

Bogotá, D.C.

Honorable Representante  
**CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE**  
Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
[comision.primer@camara.gov.co](mailto:comision.primer@camara.gov.co)  
[carlos.quintero@camara.gov.co](mailto:carlos.quintero@camara.gov.co)  
Ciudad

**Asunto:** Concepto 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*”

Respetado representante, reciba un cordial saludo;

En atención al requerimiento a través del cual solicitó concepto frente 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*”; de manera atenta, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) emite respuesta, de acuerdo con nuestras competencias dispuestas en el Decreto 1985 de 2013<sup>1</sup>, en los siguientes términos:

## I. Contenido del Proyecto de ley

El Proyecto de Ley puesto a consideración de esta cartera ministerial está compuesto por veintiún (21) artículos, cuyo objeto es consagrar derechos y medidas en favor de los campesinos, establecer su definición y las acciones para fomentar los programas de formación. También, el proyecto legislativo crea la Comisión Legal para la Defensa y Protección del Campesino.

## II. Análisis del contenido del Proyecto de Ley

### • Artículo 2

El artículo 2 del Proyecto de Ley reza:

**“Artículo 2. Definición de campesinos.** *El campesino es un sujeto intercultural y de derechos que existe en el campo y con el campo, quien genera pertenencias y representaciones a partir de su arraigo con la tierra, sustentadas en sus conocimientos, sus memorias, saberes y sus formas de hacer transmitidas entre generaciones y que constituyen formas de cultura campesina. Son sujetos que se han construido mediante el relacionamiento social colectivo, la relación con la familia, la comunidad como nodos de la organización social y de trabajo campesino,*

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.



*su articulación con redes locales y regionales que conforman cultural e identitariamente al campesino.*

*Un campesino es un hombre o una mujer de la tierra, que tiene una relación directa y especial con esta y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas en pequeña escala de organización del trabajo. Los campesinos están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales y cuidan el entorno natural local y los sistemas agroecológicos.*

*El término campesino puede aplicarse a cualquier persona que se ocupe de la agricultura, la ganadería, la trashumancia, las artesanías en relación con la tierra u otras ocupaciones similares en una zona rural. El término abarca también a las personas indígenas que trabajan la tierra, no obstante, también se aplica a las personas sin tierra, tales como familias de trabajadores agrícolas con poca tierra o sin tierra; familias no agrícolas en zonas rurales con poca tierra o sin tierra, cuyos miembros se dedican a diversas actividades como la pesca, la artesanía para el mercado local o la prestación de servicios y finalmente este término también se refiere a las familias rurales de trashumantes, campesinos que practican la agricultura migratoria y personas con medios de subsistencia parecidos.”*  
(Subrayado nuestro)

Frente al artículo 2 del proyecto legislativo relacionado con la definición de campesino, este Ministerio considera que la misma debe tener en cuenta las identidades de género diversas y no limitar la definición a “*un hombre o una mujer de la tierra*”, pues se excluyen otras identidades de género que también se encuentran en la ruralidad.

En el mismo sentido, frente al uso del lenguaje a lo largo del Proyecto de Ley en donde se hace referencia al “*campesino*”, y teniendo en cuenta la sentencia C-804 de 2006<sup>2</sup> de la Corte Constitucional, la cual hace énfasis en el deber de hacer uso de lenguaje incluyente, señalando que hablar de niño, adulto, hombre, es un lenguaje que perpetua la discriminación contra las mujeres; esta cartera ministerial considera que es indispensable utilizar un lenguaje que evidencie lo femenino y haga visibles a las mujeres en pro de la dignidad humana y el principio de igualdad.

Así mismo, se considera fundamental tener en cuenta el trabajo que adelantó la Comisión de Expertos y Expertas para la conceptualización del campesinado en Colombia (2018)<sup>3</sup>. De esta manera, en el documento técnico se hace una definición, una caracterización a partir de cuatro (4) dimensiones (territorial, cultural, productiva y organizativa) y se brindan elementos para su medición, de acuerdo con lo solicitado por la Corte Suprema de Justicia en su fallo de tutela STP2028-2018<sup>4</sup> del 13 de febrero de 2018.

