporación de jueces para dirimir la problemática de tierras, la introducción de la extinción de dominio, y se empezó a hablar en términos de función social de la tierra, además pretendía realizar un impulso al desarrollo e integrar las dinámicas industriales con las agrícolas.

“Su propósito era estimular la productividad y limitar el usufructo de la renta de la tierra que afectaba la competitividad y retrasaba la industrialización.” (Albán, 2011, pág. 339)

Con la implementación de esta ley la cual puso en evidencia la concentración de la tierra en beneficio directo de terratenientes se desencadenó una problemática social en el campo.

A pesar de sus múltiples carencias la ley 200 de 1936 sentó las bases del segundo intento de reforma agraria en 1944 con la ley 100, contrarreforma que buscó diversificar la producción alimentaria de campesinos la cual se vio afectada como consecuencia de la segunda guerra mundial, que produjo el alza en los costos agrícolas. Aunado a esto la guerra bipartidista de los años 50's agudizó la situación en el campo provocando que los campesinos abandonaran sus tierras y arribaran a las ciudades, trayendo consigo problemáticas de despojo de tierra, desempleo y desarraigo del campesinado.

Y, como muestran Balcázar et al. (2001, 10), en los años cincuenta la violencia partidista precipitó una avalancha migratoria del campo a las ciudades y agravó los problemas jurídicos de la propiedad por el despojo de tierras. La confrontación política armada debilitó la producción agrícola, cafetera e industrial, contrajo la oferta de alimentos y generó más desempleo. (Albán, 2011, pág. 346)

Con la ley 100 de 1944 se pretendía realizar una transformación de la propiedad sin tener que afectar o redistribuir la propiedad latifundista, lo que aunado a la situación de la época de la violencia produjo el agravamiento de los conflictos en el campo.

Las presiones internas se originaban en la preocupación por el conflicto rural, el rezago de la producción de alimentos y la necesidad de recaudar votos. La presión externa provenía de Estados Unidos, que había promovido la Alianza para el Progreso, uno de cuyos objetivos era modificar la situación del campesinado latinoamericano con base en la reestructuración de la tenencia de la tierra<sup>29</sup>. Por su parte, a diferencia de los años treinta, los agricultores comerciales modernos ahora tenían mayor poder, pues desde comienzos de la década del cincuenta la agricultura moderna y mecanizada había empezado a sustituir la ganadería extensiva en las tierras planas fértiles, lo que creó un nuevo grupo de presión más a tono con la burguesía industrial. (Albán, 2011, pág. 347)

