



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1150

Bogotá, D. C., jueves, 15 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2024
CÁMARA

*por medio de la cual se establece el programa
Creando Más Empresa otorgando beneficios
económicos para la formalización empresarial de
Mipymes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el programa “Creando más Empresas”, con el fin de promover la formalización empresarial del emprendimiento colombiano a través de un marco de sostenibilidad, articulación interinstitucional que apoye el ecosistema de emprendimiento y desarrollo empresarial en Colombia.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. El programa “Creando Más Empresa”, será coordinado por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo a través de su oferta institucional, con el apoyo del SENA y las Cámaras de Comercio, quienes conformarán a su vez el comité del programa. Su misión será apoyar a las empresas Mipymes que busquen formalizarse y que cumplan las condiciones previstas en la presente ley.

Artículo 3º. Implementación del Programa “Creando Más Empresa”. El programa “Creando Más Empresa”, estará orientado a apoyar las Mipymes con proyectos empresariales que tengan vocación de sostenibilidad económica, que puedan hacer uso de las normas de promoción y formalización empresarial vigentes. Los beneficiarios del programa serán seleccionados de la siguiente forma:

- Las Cámaras de Comercio con el apoyo de las instituciones miembro del programa realizarán una convocatoria a nivel nacional

en la cual se definen las condiciones de participación de las empresas sustentadas en criterios de sostenibilidad económica y apoyo a la economía popular.

- Las Cámaras de Comercio desarrollarán e implementarán programas de apoyo a empresas que participen en el programa. Estas acciones estarán encaminadas a la estructuración, financiamiento y escalamiento de los proyectos empresariales, con el fin de apoyarlos en su proceso de formalización y crecimiento.
- Los proyectos seleccionados, de acuerdo a su necesidad y vocación de crecimiento, serán presentados para su financiación a través del fondo emprender u otro que sea adecuado al proyecto. El comité acompañará la elección y postulación al mecanismo de financiamiento.
- Los proyectos con viabilidad financiera y técnica, también, podrán ser presentados para su financiación a través de líneas especiales de crédito apoyados en garantías mobiliarias.
- Anualmente se evaluarán los resultados de las empresas para recomendar su continuidad en el programa y garantizar un apoyo idóneo. Para ello, será requisito indispensable contar con la inscripción o registro en la Cámara de Comercio y/o su respectiva renovación.

Parágrafo 1º. El comité orientará la transición del beneficiario a otro programa que responda a la necesidad de proyecto empresarial y etapa de crecimiento, una vez se haya cumplido con el propósito del presente programa, para continuar en su camino a la formalidad y crecimiento.

Artículo 4°. Selección de empresas. El proceso de selección será definido por el propio comité, teniendo en cuenta como mínimo que los emprendimientos seleccionados cuenten con un plan de negocios construido en asesoría de las Cámaras de Comercio, y que adicional al menos el 70% de los seleccionados por el programa deberán ser micro y pequeñas empresas.

Parágrafo 1°. Los principales beneficiarios del programa “Creando más empresa” serán miembros de la economía popular.

Parágrafo 2°. El proceso de convocatoria de empresas Mipymes se desarrollará de manera semestral y tendrá en cuenta el cumplimiento de la cuota de género según reglamento el comité, y considerará criterios como el uso de nuevas tecnologías o innovación, sin excluir por distinción académica o tipo de actividad económica.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial realizará un proceso periódico de seguimiento, evaluación y control sobre la gestión realizada por el comité con el fin de garantizar transparencia y avance. De este proceso, se deberá enviar un informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República.

Artículo 5°. Difusión del programa. Las Cámaras de Comercio informarán a los usuarios de la existencia de los beneficios del programa y la forma de acceder a los mismos al momento de ser seleccionados.

Artículo 6°. Pérdida de los beneficios económicos. Los beneficios que se tratan en la presente ley se perderán en los siguientes eventos:

1. La no transición del Registro de Unidades Productivas en Formalización al registro mercantil cuando haya lugar.
2. No renovar oportunamente la matula mercantil, cuando haya lugar.
3. Incumplimientos de obligaciones en materia tributaria.
4. Desistir del proceso de convocatoria y selección en el programa “Creando Más Empresa” por decisión propia del emprendimiento participante.
5. Las personas naturales y jurídicas, que, con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, cancelen su matrícula y soliciten una nueva como persona natural o jurídica con la misma actividad económica.

Artículo 7°. Formación para Mipyme en función de su sostenibilidad y responsabilidad tributaria. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo, con el apoyo de las Cámaras de Comercio, desarrollará programas de capacitación dirigidos a emprendimientos que quieran formalizarse como Mipymes, de tal manera que se eduque sobre el proceso de formalización y los beneficios por serlo,

así como, beneficios estipulados por la ley y sobre responsabilidad fiscal.

Parágrafo 1°. Las Cámaras de Comercio ofrecerán un taller de capacitación para las empresas Mipymes donde expondrán los beneficios y conveniencia de pertenecer al régimen simple, y acompañar el proceso para ser parte de él, según conveniencia de la empresa.

Artículo 8°. Obtención del primer crédito. Las Mipymes beneficiarias del programa “Creando más empresa” contarán, a través del comité, con el apoyo adicional de instituciones como Bancoldex y Fondo Nacional de Garantías para adelantar y obtener su primer crédito con garantías ocultas del Estado con cubrimiento de hasta el 90% o con garantías mobiliarias, el cual podrá acceder durante el primer año de ser parte del programa que se trata en la presente ley.

Parágrafo 1°. El comité del programa Creando más Empresa deberá presentar acompañamiento, asesoría y guía personalizada legal, administrativa y comercial a la Mipyme beneficiaria en el proceso de acceder al crédito.

Parágrafo 2°. Las Comisiones u honorarios que sean cobrados a la Mipyme beneficiaria por asesorar, acompañar, guiar y apoyar su proceso de solicitud y acceso al crédito serán asumidos por el SENA.

Parágrafo 3°. Como plan piloto para garantizar la obtención del primer crédito, el Gobierno nacional entregará a Bancoldex recursos por el orden de 23.579 UVT, para que este otorgue directamente el primer crédito a Mipymes beneficiarias del programa y cuenten con, viabilidad de crecimiento y permanencia en el tiempo.

Parágrafo 4°. Los resultados del plan piloto deberán ser evaluados por el Gobierno nacional para que, de acuerdo a ellos, en caso de obtener resultados positivos, se evalúe y diseñe la priorización del primer crédito las Mipymes como política pública, así como, el incremento de los recursos dirigidos a la obtención del primer crédito.

Artículo 9°. Apoyo para la Formalización Laboral. Las Cajas de Compensación Familiar con el apoyo del SENA diseñarán e implementarán programas de apoyo a la formalización laboral para las empresas que participen en este programa “creando más empresas”.

De igual forma, las empresas seleccionadas, harán parte del programa Fábricas de Productividad y gozarán sin distinción alguna de todos sus beneficios.

Artículo 10. Impulso y asociación productiva. Las Cámaras de Comercio incorporarán a los beneficiarios del programa en la aglomeración productiva o empresarial que corresponda a su vocación.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



JUAN CARLOS GARCÉS
Senador de la República



TERESA ENRIQUEZ ROSERO
Representante a la Cámara
Departamento de Naríño



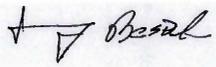
ALEXANDER GUARÍN SILVA
Representante a la Cámara
Departamento del Guainía



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República



HERNANDO GUIDA PONCE
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



MOÍSES BESAILE
Senador de la República



CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés



DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



SARAY ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



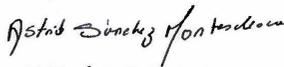
ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre



JORGE ELIECER TAMAYO
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca



ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó



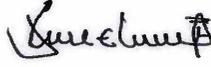
VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Representante a la Cámara
Departamento de Valle del Cauca



JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Senador de la República



NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República



JOSÉ ELIECER SALAZAR LOPEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca



ANA ROGELIA MONSALVE A.
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial por Comunidades
Afrocolombianas en Atlántico



WILMER RAMIRO CARRILLO M.
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander



JOSÉ ALFREDO GNECCO
Senador de la República



JORGE ALBERTO CERCHIARIO FIGUEROA
Representante a la Cámara
Departamento de La Guajira

del desempleo pues, aportan el 65% del empleo nacional¹.

A pesar del papel fundamental que juegan las micro y pequeñas empresas, especialmente en las economías locales, a día de hoy lograr consolidar económicamente una Mipyme con vocación de crecimiento significa un gran reto pues, los emprendedores tienen que superar varias barreras, como el sistema tributario, el registro de marca, elegir adecuadamente el tipo societario que mejor se adapte al caso en concreto, la vinculación formal de los empleados, entre otros.

Para apoyar a los emprendedores en este proceso, se requieren programas que mediante el acompañamiento por parte de expertos y la puesta a disposición de distintas herramientas en pro de la formalización, contribuyan a las micro y pequeñas empresas tener acceso al primer crédito, establecerse formalmente con vocación de sostenibilidad, crecer y contribuir a la economía nacional.

2. Contenido de la iniciativa legislativa.

El proyecto de ley tiene por objeto la creación del programa “Creando más empresas”, un programa que promueve la formalización empresarial, brindando acompañamiento técnico, buscando la sostenibilidad y crecimiento empresarial, la articulación interinstitucional y brindando herramientas reales que contribuyan a la obtención del primer crédito. Esto es desarrollado en 11 artículos, en donde inicialmente se hace referencia al objeto; posteriormente, en el artículo segundo, se señala el ámbito de aplicación del programa, el cual está enfocado a apoyar a las Mipymes, con el acompañamiento y coordinación del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el SENA y las Cámaras de Comercio; en el artículo tercero se establece el proceso de implementación del programa, haciendo uso de la normatividad y programas de apoyo vigentes, otorgando acompañamiento técnico. Inicialmente se establece un proceso de selección basado en análisis técnicos y criterios de sostenibilidad; una vez la empresa es seleccionada contará con el apoyo para la estructuración, la productividad y el acompañamiento para crear su estructura y financiamiento. En este proceso se contará con el apoyo de Cámaras de Comercio, SENA y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Posteriormente se presentarán algunas empresas para que eventualmente cuenten con financiamiento, con garantías estatales para obtener préstamos o para solicitar su crédito basados en garantías mobiliarias. Acto seguido, el artículo cuarto establece el proceso de selección, mismo que será definido por el comité.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción.

El emprendimiento ha sido motor del crecimiento económico del país, ha impulsado la economía del colombiano de a pie y ha sido la respuesta de miles de colombianos a las dificultades socio económicas generadas por la falta de oportunidades y el sostenimiento económico de sus familias.

La importancia de este grupo empresarial es tal que, las micro y pequeñas empresas que aportan aproximadamente el 40% del PIB nacional y contribuyen preponderantemente a la superación

¹ ANIF. Santa María Salamanca, Mauricio, 2021. RETOS Y OPORTUNIDADES DE LAS PYMES, 2021 [https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/retos-y-oportunidades-de-laspymes/#:~:text=Las%20micro%2C%20peque%C3%Blas%20y%20medianas,Producto%20Interno%20Bruto%20\(PIB\).](https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/retos-y-oportunidades-de-laspymes/#:~:text=Las%20micro%2C%20peque%C3%Blas%20y%20medianas,Producto%20Interno%20Bruto%20(PIB).)

El artículo quinto establece la difusión del programa, misma que estará en cabeza de las Cámaras de Comercio, quienes deberán informar a los usuarios de la existencia del programa y los beneficios del mismo.

En el artículo sexto se establecen algunas causales por las cuales se podrán perder los beneficios del programa. Para las empresas en proceso de formalización se realizará acompañamiento formativo en función de su sostenibilidad y conocimiento del sistema formal, proceso normado en el artículo séptimo. El programa tiene como uno de sus principales objetivos encontrar la primera financiación para la Mipyme, razón por la cual en el artículo octavo, se establecen beneficios tendientes a que las entidades financieras otorguen el primer crédito, es así cómo se otorgan garantías ocultas hasta por el 90% de los créditos, se asesora a las Mipymes para la solicitud de su crédito, con la posibilidad de otorgar garantías mobiliarias para su obtención, creando así un plan piloto para garantizar el primer crédito a parte de las empresas que hagan parte del programa. Entendiendo la importancia de la formalización laboral, en el artículo noveno se establece el apoyo de las cajas de compensación y el SENA para fortalecer los procesos de formalización en materia laboral. El artículo décimo dispone la posibilidad para que las Cámaras de Comercio incorporen a los beneficiarios del programa en grupos de aglomeración productiva en relación a su vocación empresarial. Por último, el artículo décimo primero establece las vigencias y derogatorias.

A continuación, se desarrollan los principales aspectos del proyecto de ley:

• **Formalización empresarial.**

La formalización es un objetivo que se ha mencionado reiterativamente en los últimos años, no obstante, esto no corresponde a solo un capricho, sino que por el contrario contribuye a un mayor acompañamiento institucional, control y conocimiento estatal, tributación, aporte a la economía nacional, reducción de la precariedad laboral, entre otros.

Al formalizarse, las empresas van a tener acceso a un amplio número de beneficios como lo es el acompañamiento interinstitucional para su organización, capacitación y crecimiento; ventajas competitivas frente a empresas no formales, mayor posibilidad de acceso al crédito, elegibilidad para apoyos económicos y no económicos cuando se presenten imprevistos negativos como fue la pandemia, entre otros.

Por otro lado, lograr un alto índice de formalidad empresarial contribuye al Estado en la reducción de la corrupción², el lavado de activos, reducir la precarización laboral y los índices de desempleo³, mayor cumplimiento a las normativas vigentes, a

² Levy, 2008, Loayza, 1997, Perry, 2007 y Antón, 2014.

³ Cristina Fernández M. Informalidad empresarial en Colombia, 2020.

