

Bogotá D.C., septiembre de 2021

**Honorable Representante,
JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Ponente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad**

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 036 de 2021 Cámara “Por medio del cual se adopta el concepto de campesino, se le reconocen sus derechos, se fomenta la formación de su labor, y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Representante,

Mediante el presente documento, el Consejo Gremial Nacional se permite enviar comentarios al Proyecto de Ley No. 036 de 2021 Cámara “Por medio del cual se adopta el concepto de campesino, se le reconocen sus derechos, se fomenta la formación de su labor, y se dictan otras disposiciones”.

Desde el Consejo Gremial Nacional resaltamos la importancia de establecer medidas y acciones que permitan la protección y el fortalecimiento de los derechos de los campesinos, en respuesta y apoyo a la importante y trascendental labor que realizan al garantizar la seguridad alimentaria de la población colombiana. De esta manera presentamos las siguientes observaciones al contenido del proyecto.

- **Comentarios Generales.**

En términos generales consideramos que la iniciativa podría resultar positiva para promover acciones que protejan los derechos de los campesinos, por lo que destacamos las medidas encaminadas al fortalecimiento del SENA y las acciones tendientes a la educación.

Sin embargo, se evidencia a lo largo del Proyecto de Ley que buscan crear una similitud entre la población campesina y las poblaciones étnicas, sin tener en consideración que la legislación colombiana cuenta con un desarrollo normativo y una institucionalidad especial para las comunidades étnicas. De la misma manera, consideramos que no es

necesario reconocer derechos que ya son inherentes a todos los colombianos.

En relación con el establecimiento de la consulta previa para las comunidades campesinas, es importante tener en cuenta que este mecanismo de participación se concreta a través de un procedimiento a cargo de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, bajo la dirección del Ministerio del Interior, en donde se garantiza la participación y el acceso a la información sobre proyectos, obras o actividades que se desarrollan en los territorios de comunidades étnicas, las cuales tienen como fundamento las disposiciones del Convenio Internacional 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y dentro de estos no se contempla la consulta previa para comunidades campesinas.

Por lo tanto, esto requeriría la modificación de los decretos y demás cuerpos normativos que se han desarrollado en materia de consulta previa, en donde se debería incluir a las comunidades campesinas, lo cual conllevaría un retroceso en los procesos y daría lugar a una inseguridad jurídica respecto de las consultas que están en trámite.

Así mismo, es importante tener en cuenta que los proyectos actuales que se desarrollan en zonas rurales facilitan y promueven la participación ciudadana, desde su planeación hasta el cierre y desmantelamiento del proyecto, mediante múltiples mecanismos de participación. Por tal razón, los derechos de las comunidades campesinas no se verán vulnerados y se continuará promoviendo su derecho de participación.

Por otro lado, las disposiciones del proyecto de ley contemplan una protección reforzada a la población campesina, a pesar de que el artículo 64 de la Constitución Política de 1991 y jurisprudencia de la Corte Constitucional en donde se prevé dicha protección, por lo cual debe tenerse en cuenta que pueden verse afectados procesos importantes con relación a la propiedad rural y a los procesos de restitución, así como los litigios relacionados en estas materias.

Es importante anotar que el reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección no es un concepto nuevo, la Corte Constitucional (sentencia C-077 de 2017) ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales.

Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y

establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.

Por último, evidenciamos que el Proyecto de Ley desconoce la realidad del campo, en la medida que se enfoca en hacer referencia a las actividades del agro que realizan los campesinos, sin tener en cuenta que los campesinos desarrollan actividades pecuarias y pesqueras, así como también, no solamente trabajan la tierra, sino que utilizan sus extensiones territoriales para la cría y manejo productivo de la ceba bovina. Así mismo, el Proyecto deja por fuera distintos sectores económicos que desarrollan los campesinos, desconociendo distintas actividades que no son exclusivamente las agrícolas.