<p>Es en este contexto se dio paso a la ley 135 de 1961 conocida como la “Reforma Social Agraria”, la cual surge como propuesta de los Estados Unidos con el fin de evitar la influencia que pudiera tener la Revolución Cubana en el país, la que era vista como una amenaza inminente, con ella nació el INCORA cuya función radicaría en forzar a los terratenientes a modernizar sus modos de explotación y permitir un adecuado uso de la tierra so pena de hacer efectiva la extinción de dominio.</p> <p>La ley 135 de 1961, al igual que las demás leyes de reforma agraria que se han expedido, fue el producto de la transacción de una alianza de clases, no dispuesta a hacer mayores concesiones, y es por ello que los mecanismos legales que se previeron desde un principio, en especial para la adquisición de tierras, la expropiación y la extinción de dominio, además de demorados, tendenciosamente concebidos y meticulosamente redactados, de manera que todo el procedimiento quedara escrito en la ley y nada se dejara a la imaginación del funcionario que redactara el reglamento, apenas afectaron la gran propiedad y mucho menos las tierras de las regiones donde se hallaba la agricultura comercial. (Histórica, 2009, pág. 68)</p> <p>Con la lenta aplicación de esta ley que no se compadeció con las grandes expectativas que se consignaron, bajo el mandato de Carlos Lleras Restrepo surgió la ley 1° de 1968, reforma agraria que se caracterizó por la intervención del Estado dentro de la infraestructura rural, proceso que estuvo acompañado de la presión de la organización campesina en aras de conseguir que los latifundistas dejaran de lado las talanqueras hasta la fecha impuestas para promover las granjas campesinas. “Esta ley se complementó con el estímulo a la organización campesina, pero el “Pacto de Chicoral” del año 1972 frenó su impulso” (Fajardo, 2002, pág. 39).</p> <p>El Pacto de Chicoral nace como un acuerdo de los partidos tradicionales y de los diferentes gremios de propietarios que dieron fin a los intentos de reforma agraria que se habían dado hasta la fecha, bajo el gobierno de Misael Pastrana Borrero en el año de 1972, bajo su mandato las organizaciones campesinas fueron tildadas de terroristas y de estar bajo la influencia de la insurgencia; cabe resaltar que organizaciones campesinas como la ANUC fueron creadas bajo iniciativas del presidente Lleras Restrepo. “El gobierno de Pastrana convocó a las fuerzas políticas, a los ganaderos, arroceros y bananeros y a los latifundistas. Desde entonces, la política estatal hacia el campo estuvo orientada por el citado pacto que de allí resultó.” (Albán, 2011, pág. 348). Los términos con los que se desarrolló el Pacto de Chicoral estuvieron orientados a crear una contrarreforma agraria en contra prestación de pagos de impuestos al Estado, parámetros que revestirían de garantías a los terratenientes pues con esto se colocaba freno a la redistribución de tierras.</p>	<p>En cuanto al tema agrario el gobierno de Misael Pastrana Borrero se constituyó como el más lesivo antes de la entrada de la apertura económica al país, no solo se conformó con dar inicio al Pacto de Chicoral, sino que con el fin de blindarlo se sancionaron las leyes 4, 5 y 6 lo que le quito injerencia en la toma de decisiones al INCORA, se estableció la reforma Tributaria, se diseñó el sistema de financiamiento del agro y se puso en marcha la ley de aparcería.</p> <p>Con la Ley 4ª de 1973 se “institucionalizan mecanismos más apropiados para lograr el desarrollo capitalista, sin dar prioridad a los aspectos redistributivos” (Machado, 1991, 104), y en la práctica se abandona la reforma agraria, por cuanto los criterios y factores que se establecieron para clarificar los predios terminaron haciendo imposible la expropiación de tierras y su redistribución. Con la Ley 5ª, el crédito a los campesinos se orientó al componente de asistencia técnica y se definieron las líneas de crédito para empresarios y grandes propietarios. De acuerdo con Machado, esta ley abandonó la redistribución y en su lugar privilegió la eficiencia productiva, y procuró que la renta presuntiva no impidiera la inversión de capital en la agricultura. La Ley 6ª de 1975 dio la estocada final a la reforma agraria. Machado argumenta que esta ley no buscaba dar solución jurídica a los reclamos campesinos y refrenar la expulsión masiva de mano de obra sino promover la coexistencia de explotaciones capitalistas y otras formas productivas. El Pacto de Chicoral fue entonces un proyecto de contrarreforma que enterró, de nuevo, la idea de modificar la distribución de la propiedad, y aceleró la concentración y la expulsión de campesinos y otras comunidades de sus territorios. (Albán, 2011, pág. 349).</p> <p>Bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), se cambió la perspectiva de reforma agraria y se dio paso al Desarrollo Rural Integrado que buscaba subsanar los vacíos como el aumento de la pobreza en el sector rural, ocasionados con las reformas y contrarreformas que se habían dado hasta la fecha, convirtiéndose de esa manera en una alternativa rural impulsada por el Banco Mundial.</p> <p>El desarrollo rural buscaba dotar a los pequeños productores de insumos y tecnología moderna acompañada de crédito como medio de mejorar los ingresos, en lugar de buscar un acceso a la tierra y otros activos productivos. La reforma agraria y desarrollo rural se presentaron entonces como programas excluyentes en lugar de complementarios y allí radicó en buena parte su escaso impacto. (Machado, 1999, pág. 3)</p> <p>Posterior a esta época ya en los años 80’s y con el surgimiento de organizaciones políticas como La Unión Patriótica, el Frente Popular, a luchar y otras organizaciones campesinas y</p>
