



Bogotá D.C., 27 de septiembre de 2022

Doctora  
Amparo Yaneth Calderón Perdomo  
Secretaria Comisión Primera Constitucional Permanente  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
comision.primer@camara.gov.co

Asunto: Oficio No. C.P. C.P. 3.1. 306-22. Proyecto de Ley N.º 017 de 2022 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”.

Respetada Doctora:

De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social remite para su conocimiento las observaciones al Proyecto de Ley no. 017 de 2022 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”.

Por lo anterior, se anexa al presente el documento denominado “Observaciones PL 017 de 2022 Cámara” en trece (13 folios).

Cordialmente,

**Lucy Edrey Acevedo Meneses**  
**Jefe de Oficina**  
**OFICINA ASESORA JURÍDICA**

Folios: 1  
Anexos: 1  
Nombre anexos: Concepto PL 017 de 2022 Camara.pdf

Elaboró: Nery Marlyth Zambrano Aguilar  
Revisó: Esteban Loaiza Echeverry  
Aprobó: Lucy Edrey Acevedo Meneses



TR-LAT-0968 SC-CER907522

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – 601 3791088  
**Prosperidad Social**  
Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594  
[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA  
No recurra a intermediario. No pague por sus derechos. DENUNCIE



CER875538



Al contestar por favor cite estos datos:  
**Radicado No. S-2022-1400-343150**  
2022-09-27 08:43:37 a.m.



TR-LAT-0968



SC-CER907522

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – 601 3791088

**Prospiedad Social**

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

[www.prospiedadsocial.gov.co](http://www.prospiedadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA  
No recurra a intermediario. No pague por sus derechos. DENUNCIE



CER875538



Bogotá D.C

Doctora

**Amparo Yaneth Calderón Perdomo**

Secretaria

Comisión Primera Constitucional Permanente

Carrera 7 N° 8 – 68, oficina 238 B

[comision.primera@camara.gov.co](mailto:comision.primera@camara.gov.co)

Ciudad

Ref. Oficio No. C.P. C.P. 3.1. 306-22. Proyecto de Ley no. 017 de 2022 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*”.

Cordial saludo,

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a continuación, expone las observaciones realizadas al proyecto de ley N.º 017 de 2022 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», respecto al texto propuesto para primer debate, publicado en la Gaceta No. 1087 del 14 de septiembre de 2022.

## 1. Propuesta normativa

El objeto del proyecto de ley es «establecer un conjunto de derechos y medidas que sirvan como base para fomentar y promover las acciones necesarias para la consolidación de una política pública que logre subsanar la deuda que el Estado colombiano tiene con la población campesina garantizando mejores condiciones de vida, dignidad y trato justo a través del reconocimiento de sus particularidades y necesidades como sujetos de especial protección»<sup>1</sup>.

El artículo 2 propone una definición de campesino en la cual se tienen en cuenta aspectos como: la condición de sujeto intercultural, la generación de pertenencia y representaciones a partir del arraigo a la tierra, el relacionamiento social colectivo, familiar y comunitario, la relación directa y especial con la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas, la integración a comunidades locales y cuidado del entorno natural local y los sistemas agroecológicos, la ocupación en la agricultura, la ganadería, la trashumancia, las artesanías en relación con la tierra, la pesca, la artesanía para el mercado local o la prestación de servicios.

El artículo 3 establece como derechos de los campesinos: la igualdad, libertad, no ser objeto de ningún tipo de discriminación, protección reforzada, participación, derecho a la alimentación y a la seguridad,

---

<sup>1</sup> Artículo 1 del proyecto de ley 017 de 2022 Cámara.



alimentaria, integridad física, agua potable y saneamiento básico, educación, vida saludable, acceso a la tierra, semillas nativas, participación ciudadana, precios justos a su producción, retribución justa, medio ambiente sano, legitimación judicial.

El artículo 4 se refiere al fomento por parte del Estado de programas de formación para campesinos y trabajadores agrarios. De acuerdo con el artículo 5, el SENA deberá implementar un pensum académico con ciclos de competencias laborales, técnico de campo, tecnólogo de campo, auxiliares y especialización tecnológica en diversas áreas dirigidas a los campesinos y agricultores.