En términos generales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) reconoce la importancia y la necesidad de avanzar en el reconocimiento de la población campesina como sujeto especial de protección, con el fin de que los y las trabajadoras agrarias cuenten

<sup>2</sup> M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>3</sup> Conceptualización del Campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y Medición.

[https://www.icanh.gov.co/recursos\\_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion\\_del\\_campesinado\\_en\\_Colombia.pdf](https://www.icanh.gov.co/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf)

<sup>4</sup> M.P. Patricia Salazar Cuéllar



con acceso progresivo a la tierra, a la educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, comunicaciones, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial.

- **Artículo 3**

El artículo 3 del Proyecto de Ley señala:

**“Artículo 3. Derechos de los campesinos.** Son derechos de los campesinos:

**1. Igualdad:** Todos los campesinos, mujeres y hombres, tienen derechos iguales a todas las demás poblaciones.

**2. Libertad:** Los campesinos son libres y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la discriminación fundada en su situación económica, social y cultural.

**3. Protección reforzada:** Los campesinos y trabajadores rurales son sujetos de derecho de especial protección constitucional.

**4. Participación:** Los campesinos tienen derecho a participar en la formulación de políticas, la adopción de decisiones, y la aplicación, ejecución y el seguimiento de cualquier proyecto, programa o política que afecte a sus tierras y sus territorios, sus formas propias de producción y el medio ambiente.

**5. Derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria:** Los campesinos tienen derecho a la alimentación, a la soberanía y la seguridad alimentaria, que comprende el derecho a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a definir sus propios sistemas de producción, alimentación y agricultura en respeto de sus tradiciones.

**6. Derecho a la integridad Física:** Los campesinos tienen derecho a la integridad física y a no ser acosados, desalojados, perseguidos, detenidos arbitrariamente y asesinados por defender sus derechos y su territorio.

**7. Derecho al agua potable y saneamiento básico:** Los campesinos tienen derecho al agua potable, el saneamiento, los medios de transporte, la electricidad, la comunicación y el ocio.

**8. Derecho a la Educación:** Los campesinos tienen derecho a la educación y la formación diferencial que garantice la aplicación de modelos pedagógicos para el desarrollo de actitudes y aptitudes que fomenten su cultura e identidad, así como a conservar y ampliar sus conocimientos locales sobre agricultura, pesca y ganadería.

**9. Vida Saludable:** Los campesinos tienen derecho a vivir una vida saludable y a decidir individualmente no ser afectados por la contaminación de productos agroquímicos como los pesticidas y fertilizantes químicos.

**10. Acceso a la tierra:** Los campesinos tienen derecho a una tenencia de tierras segura y a no ser desalojados por la fuerza de sus tierras y territorios. 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.*

**11. Protección a Semillas Nativas:** *Los campesinos tienen derecho a cultivar y desarrollar sus propias variedades e intercambiar, dar o vender sus semillas.*

**12. Participación Ciudadana:** *Los Campesinos tienen derecho a la participación efectiva y significativa en las decisiones relacionadas con la ejecución de proyectos susceptibles de causar impactos ambientales y de alterar de manera significativa sus condiciones de vida.*

*Los espacios de participación deben garantizar su concurrencial libre, previa, representativa, informada y eficaz. La participación efectiva se constituye como espacios de información y concertación.*

**13. Precio Justos a su Producción:** *Los campesinos tienen derecho a obtener un precio justo por su producción. Para ello, el Gobierno Nacional cuenta con un periodo de 12 meses contado a partir de la expedición de la presente ley para su reglamentación.*

**14. Retribución Justa:** *Los campesinos tienen derecho a obtener una retribución justa por su trabajo para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia.*

**15. Medio Ambiente Sano:** *Los campesinos tienen derecho a un medio ambiente limpio y saludable y a luchar contra el cambio climático y conservación de la biodiversidad.*

**16. Legitimación Judicial:** *Los campesinos tienen derecho a rechazar toda forma de explotación que cause daños medioambientales sobre sus territorios y a presentar acciones judiciales y administrativas para reclamar compensaciones por daños medioambientales.”*