<p>bajo el efecto de las múltiples movilizaciones campesinas, se promulgó la Ley 35 de 1982, denominada Ley de “Amnistía” con la cual se creó el Plan de Rehabilitación Nacional, teniendo como fin la intervención del Estado en zonas de violencia, de igual forma tuvo como fin reactivar las funciones del INCORA. Finalmente, el resultado de la puesta en marcha de esta ley fue el beneficio de los latifundistas que se incrementó luego con la entrada de la apertura económica al País.</p> <p>Irónicamente, esta ley, llamada Ley de Amnistía, aceleró la compra de tierras en esas áreas. De acuerdo con Vásquez (2000), el fortalecimiento del INCORA, ahora orientado a comprar tierras, redujo al mínimo la expropiación de predios inexplorados, estimuló el mercado de tierras y favoreció a los latifundistas especuladores. (Albán, 2011, pág. 350)</p> <p>Esta nueva reforma agudizó la situación, las políticas de seguridad del Estado impedían las movilizaciones y protestas sociales, aduciendo que éstas se daban bajo orientaciones de la insurgencia y que era preciso menguar cualquier brote que pudiera estar permeado por la ella.</p> <p>Bajo el mandato de Cesar Gaviria Trujillo (1990 - 1994), el país ingresó en las dinámicas del mercado neoliberal, lo que generó la reducción en la intervención del Estado en materia agrícola, disminuyendo el costo de los aranceles agropecuarios y promoviendo una política de apertura a los mercados internacionales.</p> <p>Ante las precarias soluciones implementadas con las reformas mencionadas, surgió para el año 1994 la ley 160, cuyo “plus” se dio en el mercado de tierras, lo que propició el ingreso a las dinámicas de la apertura económica, ocasionando un detrimento en la economía del agro e induciendo al campesino afectado, a introducirse en el manejo de cultivos ilícitos.</p> <p>Esta ley se promovió y aprobó en el contexto de una política de apertura a los mercados internacionales. Dentro de ella, una intervención estatal en el reparto agrario parecería contradictoria con la teoría que guía las políticas aperturistas: esa teoría propone un tratamiento “no discriminatorio” a los distintos sectores de la economía y se opone, por tanto, a intervenciones estatales en el juego económico, al menos teóricamente. (Histórica, 2009, pág. 40).</p> <p>A pesar de los lineamientos neoliberales de la Ley 160 de 1994, bajo esta se dio la figura de la Zona de Reserva Campesina como una apuesta al campo colombiano, la cual fue desarrollada en el capítulo XIII.</p>	<p>El sector agropecuario en el país no ha tenido la posibilidad de desplegar su verdadero potencial, esto, ciertamente obedece a las estrategias políticas, económicas y sociales implantadas dentro del fallido modelo de campo implementado, lo que ha generado la concentración de la tierra, pocas posibilidades de ascenso social, poca productividad por parte del campesino, desencadenando conflictos en el campo.</p> <p>La desigual distribución de la propiedad rural, la concentración de poder político en manos de los terratenientes, las pocas posibilidades de ascenso social de las capas rurales, la extendida pobreza rural, el analfabetismo, la baja productividad y las dificultades de acceso a la propiedad por campesinos sin tierra, fueron, entre otros, los factores que le abrieron camino a las reformas agrarias redistributivas en América Latina. (Machado, 1999, pág. 1)</p> <p>Esto ha generado que la brecha de la desigualdad social aumente y que se torne más lejano un verdadero crecimiento del campesino, por tanto, es necesario que las políticas en el ámbito rural más que conceptos netamente económicos tengan en cuenta al campesino como sujeto importante dentro del desarrollo agrario del país y sean tenidas en cuenta las condiciones de vida en el ámbito rural.</p> <p>Muchas de las políticas dirigidas al mundo rural se han diseñado a partir de estas interpretaciones, políticas que ignoran la tremenda movilidad política, social y económica de las áreas rurales. Al desconocer esta realidad, se refuerzan unas ideas específicas sobre la cultura y con ellas se alimentan imaginarios construidos sobre la base de estereotipos. Esto determina el no reconocimiento del campesino como actor del desarrollo y en consecuencia, el desprecio en los ámbitos sociales y tecnocráticos por las políticas de redistribución, estimadas como ineficientes e inútiles. (Salgado, 2002, pág. 12).</p> <p>La crisis del campo perdura y sus efectos golpean con fuerza los intereses de miles y miles de campesinos, sin mencionar las consecuencias que trae al grueso de la población colombiana; la crisis se encuentra latente como en la década de los 30’s, por cuanto se mantienen vigentes fenómenos como la concentración de tierras y la pobreza rural, lo que evidencia que es necesario desarrollar el artículo 64 de la constitución de 1991 y así garantizar el acceso progresivo a la tierra al campesinado colombiano.</p> <p>Así pues, las ZRC han estado en medio de la confrontación buscando tejer un espacio de construcción de otras territorialidades, de procesos de protección a la propiedad de la tierra, de seguridad alimentaria, de alternativas a las fumigaciones, de disminución de los impactos</p>