En el artículo 6 se establece la responsabilidad en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para emprender labores en torno a la capacitación campesina impulsando charlas, foros, cursos y programas dirigidos a la ampliación de los conocimientos de la población que se encuentre en cualquier nivel educativo. Así mismo, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, procurarán el incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios para habitantes de las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad y se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales. El término para reglamentar el incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universales de los habitantes de las zonas rurales será de 12 meses.

De acuerdo con el artículo 7 del proyecto de ley, el DANE realizará un registro diferencial de campesinos en los Censos Nacionales de Población y de Vivienda. En estos últimos se incluirán variables que den cuenta de manera particular de la situación de las mujeres campesinas.

El artículo 8 crea la Comisión Legal para la Defensa y Protección del Campesino, para lo cual, por medio del artículo 9 del proyecto de ley, se adiciona el artículo 5 de la Ley 5ª de 1992.

Por medio de los artículos 10, 11 y 12 se adicionan los siguientes artículos, respectivamente a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992: el artículo 61 P, en el cual se establece que la Comisión Legal para la Defensa y Protección del Campesino tendrá carácter interparlamentario, estará integrada por once miembros en el Senado y diecisiete en la Cámara de Representantes quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva; el artículo 61 Q, que consagra las funciones de la nueva Comisión Legal; y el artículo 61 R, que le ordena reunirse como mínimo una vez al mes y por convocatoria de su Presidente cuando lo considere necesario.

Respecto del funcionamiento y la integración de la planta de personal de Comisión Legal para la Defensa y Protección del Campesino, el artículo 13 modifica el numeral 2.6.10 del artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, en el artículo 14 se adiciona el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992 con el numeral 3.17, el artículo 15 establece las funciones del coordinador de la Comisión Legal para la Defensa y Protección del Campesino, el artículo 16 establece las funciones de los profesionales universitarios de la comisión, el artículo 17 consagra las funciones de su secretaría ejecutiva, y el artículo 18 consagra la posibilidad de tener pasantes y judicantes en la planta de personal de la Comisión.

En cuanto a la integración normativa, el artículo 19 establece que el funcionamiento de la Comisión Legal para la Defensa y Protección del Campesino se dará conforme a los preceptos establecidos en esta Ley, y la Ley 5ª de 1992, y cuando no se encuentren disposiciones aplicables, se acudirá por analogía a las normas que regulen casos o procedimientos semejantes y, en su defecto, a la jurisprudencia y a la doctrina constitucional.

Finalmente, el artículo 20 se refiere al costo fiscal, se establece que las mesas directivas de cada cámara incluirán en el PAG del Congreso que hace parte de la Ley de PGN, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal conforme con lo estipulado en el proyecto de ley. Los gastos generales



necesarios para la implementación y funcionamiento de la Comisión serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva Corporación.

## **2. Naturaleza jurídica y funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**

Al considerar la propuesta normativa, resulta importante realizar algunas precisiones sobre la competencia y funciones asignadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

El artículo 1 del Decreto 2467 de 2005 estableció la fusión del establecimiento público «Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI» al establecimiento público «Red de Solidaridad Social», el cual fue denominado «Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social».

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, era un establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuyo objetivo era coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que recibiera y otorgase el país.

El inciso 2 del artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, ordenó la transformación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en un departamento administrativo, el cual se encargaría de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de las violaciones a las que se refiere el artículo 3 de la citada ley, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

De conformidad con el artículo 1 del Decreto 4155 de 2011, la nueva entidad fue denominada Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

El artículo 2, ibidem, fijó el objeto del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:

...formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada, la reintegración social y económica, la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

El artículo 1 del Decreto 2559 de 2015, estableció la fusión de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- Prosperidad Social, el cual continuó con la misma denominación y como organismo principal de la Administración Pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

El Decreto 2094 de 2016, modificó la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social, y suprimió de su estructura la Dirección de Gestión Territorial, la cual contaba con autonomía administrativa y financiera, cuyas funciones fueron asumidas por la Agencia de



## Renovación del Territorio.

El artículo 3 del Decreto 2094 de 2016, determinó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes.

El artículo 5° del Decreto Legislativo 812 de 2020, establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social será la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, entregando la ejecución de los programas de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA, otorgados a la población de pobreza y extrema pobreza.