En lo que tiene que ver con el artículo 3 del proyecto de ley, consideramos que no existe un enfoque de género y diferencial que garantice derechos y mitigue las brechas existentes entre las personas de la ruralidad, particularmente de las mujeres. En este sentido, es fundamental tener en cuenta que la participación de las mujeres rurales en las actividades de suministro de alimentos<sup>5</sup> es del 84,7% respecto a los hombres, cuya participación es del 24,6% en ese grupo de actividades (ENUT, 2021). Lo que evidencia que las mujeres rurales dedican más tiempo a trabajos de cuidado no remunerado en relación con los hombres; y que esto se ha constituido en una barrera para acceder a diferentes bienes y servicios, y a espacios de participación para la formulación de políticas y la toma decisiones, entre otros.

Adicionalmente, vale la pena resaltar que algunos de los derechos que propone el proyecto de ley, actualmente se encuentran consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991 y están dirigidos a todas las personas incluyendo a los campesinos, en especial en

---

<sup>5</sup> Es el conjunto de actividades que incluye: preparar y servir alimentos, levantar los platos o lavar la loza, llevarle comida a las personas del hogar al sitio de trabajo o estudio.



los artículos 2<sup>6</sup>, 12<sup>7</sup>, 13<sup>8</sup>, 23<sup>9</sup>, 37<sup>10</sup>, 38<sup>11</sup>, 40<sup>12</sup>, 49<sup>13</sup>, 60<sup>14</sup>, 64<sup>15</sup>, 65<sup>16</sup> y 66<sup>17</sup> de la carta política. En este sentido, se debe promover por avanzar en la garantía de estos derechos a través de la creación de programas y del fortalecimiento de todas las políticas, programas y acciones encaminadas para tal fin.

Con referencia al numeral 5 del artículo 3 del proyecto de ley sobre el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y el numeral 11 del mismo artículo acerca de la protección de las semillas nativas; es preciso mencionar que, el artículo 65 de la Constitución señala que la producción de alimentos goza de especial protección. Además, Colombia es signatario y ha incorporado al bloque de constitucionalidad el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>18</sup>, el cual en el artículo 11 consagra el derecho de toda persona a una alimentación adecuada, a estar protegida contra el hambre, a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y la de su familia e impone a los Estados la obligación de adoptar los correctivos para lograr una producción, conservación y distribución eficiente de los alimentos.

En este sentido, estos derechos se han materializado a través de diferentes políticas y estrategias, como, por ejemplo: Conpes 2847 de 1996<sup>19</sup>, Conpes 91 de 2005<sup>20</sup>, Conpes Social 113 de 2008<sup>21</sup> y el Decreto 2055 de 2009 “*Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN.*”

Frente a la protección de semillas, se debe tener en cuenta que de acuerdo con el Decreto 1840 de 1994<sup>22</sup> (compilado en el Decreto 1071 de 2015<sup>23</sup>), al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) le corresponde “*ejercer el control técnico de los insumos agropecuarios, material genético animal y semillas para siembra*” conforme al artículo 2.13.1.6.1 del Decreto 1071 de 2015. De esta forma, le corresponde al Estado crear estrategias orientadas a garantizar la participación o acceso de los trabajadores agrarios en procesos de

<sup>6</sup> Fines esenciales del Estado.

<sup>7</sup> Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

<sup>8</sup> Derecho a la igualdad

<sup>9</sup> Derecho de petición

<sup>10</sup> Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

<sup>11</sup> Derecho de libre asociación

<sup>12</sup> Derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político

<sup>13</sup> Derecho a la salud y el saneamiento ambiental

<sup>14</sup> El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad.

<sup>15</sup> Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Ley 74 de 1968

<sup>19</sup> Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1995 - 2005.

<sup>20</sup> metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015

<sup>21</sup> Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

<sup>22</sup> Por el cual se reglamenta el Artículo 65 de la Ley 101 de 1993.

<sup>23</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural



investigación con el objetivo de obtener la certificación de sus semillas originadas en su cultura y lograr la comercialización.