de la colonización en determinadas zonas, y del reto del cuidado de los ecosistemas haciendo propuestas para las Zonas de Reserva Forestal.<sup>1</sup>

Según la normatividad vigente, las Zonas de Reserva Campesina son iniciativas agrarias que se constituirán y delimitarán por el Consejo Directivo del INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.

Las zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.

En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción (Congreso de la República, 1994).

**2. Recomendaciones Procuraduría**

Para la implementación de la Reforma Rural Integral en cuanto al efectivo apoyo a los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC constituidas y en proceso de delimitación y constitución, se requiere que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, gestione con el Departamento Nacional de Planeación la reglamentación, integración, organización y el funcionamiento eficaz del Sistema Nacional de Reforma agraria y Desarrollo Rural Campesino (Capítulo II artículos 2,3,4,6 y 7 Ley 160 de 1994), como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo como referente al Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social ZIDRES, establecido el capítulo III artículo 4 de la Ley 1776 de 2016. Es decir, así como existe un Sistema de Desarrollo Rural reglamentado para las ZIDRES, para las ZRC debería estar reglamentado el Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino establecido igualmente en una Ley vigente (Ley 160 de 1994).

Se debe propender por una estrategia de uso adecuado del suelo rural con una propuesta de implementación integral a partir de la planeación y concertación de políticas públicas y la puesta en marcha de las opciones de generación de ingresos con los acuerdos de conservación

<sup>1</sup> <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/blogs/los-caminos-trazados-por-las-zonas-de-reserva-campesina>

sostenible del territorio, por lo que insiste en la necesidad de avanzar las decisiones administrativas tendientes a la delimitación de nuevas zonas que se encuentran en curso. Esta misma alerta ha sido emitida por jueces constitucionales; en reciente sentencia de tutela le fue ordenado a la ANT adelantar las acciones necesarias para adelantar y culminar los trámites de constitución de nuevas ZRC en Lozada Guayabero, Sumapaz y Güejar Cafre.

Por su parte, Indepaz<sup>4</sup> plantea en su documento Zonas de Reserva Campesina: política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos. Aportes para su Reglamentación y Aplicación, plantea que, en materia de Planes de Desarrollo Sostenible, su importancia radica en que estos pueden ser formulados, diseñados, administrados, ejecutados, monitoreados y evaluados por las organizaciones campesinas siendo esta una posibilidad real para proyectar el futuro deseado y comprometer al Estado en la inversión en estos planes. Sin embargo, citando al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en su experiencia del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, estos planes requieren de varias condiciones para ser exitosas entre los cuales cabe mencionar: a) la activa y real participación comunitaria en la formulación, pues es lo único que garantiza la apropiación del PDS por parte de los campesinos, b) apoyos técnicos basados en el respeto y la confianza por medio de metodología innovadoras, c) la vinculación real, formal y presupuestal a los entes públicos por medio de la articulación a los POT, EOT y Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, d) el respaldo político y económico de entes privados, ONGs, etc. De lo contrario, estos pueden convertirse en requisitos formales sin viabilidad política, técnica y presupuesta y no serán el soporte del desarrollo y consolidación de las ZRC.

Adicionalmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras, en convenio técnico de cooperación presenta los resultados de una evaluación intermedia de la figura de Zonas de Reserva Campesina en Colombia, centrada en las seis zonas constituidas legalmente hasta la fecha, con el objetivo de aportar elementos de análisis para su fortalecimiento y dinamización.