La Dirección de Inclusión Productiva de Prosperidad Social, a quien de conformidad con el artículo 22 del Decreto 2094 de 2016, le corresponde entre otras, la función de ejecutar y articular políticas, planes, programas y proyectos de inclusión productiva y seguridad alimentaria dirigidos a reducir la vulnerabilidad de población objeto del sector administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, respecto a los artículos 3 y 8 de la iniciativa legislativa recomendó lo siguiente:

(...)

Artículo 3° DERECHOS DE LOS CAMPESINOS.

(...)

### **Comentario técnico numeral 4:**

En este artículo nos parece importante incluir la palabra **discernir** pretendiendo resaltar la capacidad de discusión de nuevas posibilidades que se puedan presentar en los procesos de formulación y aprobación de proyectos y políticas públicas para los campesinos.

(...)

### **Comentario técnico numeral 5:**

Recomendamos incluir en el numeral 5 Derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria: **la seguridad alimentaria y nutricional sostenible y estable**, dado a que este término 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 por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. Por otro lado, consideramos importante el fortalecimiento de asociaciones agropecuarias en donde participen los campesinos y logren mantener capacidad productiva y de gestión para incorporarse a los mercados campesinos y a los beneficios de la Ley de compras públicas.

(...)

### **Comentario técnico numeral 7:**

Se sugiere tratar el tema del **ocio** y la recreación en otro numeral, debido a que la importancia del título del artículo radica en el recurso hídrico y se saldría de dicha temática.

(...)

### **Comentario técnico numeral 8:**

Es importante tener un componente que refiera el progreso y la sostenibilidad social de la población campesina dentro de los modelos pedagógicos de actitudes y aptitudes propuestos. Por tal motivo se propone incorporar la palabra “**progreso**”. Adicionalmente se recomienda tener en cuenta los avances actuales en el tema de las Tics, es importante considerar que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dentro de sus funciones está el incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a sus beneficios. Por lo anterior, se considera incluir en el numeral 8 derecho a la educación, el párrafo que



describe el acceso de las TIC para los campesinos.

(...)

**Comentario técnico numeral 11:**

Se considera pertinente acotar la expresión “**sus semillas**”, poniendo de presente las definiciones, conceptos y procedimientos asociados a las semillas nativas que se han desarrollado desde el gobierno nacional, específicamente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.

(...)

Artículo 8° Créese la Comisión Legal para la Defensa, Protección y garantía de los derechos del Campesino. Comentario técnico: En concordancia con la observación del Artículo N° 1 incorporar la palabra “**garantizar**”. Por otro lado, Prosperidad Social sugiere en cuanto a la Comisión Legal para la Defensa y Protección del Campesino para el adecuado cumplimiento de las funciones, en especial el numeral 8, se considera pertinente considerar algún tipo de secretaría técnica que analice y conceptúe la viabilidad, pertinencia y validez de los diferentes planes, programas, proyectos y políticas públicas que lleguen a este órgano.

(...).

Se recomienda tener en cuenta las anteriores observaciones realizadas por la Dirección de Inclusión Productiva. Así mismo, es preciso indicar tal y como se desarrollará en el siguiente punto, la importancia de contar con intervención y el pronunciamiento de las carteras de Agricultura y Desarrollo Rural y Educación Nacional, acerca de los impactos que tiene la presente iniciativa en los referidos sectores.

### **3. Intervención de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural Salud y Protección Social y de Agricultura y Educación Nacional**

De acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, establece como deberes del Estado promover la comercialización de productos con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos y, conceder especial protección a la producción de alimentos, otorgando prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas.

Así mismo, el artículo 78 de la Constitución, establece que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la responsabilidad de quienes producen y comercializan bienes y servicios que atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

En ese orden de ideas, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones» dispuso:

**Artículo 59. Funciones.** *Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:*

(...)

3. *Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.*

(...)

6. *Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.*

(...)

9. *Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.*





De acuerdo con el artículo 2 y los numerales 2, 12 y 15 del artículo 3<sup>2</sup> del Decreto 1985 de 2013 «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias» se dispone lo siguiente:

**Artículo 2°.** Objetivos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le compete dentro del marco de sus competencias desarrollar los siguientes objetivos:

– Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y **el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.**

– **Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.**

Los anteriores objetivos se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

**Artículo 3°** Funciones. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:

(...)