- **Comentarios al articulado.**

- 1. Artículo 2.** Se evidencia que la definición no es clara y obedece a criterios subjetivos para su interpretación, por lo cual dificulta la posibilidad de lograr determinar quién es considerado campesino. Así mismo, se reconoce a los campesinos sin tierra, lo que dificulta aún más la definición y los alcances que eventualmente puede tener la ley con respecto a esta población. Adicionalmente, como ya se mencionó en los comentarios generales, el artículo se limita a las actividades agrícolas que se desarrollan en los territorios campesinos, desconociendo que éstos realizan actividades pecuarias, pesqueras y distintos usos de la tierra.

Por otro lado, el concepto de campesinos debería estar articulado con la definición dada en la Sentencia STP2028-2018 de la Corte Suprema de Justicia, en la cual el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) elaboró un concepto técnico para contextualizar la definición de campesino y sus dimensiones a considerar: asociativa, cultural, productiva y territorial. Así mismo, consideramos que el concepto debería contener una distinción con las comunidades étnicas, en la medida que éstas cuentan con una legislación especial.

- 2. Artículo 3.** En relación con lo dispuesto al principio de igualdad, este es un precepto constitucional inherente a todos los seres humanos, razón por la cual, no es necesario reconocerlo en una ley para ser efectivo. Idéntico racionamiento aplica para, el establecimiento del derecho a la libertad, el cual se encuentra consagrado

en la Constitución Política de 1991 y no requiere un reconocimiento adicional para su protección.

Así mismo, la Constitución Política prevé dentro de los fines esenciales del Estado, facilitar la participación de las personas en las decisiones que los afecten, por lo cual resulta innecesario su implementación en el proyecto de ley.

En lo que respecta al derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria, según el CONPES Social 113 de 2008, la Seguridad Alimentaria Nacional se refiere a la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad para todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

De esta manera, la Constitución Política de Colombia establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños (artículo 44) y en cuanto a la oferta y la producción agrícola, la Constitución establece en los artículos 64, 65 y 66, los deberes del Estado en esta materia. Por lo que, resulta redundante el reconocimiento de este derecho en un proyecto de ley.

Esta misma situación se evidencia en el párrafo primero del artículo, en donde se realiza un reconocimiento a la vida, derecho que se encuentra elevado a rango constitucional y no requiere de otro reconocimiento legislativo.

Por otra parte, consideramos que el Proyecto no contempla las garantías con las que deben contar los campesinos para que los derechos que se plantean en el artículo 3 sean posibles, como sería la dotación de bienes públicos a través de la construcción de carreteras, educación de calidad, conectividad digital, calidad en salud y todos aquellos bienes públicos que no han sido entregados en zonas rurales.

- 3. Artículo 3, párrafo 1, numeral 5.** En lo que respecta a lo dispuesto en este numeral, consideramos que éste no contempla un análisis técnico que permita sustentar el impacto generado por los agroquímicos. El objetivo del Proyecto de Ley es buscar mecanismos que fomenten una política de Estado que logre subsanar la deuda del país con el campesinado colombiano, sin embargo, no puede colocarse en entredicho los aportes de la ciencia y la tecnología para la consecución de tal fin.

El Proyecto de Ley no contempla que Colombia es un país tropical y, por ende, continuamente se presentan plagas y demás que afectan la productividad del campo, por lo cual el uso de agroquímicos permite dar frente a esta situación. La FAO a través de estudios técnicos ha identificado que el no uso de productos químicos en las actividades agrícolas afecta la productividad en un 30%, en la

medida que hay un aumento de enfermedades y pestes.

Así mismo, es importante anotar que la Constitución Política de 1991, en su artículo 65, manifiesta que el Estado deberá promover la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, de tal forma que logren encontrar procedimientos que permitan incrementar la productividad y rentabilidad del sector, por lo cual se debería estimular y acompañar a los campesinos en el uso adecuado de sustancia agroquímicas y no condenar o restringir su uso.