De este producto técnico se destaca en materia de ajustes institucionales lo siguiente: Ante la falta de fuentes ciertas de financiación a los Planes de Desarrollo Sostenible y la necesidad de implementación efectiva de los Planes para alcanzar los objetivos de la figura de Zonas de Reserva Campesina, se requiere asegurar fuentes ciertas de recursos para su financiación tanto desde el nivel nacional como el local.

<sup>4</sup> [https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Zona\\_de\\_Reserva\\_Campesina\\_Politica\\_publica\\_y\\_estrategia\\_para\\_la\\_defensa\\_de\\_territorios\\_campesinos.pdf](https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Zona_de_Reserva_Campesina_Politica_publica_y_estrategia_para_la_defensa_de_territorios_campesinos.pdf)

en las AEIA, la zonificación ambiental, constitución de ZRC y apoyo eficaz a los planes de desarrollo sostenible en las ZRC con los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia en operatividad.

**3. Acción Institucional en las Zonas de Reserva Campesina**

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la acción institucional del Estado en Zonas de Reserva Campesina será concertada, con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región.

La acción del Estado se realizará con condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales<sup>2</sup>.

Sin embargo, hoy, después de casi 30 años de existencia de la figura en el ordenamiento jurídico del país, sólo se han constituido 7 zonas de reserva campesina en todo el país, con todas las dificultades y en últimas abandonadas a su suerte por el Estado.

En este sentido, la procuraduría en Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (2021)<sup>3</sup> con respecto a la selección, delimitación y constitución de nuevas ZRC, el balance de aprobación por parte del Consejo Directivo es mínimo. De 10 solicitudes con Resolución de inicio de actuación administrativa de la Gerencia General del INCODER y Director General de la ANT, sólo culminó con constitución una ZRC en la Región de Montes de María (municipios de Guamo, San Juan de Nepomuceno, Zambrano y Córdoba) mediante Acuerdo 57 del 16 de abril de 2018 del Consejo Directivo de la ANT. Continúa pendiente el trámite de las ZRC en Catatumbo en Norte Santander, Sumapaz en Bogotá, Perijá en el Cesar (dos solicitudes) Montes de María en Sucre y Bolívar, Losada-Guayabero en el Meta, Guejar Cafre en el Meta, Pradera en Valle del Cauca y Santa Rosa en el Cauca. Igualmente, no se ha avanzado con la atención de ocho nuevas solicitudes en diferentes municipios del Cauca y de siete peticiones presentadas por organizaciones campesinas en los Departamentos de Arauca, Valle del Cauca, Santander, Boyacá y Caquetá que no cuentan con acto administrativo de apertura, aunque desde el año 2011 el INCODER y la ANT han adelantado diferentes gestiones para viabilizar su delimitación y constitución<sup>3</sup>.

A su vez, este informe “hace un llamado de atención sobre la importancia de la selección y delimitación de las ZRC como instrumento que contribuye al ordenamiento ambiental y

<sup>2</sup> Decreto 1777 de 1996  
<sup>3</sup> [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007\\_01\\_2021.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf)

En este sentido, proponen “Establecer claridad jurídica e institucional sobre las competencias y roles de las diferentes entidades, así como de las condiciones preferenciales y prioritarias de las ZRC según el artículo 4º del decreto 1777 de 1996”, así las cosas, este proyecto de ley aportaría a ese ajuste institucional propuesto.

Continúan las propuestas de ajustes de la FAO y la ANT indicando que es necesario “Promover la gobernanza responsable articulando las dinámicas locales con las expresiones formales del Estado y los marcos normativos e institucionales nacionales e internacionales:

- Diseñar y emitir directrices claras de una política pública de ZRC que defina estrategias institucionales de interacción entre las instituciones públicas del nivel nacional y local.
- Sistematizar prácticas e instituciones comunitarias existentes al interior de las ZRC y definir, a partir de los hallazgos, estrategias de fomento y articulación con las instituciones estatales y programas gubernamentales.
- Generar espacios nacionales de deliberación y toma de decisiones que pongan en común los diferentes intereses sobre el territorio.