2. Formular políticas, planes, programas y proyectos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural, fortaleciendo los procesos de participación ciudadana y planificación del territorio, bajo los lineamientos de la política macroeconómica.

(...)

12. Velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el Sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan.

(...)

15. Diseñar, implementar y promocionar instrumentos, incentivos y estímulos para la producción y comercialización agropecuaria, a través del financiamiento, la inversión, la capitalización y el fomento a la producción (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por su parte, los artículos 1 y 2 del Decreto 5012 de 2009, «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias. decreto y los numerales», disponen:

Artículo 1° Objetivo. El Ministerio de Educación Nacional, tendrá como objetivos los siguientes:

1.1. Establecer las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema.

1.2. Diseñar estándares que definan el nivel fundamental de calidad de la educación que garantice la formación de las personas en convivencia pacífica, participación y responsabilidad democrática, así como en valoración e integración de las diferencias para una cultura de derechos humanos y ciudadanía en la práctica del trabajo y la recreación para lograr el mejoramiento social, cultural, científico y la protección del ambiente.

1.3. Garantizar y promover, por parte del Estado, a través de políticas públicas, el derecho y el acceso a un sistema educativo público sostenible que asegure la calidad y la pertinencia en condiciones de inclusión, así como la permanencia en el mismo, tanto en la atención integral de calidad para la primera infancia como en todos los niveles: preescolar, básica, media y superior.

1.4. Generar directrices, efectuar seguimiento y apoyar a las Entidades Territoriales para una adecuada gestión de los recursos humanos del sector educativo, en función de las políticas nacionales de ampliación

---

<sup>2</sup> Adicionado parcialmente (numeral 25) por el artículo 1 Decreto 1470 de 2018.





de cobertura, mejoramiento de la calidad y la eficiencia del servicio educativo y la pertinencia.  
(...)

Artículo 2º Funciones. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional cumplir, además de las funciones señaladas por la ley, las siguientes:

2.1. Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades.

2.2. Preparar y proponer los planes de desarrollo del Sector, en especial el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, convocando los entes territoriales, las instituciones educativas y la sociedad en general, de manera que se atiendan las necesidades del desarrollo económico y social del país.

(...)

2.6. Velar por el cumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen al Sector y sus actividades.

(...)

2.9. Dirigir la actividad administrativa del Sector y coordinar los programas intersectoriales.

(...)

2.11. Coordinar todas las acciones educativas del Estado y de quienes presten el servicio público de la educación en todo el territorio nacional, con la colaboración de sus entidades adscritas, de las Entidades Territoriales y de la comunidad educativa.

(...)

Es claro entonces que dentro del trámite de la presente iniciativa, es imprescindible para su discusión y análisis contar con la revisión, las consideraciones y la aprobación de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Educación Nacional, teniendo en cuenta que el proyecto de ley en cuestión tiene por objeto «establecer un conjunto de derechos y medidas que sirvan como base para fomentar y promover las acciones necesarias para la consolidación de una política pública que logre subsanar la deuda que el Estado colombiano tiene con la población campesina garantizando mejores condiciones de vida, dignidad y trato justo a través del reconocimiento de sus particularidades y necesidades como sujetos de especial protección».

#### 4. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Resulta importante precisar que la disponibilidad de los recursos del Estado debe contar con la vocación de sostenibilidad fiscal, por lo que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar y avalar el impacto fiscal que generaría este proyecto de ley de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.



En este sentido, si bien el objetivo establecido en la iniciativa legislativa es legítimo, ésta no puede desconocer la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, pues la finalidad es que tenga una vocación de sostenibilidad fiscal, motivo por el cual, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley en los términos descritos.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comento no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, la norma citada enuncia lo siguiente:

(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (...).

De conformidad con lo anterior, y con el fin de no incurrir en incumplimiento del mandato constitucional y legal en cabeza del legislador de determinar de forma precisa el impacto fiscal que generaría la propuesta normativa, se requiere contar con el concepto técnico de la mencionada cartera.