4. **Artículo 3, parágrafo 2, numeral 1 y 2.** La inclusión de derechos que se realiza en el proyecto de ley, resultan ser derechos inherentes a todos los colombianos, por lo cual incluir derechos adicionales a una determinada población podría generar una asimetría en el trato. Por lo tanto, el siguiente apartado: “No debería procederse a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los campesinos interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.” No consideramos necesaria realizar esta distinción para los campesinos, ya que el Estado debe garantizar un debido proceso a todos los colombianos sin distinción alguna. Adicionalmente, es importante que se analicen las implicaciones cuando se requiere el reasentamiento para la ejecución de los proyectos de infraestructura.

Adicionalmente, es importante destacar que el acceso a la tierra de forma equitativa se encuentra ya consagrado en la ley 160 de 1994, el decreto ley 902 de 2017 y el artículo 64 de la Constitución Política

De otra parte, es necesario propender por armonizar la convivencia de los saberes tradicionales con los aportes que desde la ciencia se pueden dar para mejorar y fortalecer la producción de alimentos y con ello garantizar la seguridad alimentaria del país, promover la coexistencia de semillas nativas y semillas genéticamente modificadas, y no la prohibición o restricción en el uso de las mismas, por cuanto permiten hacer frente a las condiciones particulares de producción en Colombia como un país tropical. En esta misma línea, consideramos tener en cuenta que el fortalecimiento de los sistemas de producción, permitirán que la actividad desarrollada por los campesinos resulta ser productiva y garantice una rentabilidad de dichas actividades.

5. **Artículo 3, parágrafo 2, numeral 3 y 4.** Como se mencionó en los comentarios generales al proyecto de ley, amplia el alcance de la consulta previa a las comunidades campesinas supone la actualización de todo el régimen actual en

materia de consulta previa, incrementando los casos de inseguridad jurídica en el desarrollo de los procesos consultivos y ocasionaría efectos negativos para el desarrollo de proyectos que se vienen realizando en el país. Así mismo, estos procesos deberían tener una distinción clara, en la medida que hay criterios culturales y de impacto distintos entre las comunidades étnicas y campesinas.

Adicionalmente, puede generarse una problemática adicional para definir con claridad que se entiende por los territorios destinados a la agricultura basada en la economía campesina, y generar inseguridad jurídica frente a las decisiones de las autoridades, lo cual puede ir en detrimento de desarrollo de proyectos productivos beneficiosos para el campesinado y los habitantes rurales, que permitirían la generación de empleo y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En línea con lo anterior, estas disposiciones no contemplan la capacidad de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, en la medida que deberán contar con un censo y asegurar que todas las comunidades puedan ser incluidas en procesos de consulta previa. En la actualidad, no se cuenta con una identificación plena de las comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, ROM o gitanos, lo que permite evidenciar podría ser de gran dificultad la identificación de comunidades campesinas y rurales.

De la misma manera como se expuso anteriormente, los lineamientos de la consulta previa en Colombia responden a los criterios y elementos establecidos por el Convenio 169 de la OIT, en el cual se restringe la aplicación de la consulta previa a los pueblos indígenas y tribales que reúnan ciertas características verificables y al mismo tiempo elementos subjetivos de autoidentificación. Los elementos objetivos contemplados en el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT señalan lo siguiente:

El presente Convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

Por otra parte, en la sentencia C-169 de 2001, la Corte Constitucional determinó que el Convenio establece los siguientes requisitos que deben ocurrir a la hora de establecer quiénes se pueden considerar como sus beneficiarios: "(i) Un elemento objetivo, a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros de un grupo, que les diferencie de los demás sectores sociales, y (ii) un elemento subjetivo, esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión". Por lo tanto, se evidencia que en el análisis del proyecto de ley no contempla estas disposiciones, con el fin de ver la viabilidad de considerar a las comunidades campesinas dentro de estos criterios y poder determinar la procedencia de la consulta previa.

6. **Artículo 3, párrafo 3.** Colombia es un país con economía libre de mercado, por lo cual el origen de los precios tiene como consecuencia las leyes de la oferta y la demanda y el Estado no deberá entrar a regular los precios con respecto a la producción agrícola, pues esto iría en contravía de la estructura económica establecida en la Constitución Política de 1991.

Por otra parte, el Estado debe fortalecer el proceso de acompañamiento mediante el cual se gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo; con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de vida.