Sobre estas apuestas, el proyecto de ley asigna la responsabilidad al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de reglamentar la organización y funcionamiento del Sistema en un plazo determinado, subsanando así el vacío existente en materia de responsabilidades para la acción institucional e interacción, coordinación y concurrencia para la atención de las ZRC, que ha sido asumido a través de la construcción de esquemas colectivos para llenar los vacíos históricos en la oferta de servicios públicos y de presencia institucional, se requiere articular la diversidad de proyectos que se ejecutan en los territorios para evitar su fragmentación y así aumentar su capacidad de impacto y de sostenibilidad.

**4. Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina**

Desde el año 2010 la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ha propuesto, como acción estratégica para la implementación real y efectiva de la figura de zonas de reserva campesina, el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina, puesto que la experiencia acumulada de decenas de procesos y organizaciones campesinas que han luchado por la delimitación y constitución de estas figuras en sus territorios, así como el evidente abandono estatal al que son sometidas las ZRC declaradas, les da la razón. En este sentido, la insistencia en la constitución del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina, se ha constituido en una apuesta política y técnica para avanzar en la integralidad de la figura.

<p>En el marco del paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021, se constituyó el 5 de junio de 2021 en Altamira - Huila, la mesa de Diálogo Campesina e Indígena de Caquetá y Sur del Meta. Como primer punto del diálogo, el 6 de junio de 2021 se acordó la creación mediante acto administrativo del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y la conformación de un equipo de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura para formular el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina<sup>5</sup></p> <p>Este acuerdo sienta las bases sobre las que se formula este proyecto de ley, pues equipos de trabajo de las comunidades campesinas y de la Agencia Nacional de Tierras, así como de Ministerio de Agricultura trabajaron durante cerca de 4 meses para construir una propuesta de decreto en el que se diera cumplimiento al Acuerdo de Altamira, sin embargo, después de contar con un documento concertado, las oficinas jurídicas de la Agencia Nacional de Tierras y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no llegaron a un acuerdo sobre el contenido del Decreto, además, que la intencionalidad de constituir un Sistema Nacional requería de un instrumento normativo de mayor jerarquía para poder ordenar el funcionamiento del mismo, asignando responsabilidades a diferentes ministerios.</p> <p><b>Marco Normativo del Proyecto</b> Constitución Política Nacional</p> <p>El artículo 64 de la Constitución Política de 1991 señala “<i>es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos</i>”.</p> <p>El artículo 65 de la Constitución Política de 1991 establece que la “<i>producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad</i>”.</p> <p>Ley 160 de 1994</p> <p><sup>5</sup> Acuerdo Mesa Campesina sobre ZRC</p>	<p>Establece en su artículo 1, numeral 9 como uno de sus objetivos la de “<i>Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen</i>”.</p> <p>Así mismo, establece que las Zonas de Reserva Campesina – ZRC son una figura de ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio establecida en el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994.</p> <p>Decreto 1071 de 2015</p> <p>El artículo 2.14.13.1. del Decreto 1071 de 2015 definió el ámbito de aplicación de las Zonas de Reserva Campesina en las zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.</p> <p>Acuerdo Final de Paz</p> <p>El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera señala como eje central de la paz impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en las regiones afectadas por la baja presencia institucional y por los efectos del mismo conflicto armado interno, en las cuales se encuentran las ZRC constituidas, en proceso de constitución, solicitadas y en proyección.</p> <p>En el marco del Acuerdo Final, la Reforma Rural Integral busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la RRI es de aplicación universal y su ejecución reconoce la importancia de las ZRC como iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socioambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas. En consecuencia, el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios de Bienestar y Buen Vivir y Participación de la Reforma Rural Integral, promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de</p>
<p>promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal<sup>6</sup>.</p> <p>Se promoverá la participación activa de las comunidades — hombres y mujeres— que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo<sup>7</sup>.</p> <p>Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos Los objetivos de las ZRC de procurar acceso a la tierra, conservar recursos naturales, fortalecer la economía campesina, promover el desarrollo sostenible y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, guardan coherencia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales adoptada mediante Resolución A/HRC/21/L23 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 27 de septiembre de 2012; en especial los derechos 2, 5, 9, y 17.</p> <p><b>5. Jurisprudencia</b></p> <p>El campesinado como sujeto de derechos La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 64 como deber del Estado la promoción del acceso progresivo de la tierra para los campesinos, al igual que el acceso a servicios y derechos sociales y económicos como educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comunicación, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el objetivo de mejorar los ingresos y la calidad de vida de los campesinos. Dicho artículo contempla, como se ha interpretado por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia<sup>8</sup>, el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y como titular del derecho a la tierra.</p> <p>En ese sentido, la sentencia C-644 de 2012 señala que,</p> <p><i>(...) el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y</i></p> <p><sup>6</sup> Acuerdo Final de Paz <sup>7</sup> Proyecto de decreto SNZRC elaborado por ANT y equipo técnico delegación campesina Paro de Altamira. <sup>8</sup> C-644 de 2012, T-763 de 2012, C-623 de 2015, SU-426 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016 y la T-549 de 2016, entre otras.</p>	<p><i>fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional.</i> (Subrayado y negrilla fuera del texto original).</p> <p>De igual manera, señala la misma sentencia, el artículo 64 constitucional “<i>impone “una estrategia global”, pues sólo así el campesino - como sujeto de especial protección- mejora sus condiciones de vida. Esto, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias. Dicho de otro modo, se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos.</i>”</p> <p>La Corte también ha reconocido que existe un programa constitucional para sectores rurales y agrarios en la Constitución de 1991, consagrado en los artículos 64, 65 y 66, el cual cuenta con los siguientes componentes:</p> <p><i>(i) la importante función que cumplen las actividades desarrolladas en el campo, (ii) la necesidad de asegurar condiciones de igualdad real para el trabajador agrario, (iii) la configuración constitucional compleja que prevé, no sólo el acceso a la propiedad y otros derechos de los campesinos sino también la protección de los intereses generales. Se encuentra igualmente (iv) el carácter programático de los mandatos allí incorporados y, en esa medida, (v) la importancia de la ley en la realización, concreción y cumplimiento de la Constitución como fuente normativa de configuración de los derechos constitucionales económicos y sociales de los campesinos.</i> (Sentencia C-028, 2018).</p> <p>La perspectiva que ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte se enmarca en el reconocimiento y desarrollo del <i>corpus iuris</i> de los derechos de los campesinos, orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida y compuesto por los derechos de alimentación, mínimo vital, trabajo, libertad para escoger profesión u oficio, libre desarrollo de la personalidad y participación, “los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.” (Sentencia C-077, 2017).</p> <p>La existencia de este <i>corpus iuris</i>, parte del reconocimiento como sujetos de especial protección a partir de los siguientes criterios: (i) el nivel de marginalización y vulnerabilidad</p>