## **5. El campesino y su reconocimiento como sujeto de derechos**

Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política constituyen el fundamento que orienta la labor del Estado frente a la política agraria del país. El primero de los artículos alude a la responsabilidad de promover el acceso a la propiedad de la tierra en favor de los trabajadores agrarios y a los medios que se deben acudir para mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos. Específicamente, la norma dispone lo siguiente: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación <sic>, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

Por su parte, el artículo 65 dispone las condiciones en las que el Estado debe brindar especial protección a la producción de alimentos en el país, en los siguientes términos: “La producción de alimentos gozará de





la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”. Mientras tanto, el artículo 65 contempla consideraciones para tener en cuenta a la hora de acceder a los servicios crediticios que faciliten la producción agropecuaria: “Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

El sector agropecuario colombiano, especialmente sus trabajadores o campesinos<sup>4</sup>, se ha caracterizado por su situación de marginalidad en la sociedad. Así lo ha destacado la Corte Constitucional, de allí que la Constitución Política le haya dado un trato de especial protección, cuando indica lo siguiente:

“La jurisprudencia ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”<sup>5</sup>.

Con fundamento en los preceptos constitucionales, la 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”, se encargó de regular el sector agrario del país y contempló el mencionado Sistema Nacional con el propósito de generar desarrollo en la economía campesina y promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios.

Con ocasión a la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país””, se expidió el Decreto Ley 2364 de 2015, “Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) (...)”, en donde se concibió a la ADR como la entidad encargada de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural del país. De acuerdo con el artículo 4º del Decreto en mención, a dicha entidad le corresponde, entre otras funciones, las siguientes:

1. *Adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural integral, a través de la estructuración de proyectos estratégicos nacionales bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*
3. *Definir los criterios de formulación y estructuración de proyectos estratégicos nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, en términos de su viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, de acuerdo con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

---

<sup>4</sup> El ordenamiento jurídico colombiano no ha definición uniforme sobre el sujeto campesino. Al respecto, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia logró una definición en los siguientes términos: “Un sujeto intercultural e histórico, con unas memorias, saberes y prácticas que constituyen formas de cultura campesina, establecidas sobre la vida familiar y vecinal para la producción de alimentos, bienes comunes y materias primas, con una vida comunitaria multiactiva vinculada a la tierra e integrada con la naturaleza y el territorio. El campesino es un sujeto situado en las zonas rurales y cabeceras municipales asociadas a éstas, con diversas formas de tenencia de la tierra y organización, que produce para el autoconsumo y la producción de excedentes, con los cuales participa en el mercado a nivel local, regional y nacional”. Documento: Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia de ICANH.

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-006 de 2020 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).



4. Formular, estructurar, cofinanciar y ejecutar proyectos estratégicos nacionales, así como aquellos de iniciativa territorial o asociativa, alineados a los planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial y a la política formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

7. Diseñar, adoptar y divulgar los instrumentos para la formulación, estructuración y adopción de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y asistir a las entidades territoriales e instancias de integración territorial en su implementación.

8. Ejecutar la política relacionada con la atención a la agricultura familiar y la atención a los pequeños agricultores de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

13. Coordinar con el Departamento para la Prosperidad Social y las demás entidades competentes, la prestación de los servicios relacionados con la superación de la pobreza y la pobreza extrema en las zonas donde intervenga la Agencia, con el fin de evitar duplicidades en su gestión.

14. Apoyar a las entidades territoriales e instancias de integración territorial, y a las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, para asegurar su participación en los procesos de estructuración, cofinanciación y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial que impulse la Agencia.

Por su parte, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, previó la necesidad de generar unas bases para la transformación estructural del campo, así como la necesidad de crear condiciones de bienestar para la población rural para la construcción de una paz estable y duradera, en atención al grado de marginalidad en el que se encuentran los campesinos, lo cual se profundizó durante el conflicto armado colombiano. En ese orden de ideas, el Acuerdo contempló el Punto N.º 1, “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*”, en donde se reconoció el papel fundamental que tiene 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, así como la producción de alimentos y el desarrollo del país.