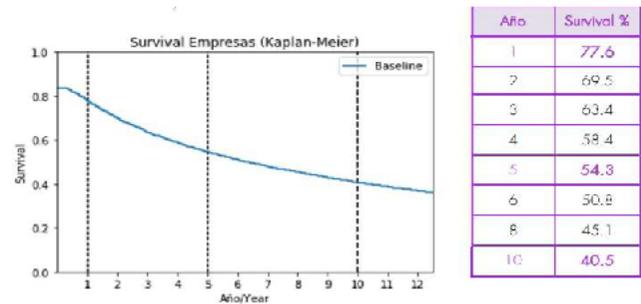
tener información real y actualizada que permita el adecuado enfoque de política pública⁴.

• **Mipymes**

Las micro, pequeñas y medianas empresas juegan un papel fundamental en Colombia pues, además de contribuir a economías locales, de ellas dependen miles de colombianos pues las Mipymes aportan significativamente a generar empleo, al igual que contribuyen significativamente al PIB. Según datos de ANIF, las Mipymes representan más del 90% de las empresas en Colombia y aportan aproximadamente el 79% del empleo nacional.⁵

Pese al gran aporte de las Mipymes, más del 50% de ellas terminan cerrando definitivamente pues, se estima que, en el primer año de vida de las empresas en Colombia, 3 de cada 4 empresas sobreviven (77.6%); en el quinto año, 1 de cada 2 empresas continúan vigentes (53.4%); y pasados 10 años, 2 de cada 5 empresas prevalecerán (40,5%)⁶.

Probabilidad global de supervivencia para empresas estimada con el método



Fuente: Kaplan-Meier. RUES.⁷

Teniendo en cuenta la importancia de las Mipymes en el desarrollo económico, social y laboral en Colombia, resulta preponderante y necesario apoyar a este grupo empresarial para cimentar su permanencia en el tiempo con formalidad,

⁴ “la probabilidad de que una firma declare impuestos de renta, IVA o ICA es del 56%. Esta probabilidad se incrementa 67% si las firmas tenían RUT en el período anterior; 75%, si las firmas además tenían registro en Cámara de Comercio; 77%, si este registro había sido renovado y a 84%, si además la firma llevaba contabilidad”. Cristina Fernández M. Informalidad empresarial en Colombia, 2020

⁵ Santa María Salamanca, Mauricio, 2021. ANIF. RETOS Y OPORTUNIDADES DE LAS PYMES, 2021 [https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/re-tos-y-oportunidades-de-laspymes/#:~:text=Las%20micro%2C%20peque%C3%Blas%20y%20medianas,Producto%20Interno%20Bruto%20\(PIB\).](https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/re-tos-y-oportunidades-de-laspymes/#:~:text=Las%20micro%2C%20peque%C3%Blas%20y%20medianas,Producto%20Interno%20Bruto%20(PIB).)

⁶ Innpulsa, Factores determinantes de la supervivencia y exportación de las empresas colombianas. <https://www.innpulsacolombia.com/sites/default/files/documentos-recursos-pdf/Entregable%204D%20-%20Documento%20Publicable.pdf>

⁷ Probabilidad global de supervivencia para empresas estimada con el método Kaplan-Meier. Ejes: Horizontal - Línea de tiempo en años, Vertical - Probabilidad supervivencia. Las líneas verticales demarcan 1, 5 y 10 años. Fuentes: RUES y cálculos propios. Cuadro tomado de Innpulsa, Factores determinantes de la supervivencia y exportación de las empresas colombianas. Pag. 10

crecimiento estructurado y acceso al crédito, toda vez que entre más empresas estén en la formalidad, más empleo y crecimiento económico va a tener el país, es así que si logramos que un porcentaje mucho mayor tenga vocación de permanencia, los efectos de ese aporte en el tiempo se van a mantener e incluso pueden llegar a crecer, esto resulta especialmente importante en momentos coyunturales donde hay una fuerte desaceleración de la economía global y nacional.

- **Acceso al primer crédito.**

Actualmente el acceso al crédito formal por parte de empresas Mipymes es limitado pues, el factor de riesgo del crédito es bastante alto. Es por ello que, es preponderante brindar herramientas a los emprendedores para que puedan tener la posibilidad de acceder al primer crédito formal. Esta es una de las variables que va a impulsar los procesos de formalización y crecimiento económico, evitando que los emprendedores se vean forzados a tomar créditos informales⁸, aumentando su capacidad productiva, de contratación en condiciones de libre competencia y favorecer los procesos de formalización.

En el país se calcula que, seis de cada diez empresas son informales⁹, ese 60% no tiene acceso al acompañamiento estatal, beneficios por la formalización y mucho menos acceso al crédito formal. Debido a la baja capacidad para el acceso a créditos que permitan impulsar su empresa, los empresarios optan por acceder al gota a gota, préstamo informal que se da de manera inmediata, con pagos diarios, sin exigir requisitos, y con tasas de interés de hasta el 300% (Obando-Bastidas, Herrera-Sarmiento, & Rodríguez-Ladino, 2016).

Por su parte, sobre el grupo de empresas debidamente formalizadas, si bien tienen acceso a muchas ventajas que trae consigo la formalización, aún es muy bajo el porcentaje que llega a tener acceso al crédito formal, es así como según datos de Colombia Fintech, se calcula que el 62% de las Pymes no tienen acceso al financiamiento¹⁰.

Al ver la dificultad para el acceso al crédito para las Mipyme, resulta notoria la necesidad de brindar apoyo y tomar acciones de fondo para garantizar el acceso al primer crédito y brindar herramientas para que las solicitudes de crédito de las Mipymes sean analizadas y tengan unas posibilidades reales de desembolso. Así, una vez estas unidades económicas cuenten con una fuente de financiación, superaran una barrera significativa para ser incluidas financieramente al contar con un historial crediticio.

⁸ Fernández Cristina, Fedesarrollo. Informalidad empresarial en Colombia

⁹ Portafolio, En el país, seis de cada 10 empresas son informales. <https://www.portafolio.co/economia/en-el-pais-seis-de-cada-10-empresas-son-informales-527559>

¹⁰ Colombia Fintech, 2021. <https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/articulo/el-62-de-las-pymes-colombianas-no-tiene-acceso-a-financiamiento>

- **Garantías o colaterales para acceso de créditos**

Como solución al bajo acceso al crédito formal, se ha encontrado que, en diferentes ocasiones, tal como sucedió en el marco de la emergencia sanitaria desencadenada por el COVID 19, el Gobierno nacional ha entregado garantías para respaldar la obtención del crédito. Este proyecto de ley contempla que estas garantías también sean aplicadas, dentro de la posibilidad de los recursos disponibles, a las empresas seleccionadas como motor fundamental de la economía nacional y popular, con una cobertura de hasta el 90% de los créditos, para que el riesgo de la entidad financiera disminuya y las empresas tengan prácticamente garantizado acceso al primer crédito, en pro de su crecimiento y sostenibilidad en el tiempo.

Si bien la disponibilidad presupuestal no permite que a todas las Mipymes tengan una garantía en sus créditos de hasta el 90%, el proyecto también busca que las Mipymes, tengan acceso al crédito en condiciones de formalidad. Por lo anterior, el proyecto de ley establece otros mecanismos que favorecerán un mejor puntaje para la obtención de crédito formal, poniendo a disposición la opción de que se dejen garantías mobiliarias como respaldo a la solicitud de créditos o microcréditos con los que las Mipymes busquen apalancar su crecimiento y permanencia en el tiempo.

El régimen de garantías mobiliarias creado con la Ley 1676 de 2013, permite que no solo puedan ser dados como garantía bienes materiales presentes, sino que por el contrario habilita a que como garantía se puedan otorgar bienes materiales o no, presentes o futuros que sean sujetos a una evaluación¹¹. Con lo anterior se amplió el número de personas naturales y jurídicas que pueden llegar a tener acceso a créditos formales. Con el objetivo de apoyar a las Mipymes, los colocadores de crédito, al menos deberán, analizar a profundidad todas las solicitudes de crédito de las micro y pequeñas empresas en las que se pueda otorgar como respaldo del crédito garantías mobiliarias. Para la solicitud del crédito, las Mipymes contarán con el apoyo técnico de las entidades vinculadas a este programa como lo son las Cámaras de comercio, Innpulsa y el fondo emprender.

Si bien las Mipymes tienen grandes retos para su consolidación en el tiempo con perspectiva de crecimiento, el apoyo para la creación de empresas sigue siendo una respuesta que la ciudadanía reclama, con toda razón debido a las dificultades para iniciar y hacer sostenible la unidad productiva. El primer semestre de 2022 la creación de empresa aumentó 3,7% frente al mismo periodo del año 2021, de ello se evidencia que las nuevas unidades productivas están conformadas por microempresas (99,69%),

¹¹ Ley 1676 de 2013. Art. 3.

seguido por las pequeñas empresas (0,30%)¹², es decir por el sector Mipyme, mismo que requiere planes y acompañamiento para seguir influenciando positivamente en la creación de empleo y poder seguir aportando al PIB nacional.

3. Marco Normativo.

- **Decreto número 410 de 1971:** *Por el cual se expide el Código de Comercio.*
- **Ley 590 de 2000:** que tiene por objeto promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos.
- **Ley 789 de 2002,** *por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo - se crea el “Fondo Emprender”.*
- **Decreto número 4463 de 2006,** *por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006.*
- **Ley 1014 de 2006** (De fomento a la cultura del Emprendimiento): Establece, entre otros aspectos, el marco institucional para fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas. Para ello, se crea la Red Nacional para el Emprendimiento (RNE) que tiene por objeto: (i) establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento, (ii) formular un plan estratégico nacional para el desarrollo integral de la cultura para el emprendimiento. (iii) conformar mesas de trabajo, (iv) ser articuladora de organizaciones que apoyan acciones de emprendimientos innovadores y generadores de empleo en el país, y (v) desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos empresariales. También se crean las Redes Regionales de Emprendimiento (RRE) buscando que a través de dichas instancias mejorará la articulación entre actores que trabajan en el tema a nivel regional, y entre estos con las entidades del Gobierno nacional.
- **Decreto número 525 de 2009:** *por medio del cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 590 de 2000 y demás normas concordantes.*
- **Decreto número 1192 de 2009** (Por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006): De acuerdo con lo establecido en este decreto, la Red Nacional de Emprendimiento (RNE) aprobó en el año 2010 la Política Nacional

de Emprendimiento, en la que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha asumido importantes retos relacionados con la aplicación de la Ley 1014 de 2006 de fomento a la cultura del emprendimiento, la cual lo compromete como actor responsable de la política pública en función de:

- Facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial
- Promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación
- Promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia.
- **Ley 1780 de 2016,** *por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.*
- **Decreto número 957 de 2019:** en el que anuncia una nueva clasificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, con el fin de promover su desarrollo.
- **Ley 2069 de 2020:** *por la cual se “Impulsa el Emprendimiento en Colombia y se dictan otras disposiciones”, se generan oportunidades para la promoción, fomento y estímulo al desarrollo empresarial del modelo cooperativo, especialmente en temas relacionados con la creación de cooperativas, el impulso al emprendimiento cooperativo y al financiamiento.*

4. Impacto fiscal

Al disponer de la creación de un plan piloto para que Bancoldex pueda, directamente, otorgar el primer crédito a algunas Mipymes, el proyecto de ley tiene un impacto fiscal de 1.000 SMMLV. Para ello en oportunidad se ha de solicitar al Ministerio de hacienda su concepto para avalar la iniciativa plasmada en el proyecto.

5. Conflicto de intereses

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés por cuanto el contenido de esta iniciativa legislativa es impersonal, general y abstracto. No obstante, si un Congresista considera que tiene incurrir en algún conflicto de intereses, debe ponerlo a consideración de la corporación.

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que: “Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán

¹² Confecámaras. Dinámica de Creación de Empresa en Colombia. 2020, Pág 7.

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.

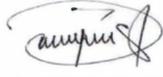
a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas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

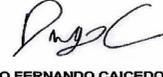
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)."

Se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, a pesar de su carácter impersonal y general en la materia, podría crear conflictos de interés en tanto al Congresista o sus parientes dentro de los grados de ley señala, resulte beneficiario con las estipulaciones dispuestas en el presente proyecto de ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, se darán conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019. Lo anterior no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.


CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES
 Representante a la Cámara
 Departamento del Vaupés

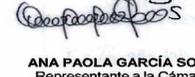

ANA ROGELIA MONSALVE A.
 Representante a la Cámara
 Circunscripción Especial por Comunidades
 Afrocolombianas en Atlántico

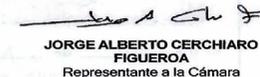

DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS
 Representante a la Cámara
 Departamento de Cundinamarca

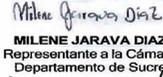

WILMER RAMIRO CARRILLO M.
 Representante a la Cámara
 Departamento Norte de Santander


SARAY ROBAYO BECHARA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba


JOSÉ ALFREDO GNECCO
 Senador de la República


ANA PAOLA GARCÍA SOTO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba


JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA
 Representante a la Cámara
 Departamento de La Guajira


MILENE JARAVA DIAZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Sucre



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 31 de Julio del año 2024
 Ha sido presentado en este despacho
 Proyecto de Ley 114 Acto Legislativo _____
 No. _____ Con su correspondi
 Exposición de Motivos, suscrito Por: _____



SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2024
CÁMARA**

por medio de la cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina Familiar y Comunitaria, desde un punto de vista asociativo, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

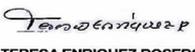
CAPÍTULO I

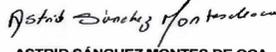
Objeto y Definiciones

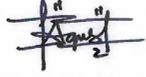
Artículo 1º. Objeto. Fortalecer la economía campesina colombiana como garantía de protección


JUAN CARLOS GARCÉS
 Senador de la República


JORGE ELIECER TAMAYO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Valle del Cauca


TERESA ENRIQUEZ ROSERO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Nariño


ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Chocó


ALEXANDER GUARIN SILVA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Guainía


VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Valle del Cauca

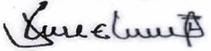

JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL
 Senador de la República


JUAN FELIPE LEMOS URIBE
 Senador de la República


HERNANDO GUIDA PONCE
 Representante a la Cámara
 Departamento del Magdalena


NORMA HURTADO SANCHEZ
 Senadora de la República


MOISES BESAILE
 Senador de la República


JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar

y defensa de la seguridad y soberanía alimentaria de la Nación, a través, de la optimización de sus condiciones de producción sostenible, de mercado, canales de distribución, adecuación infraestructural, apoyo financiero, técnico y científico, como, con el mejoramiento de sus mecanismos asociativos.