- **Artículo 4**

El artículo 4 del Proyecto de Ley consagra:

*“Artículo 4. Fomento a la formación de la actividad de los campesinos. El Estado fomentará los programas de formación de los campesinos y de los trabajadores agrarios.”*

Con relación al artículo 4 del proyecto de ley, sobre el fomento a la formación de la actividad de los campesinos, se considera que este asunto se encuentra incluido en la Ley 1876 de 2017 *“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria”* y el servicio de extensión agropecuaria que comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios, razón por la cual, ya existe una oferta para el fomento de la formación de las actividades productivas en zonas rurales.

- **Artículo 5 y 6**

Los artículos 5 y 6 del Proyecto de Ley disponen:

*“Artículo 5°. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) implementará 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 según corresponda, para lo cual podrá celebrar convenios de asociación.*

*Artículo 6. El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural se encargará de 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 bien sea básico, medio o superior.*

*De igual forma el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional buscará 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. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales.*

*Parágrafo: El Gobierno Nacional cuenta con doce (12) meses después de la expedición de la norma para reglamentar el incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios de habitantes de las zonas rurales.”*

En cuanto a los artículos 5 y 6 del proyecto de ley, este Ministerio considera que se debe tener en cuenta el Plan Especial de Educación Rural (PEER), así como el Proyecto de Educación Rural (PER) bajo coordinación del Ministerio de Educación Nacional.



Ahora bien, las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encuentran establecidas en el artículo 3 del Decreto 1985 de 2013<sup>24</sup>, por tanto la formación académica descrita en el artículo 6 del proyecto legislativo excede la misionalidad del MADR, en consecuencia, se recomienda eliminar a esta cartera ministerial del presente proyecto de artículo. Además, se sugiere consultar el mismo con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Trabajo y el SENA, según sus competencias dispuestas en los decretos 5012 de 2009<sup>25</sup> y 4108 de 2011<sup>26</sup>, y en la Ley 119 de 1994<sup>27</sup>, respectivamente.

- **Artículo 7**

El artículo 7 del Proyecto de Ley reza:

*“Artículo 7. El Departamento Administrativo de Estadísticas (DANE) realizará un registro diferencial de campesinos en los Censos Nacionales de Población y de Vivienda. En estos se incluirán variables que den cuenta de manera particular de la situación de las mujeres campesinas.”*

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia STP 2028 de 2018, consideró pertinente elaborar estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitieran delimitar a profundidad el concepto “campesino” y contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional.

En este orden de ideas, esta cartera ministerial considera que el artículo 7 del proyecto legislativo resalta la importancia incluir variables que den cuenta de manera particular, no solo la situación de las mujeres campesinas, sino en general de las mujeres rurales. Lo anterior, tomando en cuenta el trabajo que ha venido adelantando el DANE frente a identificación y caracterización de la población campesina a través de diferentes instrumentos estadísticos como la Encuesta de Cultura Política (ECP), la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) y la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA).

### III. Conclusión

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural frente 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”, observa que las disposiciones propuestas se encuentran inmersas en el ordenamiento legal vigente razón por la cual, cualquier tipo de propuesta normativa debe prever su contenido buscando, no su réplica, sino su modificación para atender a esta población, en este sentido, se considera conveniente siempre y cuando, puedan evaluarse las normas existentes y ser modificadas a fin de atender a la población campesina.

---

<sup>24</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

<sup>25</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias.

<sup>26</sup> Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.

<sup>27</sup> Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.



En estos términos y en el marco de las competencias asignadas a esta cartera ministerial, emitimos respuesta a su solicitud.

Atentamente,

**LUIS ALBERTO VILLEGAS PRADO**

Viceministro de Asuntos Agropecuarios Encargado de  
Las funciones del Despacho de la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Aprobó: Omar Franco Torres - Viceministro de Desarrollo Rural   
Revisó: Diana Rocío Parra - Jefe Oficina Asesora Jurídica   
Jaime Augusto Correa - Asesor Ministra   
Nicolas Peña Tenjo - Director (E) de la Mujer Rural   
Proyectó: Karen Pinilla - Dirección de la Mujer Rural   
Tramitó: Edna Tatiana Martínez - Despacho del Ministro   
César Giraldo - Despacho del Ministro 