El Punto N.º 1 señaló la necesidad de generar planes nacionales para la reforma rural integral que permitieran la superación de la pobreza y la desigualdad y la integración entre el campo y la ciudad. En consecuencia, contempló un conjunto de medidas en el sector agropecuario, tales como: (i) generar estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, (ii) la asistencia técnica, (iii) subsidios, (iv) crédito, (v) la generación de ingresos, (vi) mercadeo y (vi) la formalización laboral.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional se ha encargado de desarrollar, en cierta medida, los derechos constitucionales que le asisten a los campesinos del país. Tal desarrollo, según lo pone en evidencia el texto: *La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*, ha estado encaminado a reconocer a los campesinos como sujetos de especial protección constitucional y, específicamente, a señalar sus derechos: a la tierra y territorialidad campesina; a la protección del modo de la vida campesina; a contar con políticas diferenciadas, acciones afirmativas y a que las políticas que los involucre tengan un enfoque diferencial; así como la garantía de una participación en las políticas que los afecten<sup>6</sup>. La Corte Constitucional ha explorado la condición de vulnerabilidad y desigualdad en la que se encuentra el campesino colombiano, muy a pesar de que el legislador ha tomado determinaciones para mejorar su calidad de vida. Específicamente, el tribunal constitucional sostuvo lo siguiente:

<sup>6</sup> Güiza Gómez, Diana Isabel, Ana Jimena Bautista Revelo, Ana María Malagón Pérez, Rodrigo Uprimny Yepes. *La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*. Bogotá: Editorial Dejusticia, 2020. En este último texto se valoraron las sentencias: C-644 de 2012; C-623 de 2015; C-180 de 2005; C-006 de 2002, C-028 de 2018; C-077 de 2017; SU-426 de 2016; T-606 de 2015; T-052 de 2017; T-713 de 2017 y T-407 de 2017.



“(…) ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas. Con todo, las estadísticas recogidas tanto por instituciones públicas como por centros de investigación muestran cómo el resultado de estos esfuerzos ha sido negativo. Sin duda, no sólo a causa de deficiencias en los modelos propuestos, sino como producto de la violencia también sostenida a que se ha visto enfrentado el Estado colombiano durante más de la mitad del siglo XX, la cual ha tenido como epicentro el campo y, como principales víctimas sus trabajadores campesinos. Sin entrar a distinguir la incidencia de unos y otros factores, baste con señalar que la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad.

De hecho, su situación ha empeorado durante los años de vigencia de la Constitución, con lo cual la deuda del Estado colombiano para con esta población, no puede ser ignorada por los poderes públicos ni desconocida por el juez constitucional en ejercicio de sus competencias. Así lo determina el mandato de supremacía constitucional, desde el cual no pueden ser sólo criterios de validez formal sino además criterios de eficacia y justicia, los que deben ilustrar la comprensión del orden legal y de los problemas jurídicos formulados en el presente asunto”<sup>7</sup>.

Por otro lado, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en su 73° Período de Sesiones, celebrada el 17 de diciembre de 2018, adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. A la hora de discutir el precitado instrumento internacional se reconocieron las contribuciones que han tenido los campesinos para el desarrollo, la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad como bases para la alimentación y la producción agrícola en el mundo. Pese a ello, se expuso la preocupación sobre las condiciones desproporcionadas de pobreza, hambre y desnutrición en las que se encuentran los campesinos y las demás personas que trabajan en las zonas rurales<sup>8</sup>.

A partir de lo anterior, la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales estableció un conjunto de obligaciones a cargo de los Estados parte encaminados a garantizar los derechos de dicho grupo poblacional, frente a lo cual se hará referencia a algunas de ellas dada su estrecha relación con el proyecto de ley que se estudia:

#### Artículo 2.

1. Los Estados respetarán, protegerán y cumplirán los derechos de los campesinos y otras personas trabajadoras en zonas rurales. Tomarán sin demora los trámites legislativos, administrativos y otros pasos apropiados para lograr progresivamente la plena realización de los derechos establecidos en la presente Declaración que no puede garantizarse de inmediato.

5. Los Estados adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar que los agentes no estatales que están en condiciones de regular, como individuos y organizaciones privadas, y corporaciones transnacionales y otras empresas comerciales, respeten y fortalezcan los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales.