Artículo 2º. *Ámbito de aplicación.* El fortalecimiento de la economía campesina tendrá aplicación en todo el territorio nacional; con una especial focalización en los contextos rurales en los que se producen los alimentos que componen la canasta familiar de los colombianos y en los urbanos en los cuales se comercializan. Así mismo, se incluirán las Asociaciones Campesinas de las zonas del país que acuerden procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y Zonas de Reserva Campesina.

Parágrafo 1º. La determinación de los contextos rurales y urbanos que gozarán de dicha especial focalización y de las Asociaciones Campesinas en proceso de sustitución de cultivos ilícitos antes mencionados, será efectuada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 3º. *Definiciones:* Para los efectos de la presente ley los términos relacionados se entenderán bajo las siguientes definiciones:

- a) **Campesinado:** Hace referencia al sujeto intercultural, que se identifica como tal; involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo.
 - b) **Seguridad Alimentaria:** La seguridad alimentaria es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.
 - c) **Soberanía alimentaria:** La soberanía alimentaria comprende, no solo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros.
 - d) **Canasta Familiar:** Es un conjunto de bienes y servicios que son adquiridos de forma habitual, para su sostenimiento, por una familia “típica” en cuanto a su composición (número de integrantes) y con unas condiciones económicas medias.
- Este conjunto se compone de artículos y servicios relacionados con alimentación, salud, educación, vestuario, transporte, esparcimiento y otros.
- e) **Esquemas Asociativos de pequeños productores:** Son aquellas personas jurídicas u organizaciones de derecho privado, en las que los pequeños productores vinculados pretenden la mutua colaboración para el desarrollo de las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas y pesqueras que conforman su objeto, y pueden adoptar la forma de asociaciones agropecuarias y campesinas, y formas asociativas solidarias.
 - f) **Organizaciones de productores agropecuarios.** Es la persona jurídica de derecho privado, constituida por quienes adelantan una actividad agrícola, pecuaria, forestal, piscícola o acuícola o por quienes representen actividades agroindustriales o de productores rurales que, a través del trabajo colectivo, la cohesión social y la integración, buscan aumentar la productividad y la sostenibilidad de las actividades agropecuarias que realizan, con el objeto de defender o representar los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo del sector rural nacional.
 - g) **Organizaciones de Agricultura Campesina Familiar Comunitaria.** Se consideran organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria aquellas en las que por lo menos el 70% de los integrantes de la organización son productores de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria, y, además, que la mayoría (por lo menos la mitad más uno) de los integrantes de los órganos directivos de la organización son productores de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria.
 - h) **Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad Alimentaria (A- CASSA):** Esta Agencia tendrá por objeto facilitar los productos agropecuarios de la canasta familiar con el fin de regular el precio de los mismos, de apoyar el sector agropecuario de economía campesina y de aumentar la producción nacional.
 - i) **Contribuciones Parafiscales Agropecuarias, forestales y Pesqueras:** son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario, forestal o pesquero determinado para beneficio del mismo.
 - j) **Fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios, forestales y pesqueros:** Son Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros aquellas cuentas especiales

que tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.

- k) **Crédito campesino:** Son líneas especiales de acceso a crédito para las asociaciones campesinas con bajos intereses y con garantías asumidas por el Gobierno nacional.
- l) **Innovación agropecuaria campesina:** Son los procesos de investigación dirigidos por organismos especializados públicos y privados dirigidos a fortalecer la producción de la economía campesina. Se deberá focalizar la investigación en torno a conservación de la biodiversidad alimentaria, la rentabilización y maximización de sistemas de producción pluridiversos por zonas relativamente homogéneas.
- m) **Adecuación de tierras para la soberanía y la seguridad alimentaria:** Se trata del reforzamiento de obras de riego, drenaje y protección contra las inundaciones en áreas dedicadas a la actividad agropecuaria estratégicas para la soberanía y la seguridad alimentaria de la Nación.
- n) **Pequeño agricultor:** Los pequeños agricultores son granjeros menores, pastores, cuidadores de bosques o pescadores que manejan parcelas de hasta 20 hectáreas. Caracterizan a estos agricultores motivaciones eminentemente familiares: la búsqueda de la estabilidad del sistema de la granja; el recurso a una mano de obra sobre todo familiar para llevar a cabo la producción, y el autoconsumo por el hogar de una parte de los productos cosechados.

TÍTULO II

TRANSFORMACIÓN AGROPECUARIA

CAPÍTULO I

Agencia de Comercialización de alimentos para la Seguridad Alimentaria

Artículo 4°. *Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (A-CASSA):* Créase la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (A-CASSA), como un organismo estatal, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 5°. *Objeto de la A-CASSA:* La Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (A-CASSA) será la entidad regulatoria de la soberanía y la seguridad alimentaria de la Nación, buscando elevar la sostenibilidad de la economía asociativa campesina y asegurando su competitividad interna.

Artículo 6°. *Funciones de la A-CASSA:* Para conseguir el anterior objeto, la A-CASSA cumplirá las siguientes funciones y verificará las siguientes operaciones:

- a) Fomentar la asociación y el fortalecimiento organizativo dirigido a la producción de alimentos estratégicos para la soberanía y la seguridad alimentaria entre los campesinos de las diversas zonas del país;
- b) Tendrá bajo su cargo el registro de las Asociaciones Campesinas que producen los alimentos e insumos agropecuarios básicos de la canasta familiar; con el traslado del registro que haga de esta información la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales artículo 2.20.1.1.2 del Decreto número 248 de 2021.
- c) Administrará el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina (FEPAC), con el fin de regular el precio de los alimentos estratégicos para la seguridad alimentaria, así como de apoyar al sector agropecuario de la economía campesina.
- d) Procurar, por medio de sus operaciones, que los precios de venta de los productos agrícolas se sostengan en un nivel justo, remunerador para el productor y conveniente para los consumidores.
- e) Adquirir y vender toda clase de abonos y semillas. Es entendido que el Banco podrá producirlos, comprarlos o contratar su producción cuando las circunstancias lo requieran;
- f) Divulgar entre los campesinos, los mejores sistemas de cultivo, uso de abonos, selección de semillas, empleo de maquinaria, etc., tomando como referencia la oferta de conocimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (AGROSAVIA), los gremios y las universidades, a fin de obtener un mayor rendimiento con el menor costo posible de producción;
- g) Asesorar y acompañar a los departamentos y a los municipios en el diseño de los Planes Innovación agropecuaria campesina;
- h) Implementar en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, la adecuación de tierras para la soberanía y la seguridad alimentaria;
- i) Proponer opciones de regulación al Ministerio de Transporte para regular las tarifas del servicio de transporte de productos agropecuarios en las zonas rurales con dirección a las centrales de abastecimiento;
- j) En general, desarrollar labores, de la misma naturaleza de las anteriores, que tiendan al fomento y regulación de la producción campesina asociativa; y las demás que le asigne la ley.

CAPÍTULO II

Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina (FEPAC)

Artículo 7º. Creación del Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (FEPAC). Créase el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria - FEPAC, el cual operará conforme a los términos establecidos en el capítulo VI de la Ley 101 de 1993 y estará adscrito a la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (A-CASSA).

Artículo 8º. Objeto del FEPAC. El Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina familiar y comunitaria, tendrá por objeto adoptar los mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de la Agricultura Campesina familiar y comunitaria, en el marco de la presente ley.

Artículo 9º. De la Naturaleza Jurídica del FEPAC. El Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina familiar y comunitaria funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 10. Objeto del FEPAC. El Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina familiar y comunitaria, tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios (cesiones y/o compensaciones de estabilización) para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de la Agricultura Campesina familiar y comunitaria, así como en el marco de la presente ley.

Parágrafo 1º. El Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina familiar y comunitaria se apoyará en el desarrollo de una estrategia de estabilización de precios de insumos agropecuarios con el fin de regular los precios de sustentación de los productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Artículo 11. Administración del FEPAC. El Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria será administrado conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 12. Productos objeto de estabilización. Para los efectos de la presente ley, los productos agrícolas y pecuarios objeto de estabilización serán los clasificados por el Gobierno nacional dentro de los alimentos de la canasta básica, a los cuales el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE hace seguimiento a través del Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (SIPSA).

Artículo 13. Beneficiarios. Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley las Asociaciones de productores de la Agricultura Campesina, familiar y comunitaria, que se encuentren registrados en la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (A-CASSA).

Parágrafo. Como insumo del registro de Asociaciones de productores campesinos, familiares y comunitarios a la A-CASSA tendrá como fuente de línea base la información de las secretarías de agricultura territoriales o quién haga sus veces.

Artículo 14. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina provendrán de las siguientes fuentes:

- a) El Presupuesto General de la Nación.
- b) Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
- c) Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.
- d) Donaciones y cooperación internacional.

CAPÍTULO III

Asociatividad campesina para la seguridad y la soberanía Alimentaria

Artículo 15. Registro de las Asociaciones Campesinas Familiar y Comunitaria: Las Cámaras de Comercio en las ciudades capitales o en su ausencia, la alcaldía municipal, deberán establecer un trámite especial de registro de las asociaciones agropecuarias y pesqueras de pequeños y medianos productores en todo el país, el cual deberá incluir, además de los documentos formales de constitución, la identificación (localización del predio, renglón productivo, identificación, número de contacto) de los miembros de la asociación que se esté registrando y la localización del predio, el renglón productivo, el número de contacto, conforme a lo establecido en el Decreto Ley 2106 de 2019 o aquella que haga sus veces.

Parágrafo 1º. Las asociaciones ya registradas en las Cámaras de Comercio deberán actualizar la información de identificación de miembros en la próxima renovación de dicho documento (matrícula mercantil) y certificar que se encuentran ya registrados en el Registro general de pequeños productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria conforme al artículo 2.20.1.1.2. del Decreto número 248 de 2021.

Parágrafo 2º. La información de identificación de cada asociación y de sus miembros deberá ser remitida por cada Cámara de Comercio a la entidad territorial en la cual registre su domicilio la organización y conformará una base de datos complementaria que será enviada consolidada por Confecámaras a La Unidad Administrativa Especial

de Organizaciones Solidarias; así como a la Agencia de Comercialización de Alimentos Seguridad y Soberanía Alimentaria (A-CASSA).

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

Artículo 16. Fortalecimiento Institucional. Todo profesional que sea elegido para trabajar en una UMATA, Secretaría de Desarrollo Económico o similar, deberá recibir formación en Asociatividad Rural por parte de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

Artículo 17. Fortalecimiento Asociativo: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cabeza del Banco de Alimentos para la Soberanía Alimentaria (BASE), La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y las demás entidades relacionadas del orden Nacional, deberán garantizar que los proyectos de inversión dirigidos al apoyo de los grupos de productores de los sectores agrícolas, pecuarios y pesqueros de la economía campesina, familiar y comunitaria, se incluyan acciones de acompañamiento y fortalecimiento Organizacional integral con fundamento en los principios y fines del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES) 2017 - 2032.

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

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

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

Artículo 18. Planes Estratégicos de Producción Campesina: Las asociaciones de campesinos

que se creen o se renueven, contarán con el acompañamiento de las Secretarías de Agricultura, Secretaría de Desarrollo Económico, la Unidad municipal de asistencia técnica o quien haga sus veces en los municipios para la elaboración de un Plan Estratégico de Producción Campesina a mediano plazo como máximo en el año siguiente al vencimiento de su matrícula mercantil.

Cada Plan Estratégico elaborado deberá inscribirse en la Matriz Estratégica de la Soberanía y la Seguridad Alimentaria (MESSA), la cual reposará y será administrada por la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria A-CASSA.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto a la UPRA desarrollará en los territorios los estudios necesarios para definir la compatibilidad de los tipos de suelos y condiciones socioambientales de los territorios con los productos que deban producir.

Parágrafo 2º. La ejecución de los proyectos por supuesto estará en cabeza del Ministerio de Agricultura o incluso en lo regional o local por parte de las secretarías de agricultura.

CAPÍTULO IV

Crédito y soporte financiero campesino

Artículo 19. Crédito Campesino. Créense en el Banco Agrario líneas de acceso a microcréditos segmentados de acuerdo con los diferentes ciclos de producción agropecuaria, cuyo destinatario único serán las Asociaciones Campesinas familiares y comunitarias registradas en la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria A-CASSA. Los intereses de los microcréditos serán los más bajos del mercado.

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

Artículo 20. Servicios Financieros para las Asociaciones Campesinas Familiares y Comunitarias. Los servicios financieros para la economía campesina familiar y comunitaria, la sustitución de cultivos de uso ilícito, y Zonas de Reserva Campesina, no deben reducirse solamente al microcrédito agropecuario subsidiado, sino también a los servicios financieros de crédito, ahorro, seguros, transferencia de dinero y medios de pago.

Artículo 21. Paquete Financiero de Soporte a las Asociaciones Campesinas Familiares y Comunitarias. Constitúyase un paquete de servicios financieros para impulsar la transformación agropecuaria de la economía campesina familiar y comunitaria en el país, la sustitución de cultivos de uso ilícito y Zonas de Reserva Campesina.

Este paquete de financiación en cabeza del Banco Agrario, se focalizará exclusivamente en las Asociaciones Campesinas familiares y comunitarias

registradas en la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria A-CASSA y estará compuesto por:

- a) Una Línea Especial de Crédito - LEC de FINAGRO para las Asociaciones Campesinas Familiares y comunitarias;
- b) Respaldo a las deudas de hasta un 100% a las Asociaciones Campesinas en el Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA) y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG);
- c) Incentivos de 0% de interés para créditos sin intereses para Asociaciones Campesinas Familiares y Comunitarias y pequeños agricultores;
- d) Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) para las Asociaciones Campesinas Familiares y Comunitarias;
- e) Ingreso privilegiado para las Asociaciones Campesinas Familiares y Comunitarias en el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN).