socioeconómica que los ha afectado históricamente que ha significado su invisibilización por razones económicas, sociales, políticas y culturales, y (ii) algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia como población vulnerable que merece una especial protección constitucional -como es el caso de la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, menores el adulto mayor y las comunidades que dependen de los recursos naturales para su subsistencia e identidad cultural.

Dicha vulnerabilidad es indisociable a la relación con la tierra o con el campo y por esta razón la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias” (sentencia T-348, 2012).

El derecho a la participación de la población rural es un elemento fundamental del *corpus iuris* de los derechos campesinos, pues se traduce a la posibilidad de participar en los asuntos que los afectan. Por esta razón la Corte señala que “ha rechazado de manera enfática que se implementen, de manera unilateral, tanto las políticas públicas que afectan a las poblaciones que dependen de su entorno para garantizar su subsistencia y perseguir su forma de vida, como las medidas concebidas para evitar, mitigar u ofrecer alternativas en casos de impactos negativos en sus espacios vitales.[81] La Corte Constitucional, por lo tanto, ha resaltado la importancia de que en todas estas intervenciones se cuente con la participación y la concertación de las comunidades afectadas.” (Sentencia C-739/2009)

Siendo así, es posible interpretar la necesidad de adoptar políticas de Estado que, como lo propone el presente proyecto de ley, garanticen la efectiva protección de la población campesina ante posibles situaciones que deterioren sus condiciones de vida y limiten la realización de derechos económicos, sociales y culturales ligados a el goce efectivo de la dignidad humana de dicha población.