7. **Artículo 3, párrafo 4.** Siguiendo la misma línea de lo anterior, el derecho al medio ambiente es una disposición constitucional que no requiere de reconocimiento a través de un cuerpo normativo distinto a la Constitución Política, por ende, resulta redundante su implementación a través del proyecto de ley.
8. **Artículo 6.** Este artículo no contempla que actualmente el SENA cuenta con el programa Emprende Rural, el cual es un programa que busca promover la generación de ingresos para la población rural, a través de acciones de formación para el emprendimiento y la empleabilidad rural.

Adicionalmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO, realizará un acompañamiento técnico y metodológico al SENA para fortalecer su oferta de formación en desarrollo rural sostenible, dirigida a los extensionistas del país y en el fortalecimiento de la agricultura familiar, la innovación social y tecnológica, y la promoción de sistemas agroalimentarios sostenibles. Este acuerdo permitirá brindar a los futuros extensionistas conocimientos y metodologías adecuadas.

Asimismo, se realizan otras actividades como: talleres de apropiación y capacitación de los cursos desarrollados orientados a instructores SENA y

extensionistas de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEAS, la inclusión de la entidad pública en redes de conocimiento latinoamericano y mundial, y la dotación de sus bibliotecas con documentos especializados de la FAO y distintas universidades públicas cuentan con programas de agro. Por lo tanto, actualmente se cuenta con mecanismos académicos para fortalecer los conocimientos de los campesinos en Colombia y consideramos que la implementación de un nuevo programa resulta innecesaria y genera costos adicionales a la administración.

- 9. Artículo 7.** En relación con lo dispuesto por este artículo, a pesar de proponer una capacitación a los campesinos, ésta no contempla la posibilidad de garantizar la calidad de estos programas educativos propuestos, así como tampoco contempla un análisis de pertinencia para determinar la implementación de programas de capacitación campesina.
- 10. Artículo 8.** El artículo no contempla que actualmente el DANE tiene dentro de la encuesta de Cultura Política caracterizar la dimensión asociativa del concepto de campesino, por lo cual sería importante poder armonizar las disposiciones del proyecto de ley. Lo anterior por cuanto, debería existir una armonía entre las disposiciones del artículo con la información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda.
- 11. Artículo 9 y siguientes.** En relación con la creación de nuevas instituciones para la protección del campesino, como la Comisión Legal para la Defensa y Protección del Campesino, consideramos que se deben fortalecer las herramientas del Estado que están disponibles para toda la población, las cuales ayudan en la defensa de los derechos.

Adicionalmente la creación de nuevas instituciones implica nuevas asignaciones de presupuesto y contratación de personal para su funcionamiento, lo cual iría en contra vía de la política de austeridad del gasto público que vive el país, con ocasión a la pandemia generada por el COVID-19

En conclusión, destacamos los esfuerzos encaminados en proteger a la ruralidad del país, pero consideramos que el Congreso de la República y el Gobierno Nacional deberían implementar políticas que permitan definir compromisos presupuestales que sean considerados política de Estado, los cuales superen los periodos del legislativo y del Gobierno de turno, de tal forma que independientemente del Gobierno se pueda garantizar la implementación de políticas públicas que otorguen bienes públicos como carreteras, titularización de tierras, educación de calidad, conectividad digital, salud, seguridad, entre otros que se encuentran adeudados históricamente con el campo del país

De acuerdo con lo anterior, solicitamos que se proceda con el archivo del proyecto, ya que como se manifestó anteriormente, éste no contiene un análisis constitucional de las disposiciones propuestas y desconoce los criterios base de la consulta previa. Adicionalmente, adolece de claridad conceptual y elementos redundantes que ya cuentan con protección constitucional.

Esperamos que nuestras consideraciones sean tenidas en cuenta y se solicita que esta comunicación sea enviada al pleno de la Comisión Primera para su conocimiento y análisis y que repose en el expediente del Proyecto de Ley señalado en el asunto.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Julián Domínguez Rivera', written over a horizontal line.

JULIÁN DOMÍNGUEZ RIVERA

Presidente

Consejo Gremial Nacional