Artículo 22. Seguro Agropecuario Campesino.

Créese en FINAGRO un programa de seguro agropecuario dirigido a las Asociaciones Campesinas registradas en la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria A-CASSA, que permita la gestión del riesgo agropecuario por parte de los productores; así como, incentivar y proteger la producción de alimentos, la sustitución de cultivos de uso ilícito, y Zonas de Reserva Campesina.

El Programa Seguro Agropecuario dirigido a las Asociaciones Campesinas cubrirá los siguientes eventos:

1. riesgos climatológicos y geológico;
2. riesgos de tipo biológico y sanitario;
3. riesgos de comercialización y volatilidad de precios;
4. concentración de riesgo por actividad y zonas geográficas.

Parágrafo. FINAGRO creará al interior del área de Gerencia de Riesgos un Sistema Nacional de Monitoreo de Riesgos Agropecuarios Campesinos con el fin de contar con información de primera mano de los escenarios y factores que impactan negativamente la producción agropecuaria campesina relacionada directamente con la producción de alimentos de la canasta familiar y la sustitución de cultivos ilícitos.

TÍTULO III

INFRAESTRUCTURA Y SOSTENIBILIDAD CAMPELINA

CAPÍTULO I

Infraestructura Campesina

Artículo 23. Infraestructura productiva del campesinado. Créase un conjunto especial de medidas dirigidas a fortalecer la infraestructura y adecuación productiva de las Asociaciones Campesinas Familiares y Comunitarias registradas

en la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (A-CASSA).

Artículo 24. Adecuación de tierras para la producción alimentaria campesina familiar y comunitaria. Se focalizará en las áreas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina familiar y comunitaria y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos de uso ilícito y Zonas de Reserva Campesina, un porcentaje no inferior al 50% de los recursos de adecuación productiva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El reforzamiento de las obras de infraestructura para el riego, el drenaje y la protección contra las inundaciones, deberá efectuarse bajo un enfoque de cambio climático y en áreas dedicadas a la actividad agropecuaria estratégicas para la soberanía y la seguridad alimentaria de la Nación.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dará apoyos directos a los campesinos para que desarrollen proyectos de riego de carácter asociativo. Por lo tanto, los distritos pequeños, así como los mecanismos económicos de captura, almacenamiento, utilización del agua, y las estrategias de retención del agua en el suelo, hacen parte de la estrategia de inclusión productiva y agricultura campesina familiar y comunitaria dirigida a fortalecer la producción de alimentos, la sustitución de cultivos de uso ilícito y Zonas de Reserva Campesina.

Parágrafo 1º. La estructuración y formulación de los proyectos de distrito de riego de los campesinos que tengan sus unidades productivas en los departamentos que le correspondan, será un tema con obligatoria coordinación entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las corporaciones autónomas regionales.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto a la UPRA desarrollará en los territorios los estudios necesarios para la compatibilidad de los tipos de suelos y condiciones socioambientales de los territorios con los productos con potencial de producción.

Artículo 25. Vías para la seguridad y soberanía alimentaria. El Gobierno nacional establecerá programas, planes y proyectos dirigidos a cerrar la brecha de infraestructura vial con especial énfasis en las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar y la sustitución de cultivos ilícitos, en armonía con los planes de desarrollo de los municipios que sean objeto de estos. Para lo anterior, se habilitará un esquema de cofinanciación correspondiente a un 72% con cargo de la Nación y un 28% al municipio con recursos provenientes del Sistema General de Regalías, Sistema General de Participaciones, Presupuesto General de la Nación, recursos propios, donaciones, cooperación internacional.

Parágrafo 1º. Se apropiarán recursos provenientes del Sistema General de Regalías solo después de haber sido asignados estos en la Ley

Bienal de Presupuesto del SGR para garantizar la armonía con la ejecución presupuestal de los territorios.

Parágrafo 2º. El 28% restante podrá reducirse de acuerdo a la capacidad fiscal de los municipios, mitigando los aportes efectuados.

Parágrafo 3º. Las entidades territoriales departamentales se encargarán de establecer las necesidades en maquinaria pesada para la puesta en marcha de la construcción de vías terciarias en placa huella, que harán parte de la cofinanciación que habla el presente artículo.

Artículo 26. Zonas especializadas de maquinaria. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) establecerá zonas especializadas en desarrollo de maquinaria para el fortalecimiento de la infraestructura y adecuación productiva de las Asociaciones Campesinas familiares y comunitarias financiadas con recursos del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).

Artículo 27. Cierre de la brecha digital. En las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina familiar y comunitaria y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos de uso ilícito, y Zonas de Reserva Campesina, se deberán acelerar los procesos de apropiación digital en la ruralidad, por medio del acceso físico a internet, la alfabetización digital y la capacitación en servicios para el desarrollo rural en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 28. Innovación agropecuaria campesina. La UPRA será responsable de caracterizar la pequeña economía campesina que produce los alimentos de la canasta familiar -a nivel departamental- para que los departamentos prioricen estos sistemas de economía familiar tanto en sus respectivos Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, como en la investigación de entidades de educación superior y en la formación tanto técnica como profesional.

Parágrafo 1º. La UPRA en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o quien haga sus veces, y junto al Ministerio de Ciencia y Tecnología y las entidades de educación superior formulará y desarrollará un programa especial para la adopción de semillas mejoradas y de fertilizantes alternativos que apoyen el proceso de sostenibilidad alimentaria de nuestro país.

CAPÍTULO II

Educación para el arraigo y el fortalecimiento del campesinado

Artículo 29. Incentivos a los docentes rurales. El Ministerio de Educación Nacional deberá desarrollar incentivos a los docentes que se encuentran dispersos en las áreas rurales, y deberá brindarles instancias de reentrenamiento en competencias básicas, entrenamiento competencias tecnológicas y pedagogía en el uso de tecnología en la educación.

Artículo 30. Educación terciaria con énfasis rural. En el marco del Sistema Nacional de

Educación Terciaria (SNET) y su Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) se incorporarán elementos de orden de sostenibilidad ambiental y eficiencia energética agropecuaria, de agro tecnología, de gestión de la cadena de suministro, agroindustria, procesos de exportación y de servicios de soporte a la agricultura de precisión, manejo de maquinaria, comercialización agrícola y administración de empresas agropecuarias.

Artículo 31. Proyectos de Educación Rural (PER) Campesinos. En los municipios, correspondientes a las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina familiar y comunitaria y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos de uso ilícito y Zonas de Reserva Campesina, se rediseñarán los Proyectos de Educación Rural PER, agregando herramientas de gestión empresarial de microempresas rurales, emprendimientos rurales, Economía Solidaria y Cooperativa Rural y uso de tecnologías de información aplicada a el sector agropecuario

Artículo 32. Relevó Generacional. Se deberá incorporar en los Proyectos Educativos Institucionales de las Instituciones Educativas Técnica Agropecuaria, en los municipios, correspondientes a las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina familiar y comunitaria y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos de uso ilícito y Zonas de Reserva Campesina, la adopción de la estrategia de creación de Asociaciones de Futuros Agricultores (AFAS) como mecanismo para el relevó generacional en la ruralidad.

Artículo 33. Profesionales Responsables de Proyectos Agrícolas y Pecuarios en las Instituciones Educativas Técnicas Agropecuarias. En los municipios, correspondientes a las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos ilícitos y las Zonas de Reserva Campesina, el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales deberán garantizar que las Instituciones Educativas Técnica Agropecuaria tengan en su planta de cargos el profesional responsable de los proyectos agrícolas y pecuarios y en debido ejercicio de sus funciones.

Artículo 34. Acción afirmativa campesina para la educación superior. El Ministerio de Educación Nacional en conjunto con las universidades e instituciones de educación superior desarrollaran un esquema de acciones afirmativas para garantizar acceso diferencial a jóvenes campesinos que provengan de esquemas asociativos rurales.

Artículo 35. Acceso a formación diversa y permanente. En los proyectos de inversión pública que lleven a cabo para el sector agrícola, pecuario y pesquero las entidades territoriales y los diferentes organismos del orden nacional se deberá incluir

como participantes y beneficiarios de estos a las Instituciones Educativas Técnicas Agropecuarias en los municipios, correspondientes a las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, de pequeña economía campesina familiar y comunitaria y con aptitud para la producción de alimentos estratégicos para la canasta familiar, la sustitución de cultivos de uso ilícito y las Zonas de Reserva Campesina.

CAPÍTULO III

Economía campesina y sostenibilidad Ambiental en zonas de Reserva Forestal

Artículo 36. Atención diferencial del campesinado en zonas de interés ambiental. Se reconoce que las comunidades campesinas que habitan en Zonas de Reserva Forestal requieren de una atención diferencial acorde a la oferta propuesta por la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (A-CASSA).

Artículo 37. Proyectos productivos sostenibles en áreas ambientales de ZRF. Podrán desarrollarse proyectos productivos en el marco de la economía campesina familiar y comunitaria en áreas de Zonas de Reserva Forestal, sujeta al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y a acciones de planeación predial, producción sostenible y conservación.

Parágrafo 1º. Debe garantizarse particularmente la articulación con instituciones de carácter ambiental y la financiación específica para fortalecer la economía campesina en términos de reconversión productiva hacia modelos agroecológicos e incorporación de acciones de restauración, recuperación con uso productivo y conservación.

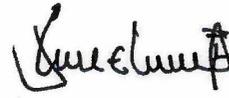
Artículo 38. Economía campesina forestal. Se reconocerá al interior de las dinámicas económicas campesinas el uso que realizan o pueden realizar las comunidades de los bosques, sin que ello genere su degradación o pérdida, sino que por el contrario potencie su conservación.

Parágrafo 1º. Las comunidades campesinas deben ser priorizadas en la consolidación de alternativas sostenibles de uso, aprovechamiento, producción, conservación y recuperación de bosques, partiendo del reconocimiento de sus diferencias culturales. Esto incluye también el fortalecimiento de la asociatividad en torno a la gestión de los bosques.

Parágrafo 2º. Se requiere de la articulación interinstitucional para la consolidación de estas áreas como franja de estabilización de la frontera agropecuaria y el impulso e inversión en modelos productivos silvopastoriles y agroforestales, así como la forestaría comunitaria.

Artículo 39. Reglamentación. Para efectos de su implementación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el apoyo en materias técnicas objeto de la presente ley.

Artículo 40. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar



TERESA ENRIQUEZ ROSERO
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño



HERNANDO GUIDA PONCE
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL
Senador de la República



ANA ROGELIA MONSALVE A.
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial por
Comunidades Afrocolombianas en
Atlántico



WILMER RAMIRO CARRILLO M.
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander



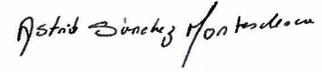
ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



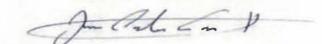
JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA
Representante a la Cámara
Departamento de La Guajira



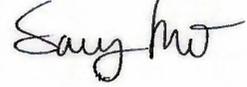
MILENE JARAVA DIAZ
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre



ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó



JUAN CARLOS GARCÉS
Senador de la República



SARAY ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Senador de la República



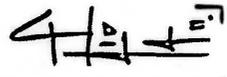
NORMA HURTADO SANCHEZ
Senadora de la República



JOSÉ ALFREDO GNECCO
Senador de la República



DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



ALVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO
Representante a la Cámara
Departamento del Vichada

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes del Proyecto

La presente iniciativa fue radicada por la bancada del Partido de la U el 26 de Julio de 2022 en la Comisión Quinta del Senado de la República, fue aprobado en Primer Debate el 29 de mayo de 2023 y archivado el 20 de junio de 2024 por tránsito de legislatura. Las ponencias, debates y conceptos realizados al proyecto quedaron registrado en las Gacetas 888/22, 1176/22, 840/23, 939/23 y 1215/23.

La iniciativa se presenta nuevamente con el objetivo de fomentar el desarrollo sostenible de la

economía campesina familiar y comunitaria y retomar el trámite legislativo del proyecto, recopilando los cambios aprobados en la comisión quinta del senado y considerando las recomendaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda.

Introducción

La preocupación por el campesinado colombiano no es nueva, un conjunto importante de políticas públicas se diseñaron a lo largo del siglo XX con el fin de modernizar la ruralidad colombiana, posibilitar el acceso a la tierra para los sujetos de reforma agraria y generar escenarios de sostenibilidad para la economía campesina y familiar. Sin embargo, las reformas rurales, luego del pacto constitucional han tenido balances más bien precarios en cuanto al fortalecimiento de los sistemas agropecuarios a mediana y pequeña escala. Por ese camino, el campesinado ha venido reclamando mejores garantías para desempeñar su labor, la cual de manera directa afecta la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación.

Igualmente, es importante rescatar que, con la expedición de la Constitución Política de 1991, el campesinado fue el sujeto rural que más se invisibilizó como beneficiario de programas y ofertas estatales, lo que ha repercutido en su economía y vida cotidiana. La expedición de diferentes normas que en algunas ocasiones atienden el contenido de la economía campesina, en otros se contraponen a ella impidiéndole acceder a los insumos agropecuarios bajo un criterio de equidad, colocando barreras para acceder a crédito y financiación, generando relaciones precarias con la innovación y la infraestructura agropecuaria; pero sobre todo, dejándolo indefenso frente a desastres naturales, o al vaivén internacional y nacional de los precios de los mercados agropecuarios.

Como vemos, no se trata de que no existieran normas o políticas que nombraran al campesinado; lo que ha sucedido, es una distorsión operativa de los diseños institucionales por medio de los cuales la focalización del recurso público no llega a los más vulnerables, o los más estratégicos para la seguridad alimentaria nacional, sino a los clústeres productivos ya consolidados. La ley del más fuerte, parece haber instalado una especie de darwinismo social en el conjunto de nuestras políticas agrarias.