Para finalizar, en la Sentencia C-077 de 2017, la Corte Constitucional ha encontrado tres situaciones en las que el poder legislativo excede las facultades en materia de definición del modelo económico agrario:

- I. Cuando las políticas agrarias implican una intervención arbitraria y sin justificación suficiente en el espacio que les permite a las comunidades campesinas, de manera autónoma, subsistir y adelantar su forma de vida, vulnerando sus derechos al mínimo vital, a la dignidad y a la autonomía, esto es,

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

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

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

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

(...)

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

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

el *Corpus iuris* de la población campesina (preámbulo y arts. 1, 2, 13, 333 y 334 C.P.).

- II. Cuando promueve políticas agrarias que se abstienen de procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su **forma de vida** amparada constitucionalmente (art. 64, 65 y 66 C.P).
- III. Cuando desconoce el deber ineludible de progresivo cumplimiento que tiene que perseguir el Estado, de manera primordial y generalizada, relacionado con la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos.

Estas situaciones contempladas por la Corte, especialmente la última de ellas, hacen énfasis en el deber del poder legislativo de priorizar iniciativas en aras de promover la progresiva democratización y acceso a la propiedad de la tierra para los campesinos. Es en ese sentido que cobra relevancia este proyecto de ley y los mecanismos que en él se proponen, un Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina que permita la coordinación y concurrencia efectiva de las entidades gubernamentales responsables de la promoción y atención de las solicitudes de constitución de zonas de reserva campesina, así como el acompañamiento en su desarrollo.

La Honorable Corte Constitucional en Sentencia C 006 de 2002 promueve el trato diferencial y especial al sujeto campesino, con miras a establecer su igualdad material en términos económicos, sociales y culturales como protagonista del desarrollo agrario. De igual forma, en la Sentencia C 644 de 2012 reconoce al campesino como sujeto de especial protección constitucional. Asimismo, en la Sentencia T 763 de 2012 reconoce el derecho a la tierra y al territorio, y en especial, eleva el reconocimiento de la cultura campesina y en la Sentencia C 371 del 2014 reconoce que las ZRC son la realización de los derechos del campesinado.

**7. Conflicto de intereses**

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

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

*interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

De los honorables Congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara
 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAHRO REINALDO CALA Representante a la Cámara

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   LUIS ALBERTO ALBÁN                  Representante a la Cámara             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA                  Representante a la Cámara             </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   CARLOS ALBERTO CARREÑO                  Representante a la Cámara             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">                   GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ                  Representante a la Cámara             </td> </tr> </table> <p style="text-align: center; margin-top: 20px;"> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>                  Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)                  El día <u>25</u> del mes <u>JULIO</u> del año <u>2022</u>                  se radicó en este despacho el proyecto de ley                  N°. _____ Acto Legislativo N°. _____, con todos y                  cada uno de los requisitos constitucionales y legales                  por: <u>PABLO CATATUMBO Y VICTORINA TORRES</u>                  _____                  SECRETARIO GENERAL             </p>	 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 25 de Julio de 2022</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.046/22 Senado <b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA, SE ORDENA LA CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b>, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JULIÁN GALLO CUBILLOS, PABLO CATATUMBO, SANDRA RAMÍREZ, IMELDA DAZA; y los Honorables Representantes OMAR DE JESÚS RESTREPO, JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ, LUIS ALBERTO ALBÁN, PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA, CARLOS ALBERTO CARREÑO, GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ, JUAN PABLO SALAZAR. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 25 DE 2022</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara				
 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara				

**CONTENIDO**

Gaceta número 885 - sábado 6 de agosto de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 44 de 2022 Senado, por la cual se establece un Régimen Especial de Parques con campesinos para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que presentan situaciones de uso, ocupación y tenencia, así como se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 45 de 2022 Senado, por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de las economías campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones.....	15
Proyecto de ley número 46 de 2022 Senado, por medio de la cual se crea el sistema nacional de zonas de reserva campesina, se ordena la creación del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina y se dictan otras disposiciones.....	25