#### Artículo 9

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-644 de 2012 (MP. Adriana María Guillen Arango).

<sup>8</sup> Organización de Naciones Unidas. Asamblea General. *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*. Resolución adoptada el 17 de diciembre de 2018. Ver en: <https://undocs.org/en/A/RES/73/165>



3. Los Estados tomarán las medidas apropiadas para fomentar el establecimiento de organizaciones de campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, incluidos los sindicatos, cooperativas u otras organizaciones, en particular con miras a eliminar obstáculos a su establecimiento, crecimiento y ejercicio de actividades lícitas, incluida cualquier discriminación legislativa o administrativa contra tales organizaciones y sus miembros, y brindarles apoyo para fortalecer su posición cuando negocien arreglos contractuales para asegurar que las condiciones y los precios sean justos y estables y que no vulneren sus derechos a la dignidad y a una vida digna.

#### Artículo 16

1. Los campesinos y las otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a un nivel de vida para ellos y sus familias y para facilitar el acceso a los medios de producción necesarios para lograrlos, incluidas las herramientas de producción, asistencia, crédito, seguros y otros servicios financieros. También tienen derecho a participar libremente, individual y/o colectivamente, en asociación con otros o como comunidad, en formas tradicionales de agricultura, pesca, ganadería y silvicultura y desarrollar sistemas de comercialización basados en la comunidad.

2. Los Estados tomarán las medidas apropiadas para favorecer el acceso de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales a los medios de transporte y el procesamiento, instalaciones de secado y almacenamiento necesarias para vender sus productos a nivel local, nacional y mercados regionales a precios que les garanticen ingresos y medios de vida dignos.

3. Los Estados tomarán las medidas apropiadas para fortalecer y apoyar a los mercados regionales de manera que faciliten y aseguren que los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales que tengan acceso y participación plenos y equitativos en estos mercados para vender sus productos a precios que les permitan a ellos y a sus familias nivel de vida adecuado.

4. Los Estados tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar que su desarrollo rural, las políticas y programas agrícolas, ambientales, comerciales y de inversión contribuyan eficazmente para proteger y fortalecer las opciones de medios de vida locales y para la transición a modos sostenibles de producción agrícola. Los Estados estimularán producción sostenible, incluida la producción agroecológica y orgánica, siempre que posible, y facilitar las ventas directas del agricultor al consumidor.

5. Los Estados tomarán las medidas apropiadas para fortalecer la resiliencia de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales contra desastres naturales y otras interrupciones, como fallas del mercado.

6. Los Estados tomarán las medidas adecuadas para garantizar salarios justos y la igualdad remuneración por trabajo de igual valor, sin distinción de ningún tipo.

El proyecto de ley estudiado tiene el potencial de garantizar los mandatos previstos en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, los cuales orientan la labor del Estado colombiano frente a la política agraria. Del mismo modo, aborda una de las preocupaciones dispuestas en el Acuerdo Final, respecto de la necesidad de crear condiciones de bienestar para la población rural debido al grado de marginalidad en el que se encuentra.

El proyecto de ley se encuentra en armonía con los derechos constitucionales que le ha venido reconociendo la Corte Constitucional a los campesinos del país, en atención a que hacen parte de la población más pobre del país y vive en condiciones de mayor vulnerabilidad, de allí que se pregone en su favor una especial protección. Sumado a lo anterior, de la lectura del articulado del proyecto de ley se desprende la posibilidad de atender la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, en lo que tiene que ver con la obligación de garantizar los derechos de dicho grupo poblacional ante las condiciones desproporcionadas de pobreza, hambre y





desnutrición en la que se encuentran.

## **6. Conclusión**

Una vez realizado el análisis del Proyecto de Ley N° 017 de 2022 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», se sugiere respetuosamente que se atiendan las observaciones realizadas por la Dirección de Inclusión Productiva de Prosperidad Social, respecto a los artículos 3 y 8 de la iniciativa legislativa. De igual forma, se considera que es preciso, necesario e indispensable que dentro del trámite legislativo se tengan en cuenta la revisión, las consideraciones y la aprobación de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Educación Nacional, y que igualmente, se cuente con el aval de Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto al impacto fiscal que generaría la iniciativa.