Bajo el panorama anterior, las discusiones por el reconocimiento del campesinado como un sujeto especial de derechos en Colombia tampoco son nuevas. La precariedad del conjunto mayoritario de nuestra población rural es posible rastrearla a través de numerosas movilizaciones como: las marchas cocaleras del Guaviare, Putumayo y Caquetá; el Mandato Agrario de 2003, las numerosas Mingas de movilización en el sur occidente colombiano y los Paros Nacionales Agrarios de 2013 y 2015.

Así mismo, con relación a la seguridad alimentaria, el artículo 65 de la Constitución, consagra que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, dejando claro

que no solo es el derecho a la alimentación sino también a la protección de estos. Por la misma vía el CONPES Social 113 de 2008: Se creó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dirigida a toda la población colombiana, está busca la implementación de acciones que contribuyan a reducir las desigualdades sociales y económicas asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional de los grupos poblacionales que viven en condiciones de vulnerabilidad. Otras normas relevantes en la materia son la Ley 1990 de 2019, por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones; así como la Ley 2046 de 2020 por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Sin embargo, y a pesar del anterior marco regulatorio y de derechos, la inseguridad alimentaria del país ha venido creciendo de manera preocupante. En el país, de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional (implementada en el 2015)¹, más de la mitad del país no tiene asegurado un plato de comida todos los días; específicamente, 54 % de la población se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria. Por la misma vía, un reciente informe de Greenpeace (2021) estimó que en el país se importan cerca de 12 millones de toneladas de alimentos y que cerca del 30% de los alimentos consumidos por los colombianos son importados. Se trata de alimentos: “[...] que recorren kilómetros en transportes contaminantes, y se excluye del consumo masivo a alimentos locales, con menos huella ambiental y comercializados y cosechados por productores de las cercanías”². El informe de Greenpeace alerta que la dependencia de Colombia a los productos importados la vuelve muy vulnerable a crisis como la del COVID.

Bajo el anterior contexto, un elemento poco desarrollado en la política pública, es el desperdicio de alimentos (Ver FAO 2019³), debido a la poca intervención estatal en la comercialización de alimentos estratégicos para la alimentación saludable de la población. De acuerdo con Martínez, Menacho y Ariza “En Bogotá, solo en Corabastos, el principal mercado de alimentos de la ciudad,

¹ Ministerio de Salud. (2017). Boletín de Prensa No 169. Ver <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Gobierno-presenta-Encuesta-Nacional-de-Situaci%C3%B3n-Nutricional-de-Colombia-ENSIN-2015.aspx>

² Greenpeace (2021). “La dependencia de Colombia a alimentos importados hace que sea muy vulnerable a crisis como la del COVID”. Ver <https://www.greenpeace.org/colombia/noticia/greenpeace/la-dependencia-de-colombia-a-alimentos-importados-hace-que-sea-muy-vulnerable-a-crisis-como-la-del-covid/>

³ FAO. (2019). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. Roma. e <http://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf>

se desperdician 4500 toneladas por día. Según la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) (2014), el 58,8% de las frutas y verduras se desperdician por día. Esto significa que 1381 toneladas de alimentos terminan en la basura. Irónicamente, los hogares ubicados en barrios pobres desperdician más del 60% de los alimentos, donde precisamente 234.000 niños menores de 5 años sufren desnutrición” (2014:291)⁴.

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

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

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

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

Mientras que la economía campesina, familiar y comunitaria es el sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palanqueras) 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 económicas⁶.

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

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

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

No obstante, el anterior desarrollo, el campesinado vive bajo condiciones de pobreza estructural⁹. La brecha de pobreza y miseria rural se retrata en el Gráfica 1, donde el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) compara entre los años 2022 y 2023, el índice de pobreza multidimensional (IPM) del país; ubicando que en ambas anualidades recae mayor presión sobre centros poblados¹⁰ y el área rural dispersa¹¹.

⁶ MINAGRICULTURA, ADR. Lineamientos estratégicos de política pública. Agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC). Visto de: <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>

⁷ ROA CORRALES, Elcy y FORERO ALVÁREZ, Jaime. La Economía Campesina y la Sociedad Rural en el Modelo Neoliberal de Desarrollo. Pág 1.

⁸ SANTACOLOMA VARÓN, Luz Elena. Importancia de la Economía Campesina en los Contextos Contemporáneos: una mirada al caso colombiano. 2015. Pág. 3.

⁹ Ibidem, pág. 4.

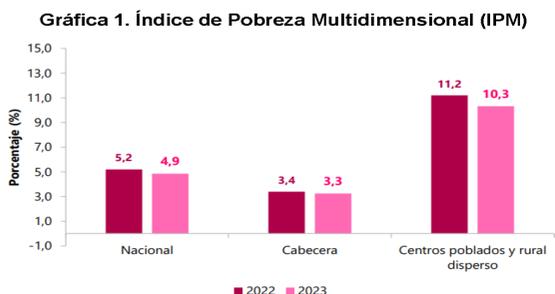
¹⁰ **Centro poblado (CP)**: identificación de núcleos de población. Se define como una concentración de mínimo veinte (20) viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un Corregimiento Departamental.

¹¹ **Área rural dispersa (rural disperso)** Se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y de explotaciones

⁴ Martínez, N., Menacho, Z., y Ariza, F. (2014). Food loss in a hungry world, a problem?. En Revista Agronomía Colombiana. Universidad Nacional de Colombia No 32 (2). Bogotá.

⁵ Comisión de Expertos citada en el contexto de la Sentencia STP2028-2018 de la Corte Suprema de Justicia. Ver https://www.icanh.gov.co/sala_prensa/actualidad_icanh/conceptualizacion_campesinado_20505

Gráfica 1. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Encuesta de Calidad de Vida (2024)

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

Tabla 1. Porcentajes por indicador de IPM

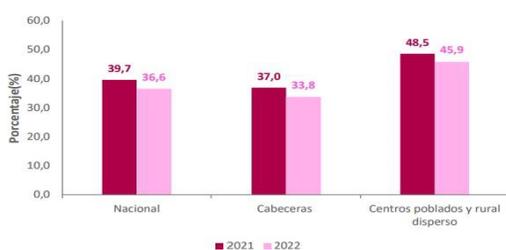
Dimensión	Cifras en porcentaje		Total nacional		Cambio 2023-2022		Cabeceras		Cambio 2023-2022		Centros poblados y rural disperso		Cambio 2023-2022	
	Indicador	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	
Analfabetismo		7,7	7,5	-0,2	5,2	5,0	-0,2	16,7	16,6	-0,1				
Bajo logro educativo		40,9	39,4	-1,5*	32,4	31,1	-1,3	71,8	69,9	-1,9*				
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia		6,9	6,5	-0,4*	6,9	6,4	-0,5	7,1	6,6	-0,5				
Asistencia escolar		2,3	2,3	0,0	1,9	1,9	0,0	3,6	3,7	0,1				
Riesgo escolar		24,3	24,3	0,0	22,8	22,9	0,1	20,8	20,4	-0,4				
Trabajo infantil		1,2	1,3	0,1	0,9	0,9	0,0	2,4	2,7	0,3				
Barreras de acceso a servicios de salud		2,0	1,8	-0,2	2,0	1,8	-0,2	1,9	1,9	0,0				
Sin aseguramiento en salud		8,4	6,7	-1,7*	9,0	7,2	-1,8*	6,3	5,1	-1,2*				
Desempleo de larga duración		13,3	13,8	0,5	13,5	14,1	0,6	12,4	12,4	0,0				
Trabajo informal		72,7	71,4	-1,3*	67,7	66,4	-1,3	90,9	89,8	-1,1*				
Hacinamiento crítico		7,4	7,1	-0,3	7,7	7,4	-0,3	6,7	6,1	-0,6*				
Inadecuada eliminación de excretas		9,7	9,3	-0,4	6,8	6,5	-0,3	20,2	19,6	-0,6				
Material inadecuado de paredes exteriores		2,3	2,1	-0,2	2,5	2,3	-0,2	1,8	1,6	-0,2				
Material inadecuado de pisos		5,6	5,1	-0,5*	1,7	1,5	-0,2	19,7	18,3	-1,4*				
Sin acceso a fuente de agua mejorada		9,8	8,8	-1,0*	2,2	2,0	-0,2	37,3	33,3	-4,0*				

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Medida de Pobreza Multidimensional (2024)

De otro lado, los resultados del DANE sobre Pobreza Monetaria en Colombia se pueden visualizar en la Gráfica 2 una reducción de la pobreza extrema entre 2021 y 2022 para los centros poblados y áreas rurales; no obstante, aún siguen siendo cifras alarmantes y, la brecha que aún está vigente, muestra las necesidades que recaen sobre la vida rural y las distintas prácticas que allí desarrolla el campesinado, entre esas, la economía campesina.

Gráfica 2. Incidencia de pobreza monetaria extrema (PME)

Incidenia de la Pobreza monetaria (porcentaje)
Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso
2021-2022



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Pobreza Monetaria en Colombia (2023)

Lo anterior vale la pena contrastarlo con los resultados de identificación subjetiva de la población campesina (Tabla 2), que a febrero de 2024 hizo pública el DANE.

Tabla 2. Identificación subjetiva como población campesina.

Dominio	Proporción %	
	Campešina	No Campešina
Cabeceras	13,3	85,9
Centros poblados y rural disperso	84,5	15,3

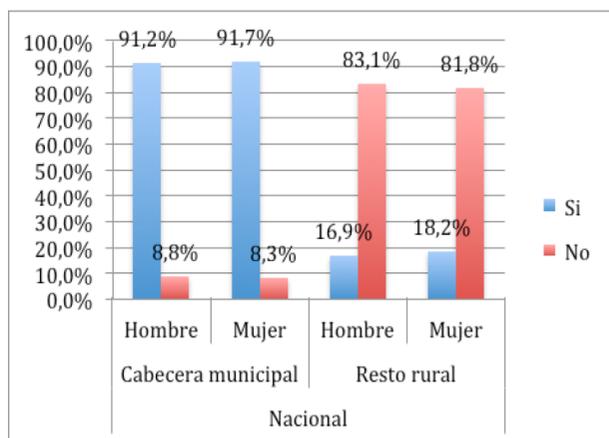
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2024)

Esta gráfica muestra como un poco más del 84.5% de las personas que habitan centros poblados y el área rural dispersa del país se reconocen como población campesina, quedando esta subjetividad como la principal receptora de las presiones generadas por el IPM y la PME identificada para 2021 y 2022; con un agravante por los efectos derivados de la pandemia de la Covid-19.

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

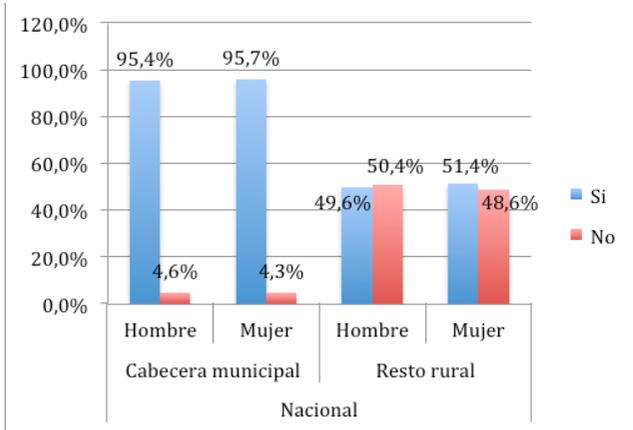
Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018) del DANE el porcentaje de hombres y mujeres que tienen acceso a servicios de acueducto y energía es mayor en las cabeceras municipales que en las zonas rurales. Ver gráficas 4 y 5. Además, si se analizan los datos en los niveles departamentales y municipales, podrá observarse que, en la mayoría de los casos, la brecha entre mujeres y hombres rurales se hace más amplia y menos homogénea, siendo más precarias las condiciones de las mujeres rurales con respecto a la de los hombres rurales en materia de servicios como acueducto, alcantarillado, energía y basuras. Ver Gráfica 4 y Gráfica 5.

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



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

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



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

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

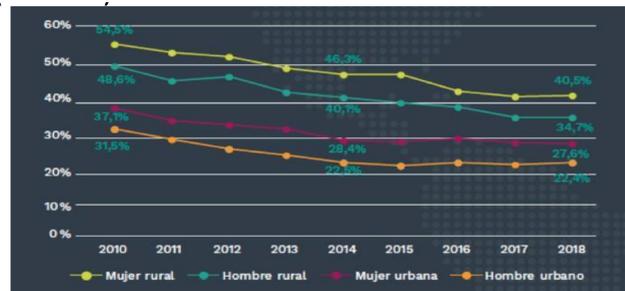
Para el año 2021 la incidencia de la pobreza extrema para todos los hogares en Colombia tuvo una tendencia hacia el aumento, siendo más alta la incidencia en el ámbito rural, por ejemplo, en las zonas rurales con jefa de hogar mujer se aumentó hasta un 48.6% y con jefe de hogar hombre un 43.1%. De igual forma en el ámbito urbano tuvo un aumento hasta el 41.8% en aquellas zonas urbanas con jefa de hogar mujer y 34.8% con jefe de hogar hombre. Este aumento repentino revela las secuelas producto de la pandemia del COVID-19 que generaron un rezago al interior de los hogares colombianos, en general. Ver gráfica 7.

Lo mismo ocurre con la pobreza multidimensional, donde su incidencia es mayor en los hogares con jefatura femenina en las zonas rurales, en comparación con las zonas urbanas, así como respecto a las jefaturas de hogar masculina ubicadas en zonas rurales. En el 2010, el 51.2% de los hogares rurales con jefatura femenina se encontraban en condición de pobreza multidimensional, y que en el 2018 se redujo a un porcentaje del 40.4%. En el caso de los hombres con jefatura masculina el porcentaje para el 2010 fue de 44.6%, y en el 2018 de 33.6%, ambas proporciones menores con respecto a los resultados de las jefaturas femeninas en ambos años analizados. Ver gráfica 8.

Esta tendencia a la reducción en la pobreza multidimensional se cumple de igual forma para el

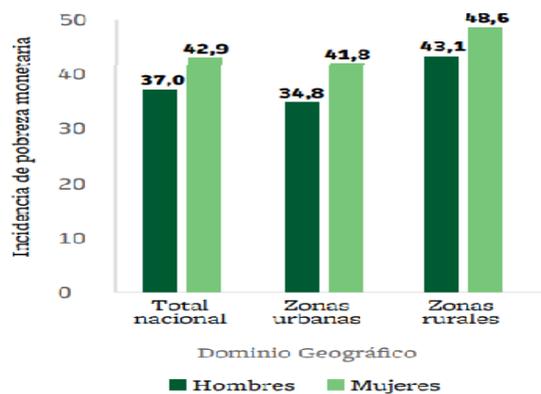
año 2021 en el ámbito rural y urbano. Por ejemplo, el índice de pobreza multidimensional en hogares rurales con jefa de hogar mujer fue de 33.7% y en el caso de aquellos con jefe de hogar hombre fue de 29.9%. De igual forma, en las zonas urbanas con jefe de hogar mujer la incidencia fue de 14.4% y en el caso de aquellos con jefe de hogar hombre fue de 9.1%. Ver gráfica 9.

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



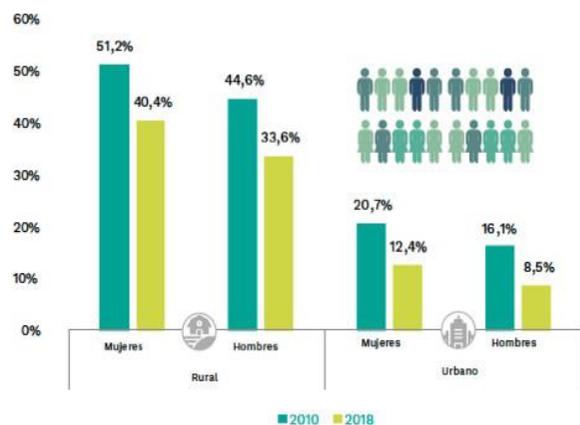
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018), con base en DANE-GEIH (2010-2018).

Gráfica 7. Incidencia de pobreza monetaria según sexo de la persona jefa de hogar. Zonas urbanas y zonas rurales 2021.



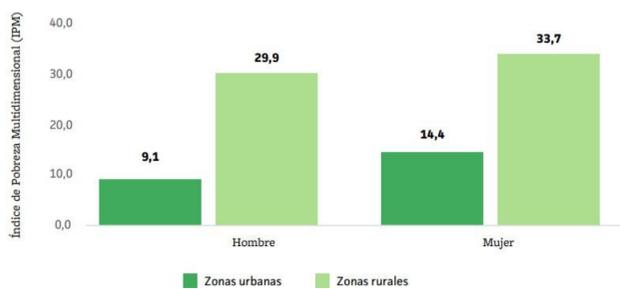
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018), con base en DANE-Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV).

Gráfica 8. Pobreza multidimensional por sexo del jefe de hogar y zona 2010 y 2018.



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

Gráfica 9. Pobreza multidimensional por sexo del jefe de hogar y zona 2021.



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018), con base en DANE-Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV).

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

2. El corpus iuris Campesino.

La iniciativa legislativa que se promueve no puede ser ajena a los diversos esfuerzos que se han gestado a través de un marco constitucional, así como diferentes pronunciamientos de instituciones del orden nacional e internacional, cuyos objetivos centrales, aunque fragmentados e implementados parcialmente, han buscado fortalecer a la ruralidad en su conjunto. Sin embargo, la presente iniciativa se focaliza en beneficiar a las asociaciones productivas campesinas, colocando como referencia al campesinado como sujeto especial de protección constitucional y desencadenando una política de transformación agropecuaria centrada en la soberanía y seguridad alimentaria de la Nación.

Bajo el anterior objetivo conviene recordar que el 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de la ONU adoptó formalmente la *Declaración Sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*, la cual brinda lineamientos que permiten desarrollar y fortalecer políticas específicas que atiendan las particularidades de campesinas y campesinos, pues trae al escenario internacional tres derechos vitales: el derecho a la tierra, el derecho al agua y el derecho a las semillas. A su vez, la Declaración protege los derechos esenciales del resto de la población, incluyendo la urbana, pues las complejidades del sistema alimentario tienen una estrecha relación con el derecho a la alimentación, a la salud y a un ambiente sano. Todos estos, aspectos que se desarrollarían en la iniciativa que acompaña la presente exposición de motivos.

En atención a la Declaración del Campesinado y aunando que la ONU declaró el año 2014 como “el año de la agricultura familiar”¹², centrando su “atención mundial en el importante papel de la agricultura familiar para aliviar el hambre y la pobreza, proporcionar seguridad alimentaria y nutrición, mejorar los medios de subsistencia, gestionar de manera sostenible los recursos naturales, proteger el medioambiente, y fomentar el desarrollo sostenible”¹³. Se puede observar la gran importancia de este sujeto colectivo a nivel mundial, acción que Colombia también debería reforzar garantizando su protección y reconocimiento como un sujeto colectivo de derechos.

Igualmente, siendo el hambre cero, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se declaró la década de 2019-2028 el Decenio Internacional de Agricultura Familiar, por medio de la cual se reconoce que la agricultura familiar, puede apoyar a trascender los efectos del cambio climático, así como un gran aporte a varios de los objetivos.

Así mismo, la FAO reconoce que los y las campesinas son los guardianes de sistemas agrícolas de múltiples cultivos, lo cual puede hacer frente a las malas cosechas y la crisis de precios, para contribuir a mejorar la seguridad alimentaria, en oposición a los monocultivos. Para hacerlo, es indispensable un entorno político que la defienda y asegure, abordando las causales fundamentales de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria. Esto debe trascender el mejorar la productividad, debiendo contener: asegurar el acceso a la tierra, la igualdad de género, mejores oportunidades de mercado, reducción de costos y dependencia de insumos, promover organizaciones fuertes, aumentar la resiliencia frente a las crisis naturales y económicas y adaptarse al cambio climático.¹⁴

A su vez, en el ámbito interno, fuentes como la Constitución Política de Colombia han enseñado que el campesinado tiene una identidad cultural diferenciada y vive en condiciones de vulnerabilidad que le otorgan el derecho a contar con políticas con enfoque diferencial que tomen en cuenta esas condiciones. Como ya lo habíamos advertido, lo anterior se justifica en normas constitucionales especiales en su favor¹⁵ y con un cuerpo de derechos (Corpus iuris) que le brindan especial protección.

¹² La agricultura familiar es “un modo de producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y agrícola que se administra y opera por una familia y que depende predominantemente de la mano de obra familiar, incluidos hombres y mujeres. La familia y la explotación están vinculadas, evolucionan conjuntamente y compaginan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales.

¹³ FAO. El trabajo de la FAO en la Agricultura Familiar. Prepararse para el Decenio Internacional de Agricultura Familiar (2019-2028) para alcanzar los ODS. 2018. <http://www.fao.org/3/ca1465es/CA1465ES.pdf>. Pág. 7.

¹⁴ *ibidem* págs. 6-7.

¹⁵ Artículos 64, 65 y 66. Constitución Política de la República de Colombia.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tal *Corpus Iuris*¹⁶ comprende tanto los derechos para implementar una estrategia global de desarrollo rural¹⁷ a favor de la población campesina, como los derechos que protegen la realización del proyecto de vida campesina¹⁸. Igualmente, Sentencias como la C-536 de 1997¹⁹ y la C-644 de 2012²⁰ han reconocido las condiciones de vulnerabilidad y discriminación histórica en que han vivido los campesinos, por lo que la garantía de sus derechos debe ser reforzada. Catalogando al campo como un bien jurídico de protección reforzada y a los campesinos como sujetos también de una protección especial para garantizar su subsistencia a partir de su compleja relación con la naturaleza. Esta protección especial, como lo ha determinado la diversa jurisprudencia de la Corte Constitucional implica una obligación estatal de diseñar e implementar políticas públicas diferenciadas; acciones afirmativas, es decir, medidas administrativas y legislativas de carácter temporal que contribuyan a la superación de condiciones de las condiciones de desventaja de grupos discriminados, y políticas públicas con enfoque diferencial, sensibles a las condiciones materiales de existencia de determinados sujetos vulnerables²¹.

De manera complementaria, la Comisión de Expertos, que surgió a partir del llamado que hizo la Corte Suprema de Justicia en su fallo de tutela STP 2028- 2018 relacionado con la necesidad de incluir la categoría campesina en los instrumentos censales colombianos, contribuyó construyendo la definición de campesino.

Para la Comisión de Expertos del campesinado (citada en el artículo 253 del actual Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022), el campesino es un sujeto intercultural que se identifica como tal, que incluye a todas las personas, sin distinción de edad, sexo y género. Así mismo, reconoce que el campesinado colombiano “[...] se encuentra involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo»²². De esta manera, la

Comisión de Expertos zanja falsas oposiciones entre pequeños productores agropecuarios, pescadores y agro-mineros; incluyendo, así mismo, aquellos campesinos que no tienen propiedad sobre la tierra como los trabajadores rurales.

Igualmente, la Procuraduría General de la Nación ha visibilizado el reconocimiento, promoción y defensa de los derechos del campesinado, a través de la Directiva 007 del 11 de junio de 2019, donde dispuso reconocer al campesinado colombiano como sujeto de derechos integrales y sujeto de especial protección constitucional, en los escenarios determinados por la Corte Constitucional, que aporta a la economía del país, construye alianzas y articulaciones con otros sectores, y conserva la biodiversidad y los ecosistemas del país²³.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la Resolución número 000464 del 9 de diciembre de 2017 adoptó los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Los lineamientos adoptados por la referida resolución se dirigen a promover y fortalecer los sistemas de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizados y gestionados por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país.

La Ley 51 de 1981 aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en su artículo 14 destaca que es obligación de los Estados Parte adoptar medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de dicha Convención a la mujer en las zonas rurales y eliminar la discriminación contra ellas, a fin de garantizar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y sus beneficios.

El Congreso de la República con la **Ley 160 de 1994** por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones promueve la consolidación de la paz a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina; reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la concentración de la tierra; promover los procesos de adquisición de tierras de campesinos y campesinas por medio de créditos y subsidio; generar empleo productivo en el campo.

El Congreso de la República por medio de la Ley 731 de 2002 estableció medidas específicas para

¹⁶ Sentencia C-077/17. M. P: Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional de la República de Colombia.

¹⁷ Sentencia C-021/94. M. P: Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional de la República de Colombia.

¹⁸ Sentencia C-077/17. M. P: Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional de la República de Colombia.

¹⁹ Sentencia C-536/97. M. P: Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional de la República de Colombia.

²⁰ Sentencia C-644/12. M. P: Adriana María Guillen Arango. Corte Constitucional de la República de Colombia.

²¹ GÜIZA GÓMEZ, Diana Isabel, et al. La Constitución del Campesinado: Luchas por el reconocimiento y redistribución en el campo jurídico. Bogotá: Editorial Dejusticia. 2020. P.180.

²² AGOSTA NAVARRO, Olga Lacia, et al. Conceptualización del Campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2018. P. 7.

²³ Colombia, Procuraduría General de la Nación. Directiva 007 (11, junio, 2019). Lineamientos para el reconocimiento, prevención, promoción y defensa de los derechos del campesinado. P. 3-4.

mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales y lograr la equidad entre la mujer y el hombre rurales.

De acuerdo con todo lo anterior, existe suficiente soporte jurídico para reforzar y garantizar los derechos integrales del campesinado colombiano; así como para fortalecer su capacidad asociativa, y que sean estas últimas las beneficiarias directas de una política de transformación agropecuaria.

3. Crisis agropecuaria y alimentaria

La crisis estructural agropecuaria en el país obedece a diferentes factores, entre ellos, el conflicto armado que ha estado latente, y a la fecha creciente, las desigualdades marcadas que existen en las zonas rurales en diferentes escenarios como educación, salud, servicios públicos, acceso y tenencia a la tierra, trabajo, infraestructura, entre otros; la falta de acceso a los mercados para la comercialización de los productos; la intermediación excesiva, los altos costos de insumos agropecuarios, principalmente importados, la dependencia del maíz no solo para el consumo humano alimentación animal; problemas con los insumos y precios, y recientemente, la pandemia del Covid-19, que acentuó y puso en evidencia otras desigualdades presentes en las zonas rurales del país.

Al respecto, los lineamientos estratégicos de política pública de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) exponen que la asociatividad rural en Colombia es baja²⁴, principalmente como consecuencia del conflicto armado, y en donde muchas de las víctimas han sido líderes y lideresas, amenazados y asesinados, lo que ha roto el tejido social de las comunidades, así como las diferentes iniciativas organizativas y asociativas que se tenían en los territorios.

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

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, (ONUAA), o más conocida como FAO por sus siglas en inglés, indicó que “casi el 80% de los pobres y las personas que

padecen inseguridad alimentaria viven en zonas rurales y dependen principalmente de la producción agrícola para subsistir”²⁶.

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

La Comisión de la Verdad, en el año 2020, llamó la atención del Gobierno y de la ciudadanía frente a la situación del campesinado en tiempos de pandemia y en el que hacen un llamado al cumplimiento efectivo de la Reforma Rural Integral y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) contemplados en el Acuerdo Final de Paz. En este documento, los campesinos y campesinas, comunidades étnicas, pescadores y pescadoras artesanales, ciudadanos, ciudadanas y comunales colombianos hacen un llamado a que el país ponga la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en el centro de las soluciones de la emergencia que atraviesa el país²⁸. Recuerdan que la Economía Campesina Familiar y Comunitaria, así como la étnica, tienen condiciones restringidas de acceso a la propiedad de la tierra, al crédito, a la asistencia técnica, a la comercialización, a mares y ríos y a una infraestructura adecuada, igual que miles de familias campesinas sin tierra y con predios sin formalizar²⁹ y finalmente, expresan que Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el Punto 1.3.4 señala que se requiere contar con:

“Un Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación: en desarrollo de la obligación de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y al consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente, el Gobierno nacional pondrá en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a

²⁶ *Ibidem*. Pág. 10

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

²⁸ Comisión de la Verdad. La Convocatoria por el Derecho a la Alimentación [en línea]. Bogotá Colombia: mayo 04 de 2020 [citad o 02 marzo, 2021]. Disponible en Internet: https://comisiondelaverdad.co/images/Convocatoria_LA_CONVOCATORIA_4_de_mayo_VF_CON_FIR-MAS.pdf.

²⁹ Comisión de la Verdad. La Convocatoria por el Derecho a la Alimentación [en línea]. Bogotá Colombia: mayo 04 de 2020 [citad o 02 marzo, 2021]. Disponible en Internet: https://comisiondelaverdad.co/images/Convocatoria_LA_CONVOCATORIA_4_de_mayo_VF_CON_FIR-MAS.pdf.

²⁴ MINAGRICULTURA, ADR. Lineamientos estratégicos de política pública. Agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC). <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>. pág. 22

²⁵ *Ibid.*P.2.

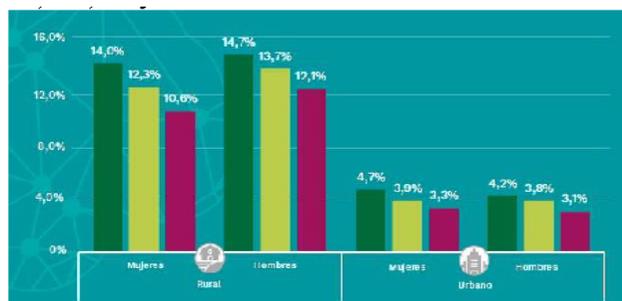
la alimentación de la población rural. La política alimentaria y nutricional en las zonas rurales se basa en el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos, y en general la creación de condiciones de bienestar mediante los planes nacionales de acceso a tierras, infraestructura, riego, vivienda y agua potable, asistencia técnica y capacitación, mercadeo, crédito, la promoción de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, y demás planes establecidos en el presente acuerdo. Esta política reconoce el papel fundamental de las mujeres rurales en la contribución a la satisfacción del derecho a la alimentación ³⁰”

De forma complementaria, la Procuraduría General de la Nación, en su Memorando 005 del 27 de marzo de 2020 sobre abastecimiento alimentario y protección de la economía familiar, campesina y comunitaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, determinó la necesidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de toda la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, por lo que resulta ineludible avocarse a los propósitos de protección y promoción de la Economía Campesina Familiar Comunitaria (ECFC) como garante de la producción alimentaria y lugar cierto para la especial protección constitucional que tiene la producción de alimentos conforme lo previsto en el artículo 65 de la Constitución Política³¹. En virtud de este llamamiento, el ente de control exaltó la importancia de adoptar medidas eficientes para conjurar la crisis sanitaria desde la perspectiva del abastecimiento alimentario y la protección del sujeto rural, lo que incluye: la protección de los pobladores rurales y campesinos; control de precios y garantías para la comercialización; transporte y movilidad rural, y medidas de bioseguridad.

Por otra parte, para el caso de las mujeres rurales, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las desigualdades son mayores en relación con los hombres rurales. El informe Situación de las Mujeres Rurales en Colombia (2010-2018) de la citada entidad revela respecto a la variable educación, que la tasa de analfabetismo es más alta en las zonas rurales con respecto a las zonas urbanas en los tres años analizados (Ver Gráfica 10).

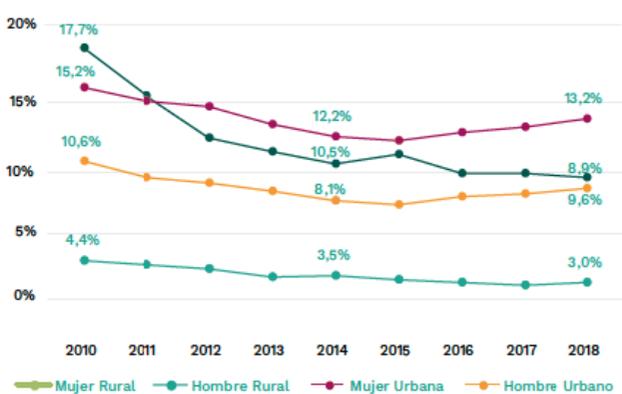
Lo mismo ocurre con la variable trabajo, donde persiste la brecha de género entre mujeres y hombres rurales, a pesar de que a lo largo de los años estudiados se ha reducido la proporción de desempleo. De acuerdo con la Gráfica 11, las mujeres rurales tienen mayores tasas de desempleo (8.9%) en comparación con los hombres (3.0%).

Grafica 10. Analfabetismo para población de 15 años y más por sexo y zona, 2010, 2014 y 2018



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

Grafica 11. Desempleo por sexo y zona, 2010-2018



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

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

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

³⁰ Ibid. P.2.

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

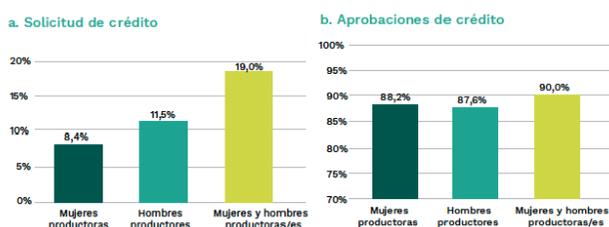
³² LÓPEZ, Cecilia. Economía del cuidado, bienvenido al debate. [online], junio 01 2020. [cited 3 marzo de 2021]. Disponible en internet: <https://www.larepublica.co/analisis/cecilia-lopez-3024859/economia-del-cuidado-bienvenido-el-debate-3024851>

³³ PÉREZ, Amaia. Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida.

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

Sobre las condiciones productivas de las mujeres rurales, el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014 muestra que hay 2.3 millones de unidades de producción agropecuaria (UPA) de personas naturales en el área rural dispersa del país. Además, en el caso concreto de las decisiones productivas, 1.9 millones de UPA reportaron el sexo de las personas que toman decisiones de producción, destacándose en este resultado de UPA, que los hombres toman decisiones de producción en el 61.4% de los casos, mientras que un 38.6% corresponde a la toma de decisiones de las mujeres, ya sea únicamente las mujeres o en conjunto, entre hombres y mujeres³⁵. Adicionalmente, indica el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, al analizar las solicitudes y aprobaciones de crédito agropecuario, se observó que en solo el 8.4% de las UPA administradas por mujeres se solicitó crédito, frente a un 11.5% de las UPA administradas por hombres y un 19.0% de UPA administradas por hombres y mujeres. Lo anterior se puede observar en la Gráfica 12.

Gráfica 12. UPA en donde se solicitó y aprobó crédito por sexo del producto, 2014



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

Acercas de la inclusión financiera, el Global Findex (2017) muestra que las mujeres predominan entre las personas no bancarizadas, y solo el 42% de las mujeres tienen una cuenta bancaria frente al 49% de los hombres. Estos porcentajes generan grandes brechas en la participación del crédito y ahorro de las mujeres frente a los hombres. El 11% de los hombres ahorran en instituciones financieras y el 31% cuenta con tarjetas débito, mientras que en el caso de las mujeres estas cifras no superan el 7% y el 21%, respectivamente. Además, mientras el 26% de los hombres tienen un préstamo con una institución financiera o han adquirido una tarjeta de

crédito, solo un 17% de las mujeres puede obtener lo señalado³⁶.

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

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

a. Precios

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

La intermediación es un fenómeno común en las zonas rurales colombianas, sobre todo aquellas con mayores dificultades para mover la producción y encontrar mercado, lo cual obliga a la familia campesina a ofertar sus productos a compradores que son quienes fijan los precios y dejan a los campesinos sin capacidad de acordar reglas o contratos, además, al ser productos frescos, se corre el riesgo de perder la producción en un tiempo muy corto³⁸.

Lo anterior hace necesario un mejoramiento de las condiciones mínimas de vías e infraestructura

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

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

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

Madrid: Traficante de Sueños, 2014. P.155.

³⁴ *Ibid.*, p. 177.

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

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

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

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

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

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

Los precios de venta de los productos de la canasta familiar, derivados de la economía campesina,

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

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

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

b. Insumos

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

La consecución de insumos, suscita una discusión debido a los costos en los precios que deben pagar y que por lo tanto afectan o atrasan la productividad, eficiencia de cultivo y rentabilidad de dicha

actividad en cuantos ingresos³⁹ o ganancias para el campesinado.

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

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

- Mercado internacional: los precios del mercado colombiano sufren un impacto directo del mercado internacional y en relación con los fertilizantes, al no ser un país productor, se ve en la obligación de importarlos. Aunado a esto, los mismos tienen una alta influencia de los precios de los hidrocarburos, dado que muchos tienen como su base de producción estos elementos.
- Plaguicidas: se importa el 98% de la materia prima, para su fabricación. Lo cual genera para el país la posibilidad de ser exportador de este insumo a nivel de Latinoamérica, dado que con la materia prima importada se producen los mismos en el país.
- Medicamentos veterinarios y productos biológicos, existe un déficit en su importación.
- Comercialización interna de insumos: Se debe tener en cuenta que la tendencia es a que existe un alza de precios, dado que antes de llegar al distribuidor y posterior comercialización, existen varios costos de transacción en cuanto al transporte, que como se sabe muchas de las carreteras del país, se encuentran en mal estado. Otros aspectos son gastos en los que se debe incurrir como de logística, almacenaje, transporte especializado para insumos, la seguridad de la carga, acompañamiento técnico y financiación para la adquisición del producto.
- El uso y la aplicación: Existen factores geológicos y geográficos por lo tanto se deben incurrir en costos de tecnologías, información y tecnificación con el único fin

de que se utilicen de manera adecuada los insumos para los cultivos y que su utilización no genere ciertas externalidades negativas⁴¹.

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

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

Es por ello importante rescatar prácticas ancestrales, para lograr minimizar el uso de insumos y con ello fortalecer una agricultura sostenible, ecología u orgánica. La población campesina, requiere dejar de depender de estos costos, para poder generar una agricultura más sana y adaptada a su economía.

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

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

⁴⁰ *Ibidem*

⁴¹ *Ibidem*. Min Agricultura.

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

demandas de insumos por parte de los sistemas productivos sin que las familias campesinas deban depender exclusivamente de casas comerciales de agroquímicos.

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

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

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

c. Aspectos ambientales

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

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

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

Para ejemplificar la interacción entre las comunidades rurales no étnicas y áreas ambientalmente importantes para el país, cabe mencionar que conforme el Censo Nacional Agropecuario (2014) hay en áreas que corresponden al SPNN cerca de 17.634 Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) y de éstas el 95% manifiesta tener bosques naturales o vegetación de páramo, de los cuales, en algunas UPA, se hace un aprovechamiento de la leña, fauna, flora y agua, entre otros.

Como puede observarse en el mapa No 1, si se compara la información cartográfica sobre “áreas que probablemente presentan agricultura familiar”⁴⁵ de la Unidad de Planificación Rural

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

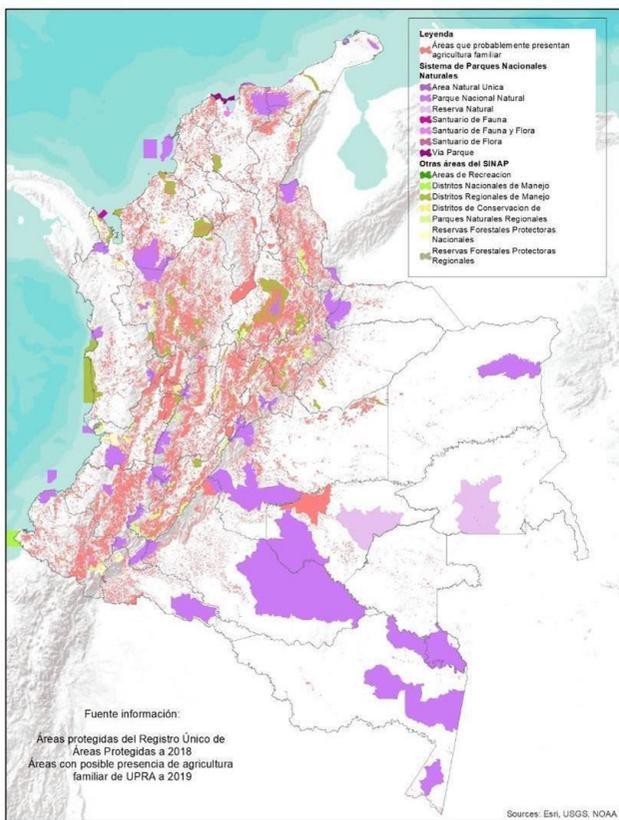
⁴⁵ Insumo principal generado por el UPRA para identificar las áreas que probablemente presentan agricultura familiar, mediante el uso del mapa de las coberturas de la tierra construido por el IDEAM a partir de la metodología Corine Land Cover Colombia (CLC), identificando coberturas de la tierra que pueden contener agricultura familiar. A estas áreas identificadas se eliminaron las correspondientes a cultivos de gran escala identificados previamente por los gremios, así como las que se refieren a coberturas artificializadas donde no se desarrolla agricultura familiar. Por otro lado, se sumaron áreas de

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

Agropecuaria UPRA (sustentada en la Resolución número 464 de 2017), con la de las áreas protegidas en el país, se puede observar una importante presencia del campesinado en distintas áreas protegidas que se clasifican dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las cuales son las más restrictivas y son administradas por la institución de Parques Nacionales Naturales. Así mismo, es posible apreciar dicho traslape geográfico con otros tipos de áreas protegidas, administradas por las CAR y el MADS, algunas de las cuales permiten el desarrollo de actividades económicas controladas, conforme el Decreto número 2811 de 1974, y la definición de zonas de “uso sostenible” conforme los Planes de Manejo y la zonificación de cada una de éstas, según el Decreto número 2372 de 2010.

Mapa 1.

Áreas protegidas con “áreas que probablemente presentan agricultura familiar”



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

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

Tabla 2. Número de áreas protegidas con “áreas que probablemente presentan agricultura familiar”

Categoría área protegida		Número de áreas protegidas	Número de áreas protegidas con áreas que probablemente presentan agricultura familiar
SPNN	Área Natural Única	1	1
	Santuario de Fauna y Flora	10	8
	Vía Parque	1	1
	Reserva Natural	2	2
	Parque Nacional Natural	43	39
	Santuario de Fauna	1	0
	Santuario de Flora	1	0
Otras áreas del SINAP	Reserva Natural de la Sociedad CMI	658	441
	Parques Naturales Regionales	52	43
	Áreas de Recreación	10	6
	Distritos de Conservación de Suelos	14	13
	Distritos Nacionales de Manejo Integrado	3	2
	Distritos Regionales de Manejo Integrado	92	89
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	57	51
Reservas Forestales Protectoras Regionales	96	71	
Total		1041	767

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

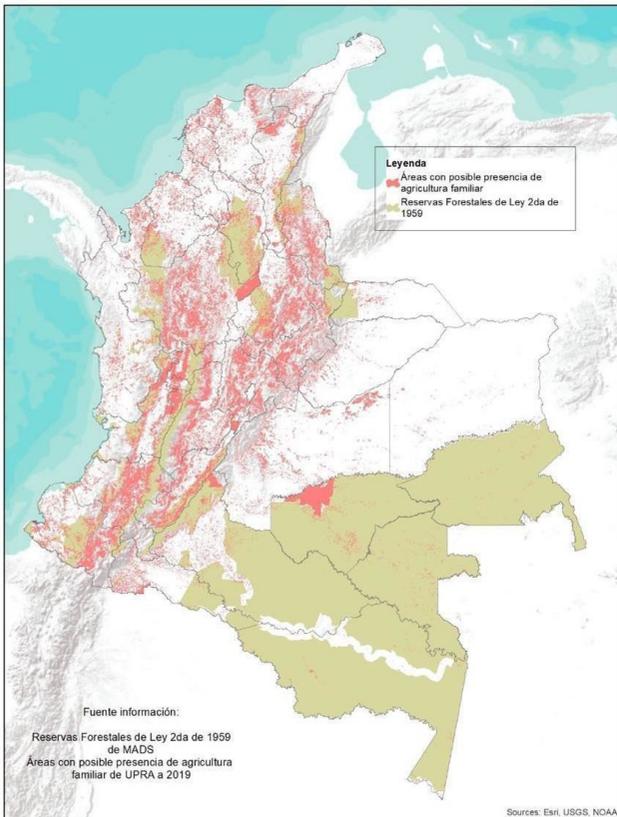
Si bien el SPNN Naturales agrupa las áreas de protección ambiental más restrictiva en cuanto a la ocupación y desarrollo de actividades productivas y en las que su gestión se basa en la definición de los objetivos de conservación - preservación, la presencia de comunidades en dichas áreas explicada partir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

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

Mapa 2.

concentración de pesca artesanal, los estanques de acuicultura de recursos limitados, así como figuras de ordenamiento social y territorial que facilitan y privilegian el establecimiento y desarrollo de AF (zonas de reserva campesina constituidas y paisaje cultural cafetero).

Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959 con áreas con probable presencia de agricultura familiar



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

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

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

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

- *“...a acceder a la tierra, las masas de agua, las aguas costeras, las pesqueras, los pastos y los bosques, así como a utilizarlos y gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz a dignidad a desarrollar su cultura” (Artículo 17, punto 1)⁴⁷*

“... a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras, así como de los recursos que utilizan y gestionan” (Artículo 18, punto 1)⁴⁸.

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

- En el artículo 8º *“Conservación in situ* inciso J: respetar, preservar y mantener *“los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica ...”,* y en el inciso e: a promover *“un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;”⁵⁰ y*

- En el artículo 10 *“Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica”:* proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los “recursos biológicos” conforme las prácticas culturales que sea compatibles con la conservación y uso sostenible y ayudar a las poblaciones locales a preparar y aplicar medidas correctivas en donde la biodiversidad haya disminuido⁵¹.

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

⁴⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas. Op. Cit. p 14.

⁴⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. Op.Cit. p 15

⁴⁹ Naciones Unidas. Convenio sobre la Diversidad Biológica. 1992. p 3.

⁵⁰ Naciones Unidas. Op. Cit. p 6-7

⁵¹ Naciones Unidas. Op. Cit. p 8

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

bajo los principios de participación y desarrollo sostenible.

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

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

Se destacan los avances en cuanto a la elaboración de políticas públicas que buscan integrar los sectores agrarios y ambientales en ese necesario fortalecimiento de las capacidades productivas y de conservación de las familias campesinas, como, por ejemplo, el CONPES 4021 en donde se determina la “Política Nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques” y se expresa que las acciones que el Gobierno nacional desarrolle deberá articularse, entre otros actores, con las comunidades considerando sus particularidades y necesidades territoriales, y concibiendo medidas de manejo de los bosques que mejore sus condiciones de vida en términos productivos y sociales.

Ante esto se puede considerar a los territorios en donde estas comunidades habitan como espacios en donde se puede materializar las respuestas a ese desafío institucional, a través de su articulación para la viabilización de las formas de vida campesina y sus expresiones culturales con el desarrollo de proyectos productivos en el marco de la economía campesina en áreas de especial interés ambiental -salvo en áreas del SPNN o áreas intangibles, sujeta al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y a acciones de planeación predial,

producción sostenible y conservación. Así mismo, reconocer el uso consuetudinario de los bosques por parte de las familias campesinas y la necesaria reproducción de alternativas sostenibles de uso, aprovechamiento, producción, conservación y recuperación de bosques, logrando consolidar franjas de estabilización de la frontera agrícola.

d. Asociatividad campesina

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

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

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

Una de estas reivindicaciones es la relacionada con la esfera productiva, donde enfrenta dificultades

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

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

⁵⁴ Pnud. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: indh pnud, septiembre. Pag 129.

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

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

En Colombia, la Constitución Política reconoció las formas asociativas y solidarias y definió como obligación del Estado protegerlas, promoverlas y fortalecerlas⁵⁶. A nivel legal encontramos dos grandes ejes, el primero desde las normas que tratan temas agrarios y el segundo el marco normativo en materia de cooperativismo.

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

⁵⁵ Misión para la Transformación del Campo (2015). El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá D.C., Pág 20.

⁵⁶ Constitución Política de Colombia. (1991). Art. 58 y 333.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, el punto uno del Acuerdo de Paz, “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” también consideró la necesidad de brindar estímulos a la economía solidaria y cooperativa, por lo que definió la creación e implementación del Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, el cual tendría entre su misionalidad que se promueva “la autonomía económica y la capacidad organizativa en especial de las mujeres rurales, y fortalezcan la

capacidad de los pequeños productores y productoras de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción”. También definió la importancia de fomentar la asociatividad entre pequeños y medianos productores, procesadores y comerciantes a fin de lograr una producción a escala y competitiva que contribuya a mejorar las condiciones de vida de campesinos y campesinas.

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

Por esto a pesar de que existe un marco legal que ha tratado de delinear el sector de economía solidaria, hace falta reconocer que el campesinado ha formado unas prácticas económicas que deben ser reconocidas, para avanzar en la garantía de los derechos de un sector poblacional que tiene un papel clave en el país; la producción de alimentos. Por esta razón este proyecto de ley propone acciones dirigidas a su fortalecimiento, las cuales incluyen formación, acompañamiento de la institucionalidad municipal en la elaboración de planes estratégicos de producción, un paquete de servicios financieros que incluyen líneas especiales de crédito, seguros, incentivos de capitalización, entre otras. Estas acciones implican reconocer que el sector agrícola en el país afronta una serie de dificultades aún sin resolver, por esto merece una intervención integral, pero esta debe empezar desde las dificultades que enfrentan los pequeños productores y en potenciar la economía campesina como una oportunidad de transformar una estructura agraria y económica marcada por la pobreza y la exclusión.

e) Economía campesina

La economía campesina puede tener varias definiciones, tal como lo analiza Alexánder

⁶⁰ Pardo-Martínez, L. P. y Huertas de Mora, M. V. (2014). La historia del cooperativismo en Colombia: hitos y periodos. *Cooperativismo & Desarrollo*, 104(22), 49-61. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/co.v22i104.970BYNCNDdoi>: <http://dx.doi.org/10.16925/co.v22i104.970Conocimiento> y reflexión. Pag 53.

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

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

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

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

La coexistencia sustentable entre la cultura y la naturaleza, propia de la vida campesina, se estructura desde las diferentes agriculturas practicadas tradicional y ancestralmente que son diversas e interculturales, ya que los campesinos no conforman un grupo étnico y tampoco una comunidad homogénea, pues en el caben los campesinos y campesinas, afrodescendientes e indígenas que se reivindican como campesinado, respetando internamente sus orientaciones étnicas y culturales específicas. Particularmente, la agroecología surge como propuesta aglutinante de dichas agriculturas y como el modelo agroalimentario más

pertinente para resolver los desafíos ambientales, impulsar la soberanía alimentaria y promover la cultura campesina. Sumado al derecho de uso y conservación de semillas y de la biodiversidad; derecho a la autonomía, equidad de género, libertad de conciencia y expresiones pacíficas, a la creación de organizaciones con garantías de ley y la participación en instancias para decidir sobre su territorio, entre otros.

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

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

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

En este sentido, el agro ecoturismo comunitario, la talabartería, la fabricación de canoas, sombreros, chinchorros, quesos, por mencionar solo algunas, son definitivamente expresiones que muestran la relación tradicional del campesino con su territorio, y que sirven de valiosas oportunidades para el acercamiento con el resto de la sociedad colombiana, no solo a sus raíces campesinas, sino a la necesidad de conservarlas y generar las condiciones para las nuevas generaciones, pues con ella se contribuye en gran manera al bienestar social y natural del territorio nacional.

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

Teniendo en cuenta las normas constitucionales, leyes, actos administrativos, Sentencias de la Corte Constitucional, así como las diferentes manifestaciones internacionales que promueven la economía y agricultura campesina, y el reconocimiento de la población campesina como un sujeto de especial protección, resulta necesario

y urgente que se adelante y profiera el presente proyecto de ley.

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

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

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

Impacto Fiscal

Es importante tener en cuenta que la pobreza en las zonas rurales en 2023 estuvo en niveles de 25,1%, según los resultados de la más reciente Encuesta de Calidad de Vida (ECV) difundida por el DANE. Es decir, para diciembre de 2023 encontramos 2 millones 930 mil personas rurales viviendo en la pobreza, indicando además que el 26,1% de familias campesinas viven en condición de pobreza. Además, 30 de cada 100 familias están en incapacidad de acceso a sus alimentos, pero esto se agrava si son en zonas rurales, por ejemplo en caso de zonas rurales la inseguridad llega al 40%.

En este contexto, se hace más que imperativo proteger la economía Campesina, Familiar y Comunitaria, tal y como se estableció en varios ítems del punto 1 del Acuerdo Final: “Desarrollo Integral del Campo: (...). En todo caso se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando se desarrolló y fortalecimiento”. Esto, implica entre otros, fortalecer la cadena de producción de comercialización.

Igualmente, se manifiesta la urgencia de fortalecer la cadena de comercialización a través de subsidios, créditos, asistencia técnica, fortalecimiento organizativo para los productores, entre otras, que permitan incrementar el valor de productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria. En este sentido, el punto 1.3.3.1 del Acuerdo Final, plantea el Plan de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural como herramienta para estimular las formas asociativas de trabajo y fortalecer las capacidades de pequeños productores.

En concreto, el presente proyecto de ley encuentra sustento en el Plan Marco de Implementación

(PMI) del Acuerdo Final de Paz, el cual, orienta la elaboración de las políticas públicas necesarias para la correcta materialización del Acuerdo final, y en el que, además, se subraya que la producción y la comercialización de los productos del campo, es una de las principales problemáticas que compone la pobreza rural en Colombia.

En este sentido, es importante entonces mencionar que el Gobierno nacional a través de las entidades competentes, deberá proyectar y garantizar los recursos de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo para dar cumplimiento a lo establecido en la iniciativa presente, tal y como lo establece la Corte en Sentencia C-911 de 2007.

Igualmente, a través de la Sentencia e 170 de 2021, la Corte en sus consideraciones establece que: (...)”{i) el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público; (iv) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (v) si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo.

Conflicto de intereses

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

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

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

de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

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

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

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

[Signature]

JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar

[Signature]

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento del Chocó

[Signature]

TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño

[Signature]

[Signature]

JUAN CARLOS GARCÉS Senador de la República

[Signature]

HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena

[Signature]

JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL Senador de la República

[Signature]

ANA ROGELIA MONSALVE A. Representante a la Cámara Circunscripción Especial por Comunidades Afrocolombianas en Atlántico

SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba

[Signature]

JUAN FELIPE LEMOS URIBE Senador de la República

[Signature]

NORMA HURTADO SANCHEZ Senadora de la República

[Signature]

WILMER RAMIRO CARRILLO M. Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander

[Signature]

JOSÉ ALFREDO GNECCO Senador de la República

[Signature]

ANA PAOLA GARCÍA SOTO Representante a la Cámara Departamento de Córdoba

[Signature]

DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca

[Signature]

JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA Representante a la Cámara Departamento de La Guajira

[Signature]

ALVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO Representante a la Cámara Departamento del Vichada

[Signature]

MILENE JARAVA DIAZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre

[Signature]

Stamp: CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL. El día 31 de JULIO del año 2024. Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 115 Acto Legislativo. No. Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: SECRETARIO GENERAL.

CONTENIDO

Gaceta número 1150 - Jueves, 15 de agosto de 2024
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY
Págs.
Proyecto de Ley número 114 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establece el programa Creando Más Empresa otorgando beneficios económicos para la formalización empresarial de Mipymes y se dictan otras disposiciones. 1
Proyecto de Ley número 115 de 2024 Cámara, por medio de la cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina Familiar y Comunitaria, desde un punto de vista asociativo, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación y se dictan otras disposiciones. 7