

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 589

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 254 DE 2022 CÁMARA – NÚMERO 19 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.*

Bogotá D.C., mayo de 2023

Presidente

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad,

**Asunto:** Informe de Ponencia para Primer debate (segunda vuelta) del Proyecto de Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara - No. 019 de 2022 Senado "*Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional*".

En mi calidad de Representante a la Cámara y con base en la designación que me hizo la mesa directiva de la Comisión Primera de Cámara de Representantes mediante Acta No. 030 del 23 de mayo de 2023, con recibido del 24 de mayo de 2023, me permito rendir ponencia positiva para primer debate en segunda vuelta en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara - No. 019 de 2022 Senado "*Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional*".

Cordialmente,

  
**HERNAN DARIO CADAVID MÁRQUEZ**  
Ponente

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Coordinador Ponente

**OSCAR HERNAN SÁNCHEZ LEON**  
Coordinador Ponente

**OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
Ponente

**DIÓGENES QUINTERO AMAYA**  
Coordinador Ponente

**MARELEN CASTILLO TORRES**  
Ponente

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**  
Coordinador Ponente

**DUVALIER SANCHEZ ARANGO**  
Ponente

**JORGE ELIECER TAMAYO**  
Ponente

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) DEL  
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 254 DE 2022 CÁMARA - NO. 019 DE 2022  
SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL CAMPESINADO COMO  
SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL”.**

## **1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

Este proyecto se ha radicado tres veces en el período comprendido entre 2018-2022 y dos veces en el período 2014-2018. En la legislatura 2018-2019 fue radicado en el Senado bajo el número 02/2018, el 20 de julio de 2018 y fue firmado por los y las congresistas: Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino, Julián Gallo, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Griselda Lobo Silva, Ángela María Robledo, María José Pizarro, Omar Restrepo, León Fredy Muñoz, David Racero, Luis Alberto Albán, John Jairo Cárdenas. Este proyecto, pese a que se presentó ponencia para cursar su trámite en Comisión Primera Senado, fue archivado dado que no se agendó para ser debatido en esta instancia.

De la misma manera, en la legislatura 2019-2020 fue nuevamente radicado, esta vez bajo el número 14/2019 en Senado. En esta ocasión fue firmado por los y las congresistas: Jesús Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Antonio Sanguino Páez, Aída Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca, Griselda Lobo Silva, María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mallorca, Luis Alberto Albán Urbano, Omar De Jesús Restrepo Correa, Carlos Carreño Marín, Abel David Jaramillo Largo, Jairo Reinaldo Cala Suárez. En esta legislatura también se presentó la ponencia para primer debate en Comisión Primera Senado, sin embargo, también fue archivado dado que no fue debatido en este órgano legislativo.

Para la legislatura 2021-2022 el proyecto de acto legislativo le fue asignado el número 08 de 2021 en Senado. Este proyecto fue apoyado con su firma por los y las congresistas: Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Aida Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zúñiga Iriarte, Gustavo Francisco Petro Urrego, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Feliciano Valencia Medina, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Julián Gallo Cubillos, Angélica Lozano Correa, Germán Navas Talero, Carlos Carreño Marín, María José Pizarro, Luis Alberto Albán, Omar Restrepo Correa, Inti Raúl Asprilla Reyes, César Ortiz Zorro, Wilmer Leal Pérez, Abel David Jaramillo Largo, Fabián Díaz Plata, Ángela María Robledo.

El proyecto fue asignado a la Comisión Primera Senado en donde fue debatido y aprobado con modificaciones por esta célula legislativa el 22 de septiembre de 2021. Posteriormente, fue debatido en Plenaria de Senado en donde fue aprobado en esta instancia el 17 de noviembre de 2021. El 12 de diciembre de 2021 fue radicado en Cámara y asignado a la Comisión Primera Constitucional Permanente bajo el número 402 de 2021 Cámara, 08 de 2021 Senado *“Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones*

*sobre la consulta popular*”, sin embargo, por no haber sido debatido en Cámara de Representantes fue archivado por esa célula legislativa.

El miércoles 17 de agosto de 2022, fue radicado por el Ministerio de Agricultura y la Bancada del Pacto Histórico el Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado. *“Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”*.

El martes 27 de septiembre de 2022 fue debatida la ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara y No. 019 de 2022 Senado y fue aprobada por unanimidad por el pleno de la Comisión Primera de Senado. En el mismo sentido, el día 19 de octubre de 2022, fue debatido en la plenaria de Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara - No. 019 de 2022 Senado en su segunda ponencia, logrando la aprobación unánime de todos los partidos políticos, dando así, paso a su traslado a la Cámara de Representantes para su debido trámite.

El día 16 de noviembre de 2022, la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes recibió ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado-254 de 2022 Cámara (Primera Vuelta), suscrita por los honorables representantes a la Cámara Oscar Hernán Sánchez León, Diógenes Quintero Amaya, Juan Daniel Peñuela Calvache, Duvalier Sánchez Arango, Jorge Alejandro Ocampo Giralda, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Oscar Rodrigo Campo Hurtado y Luis Alberto Albán Urbano en la cual se propone dar primer debate en primera vuelta, y se envía a Secretaría General de la Cámara de Representantes para su publicación en la Gaceta del Congreso 1445 del 16 de noviembre de 2022.

El día 17 de noviembre de 2022 fue considerado y aprobado el Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado -254 de 2022 Cámara por parte de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (Primera Vuelta) tal como consta en el Acta No. 28 del 17 de noviembre de 2022.

El 5 de diciembre de 2022, en sesión plenaria de la Cámara de Representantes, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado - 254 de 2022 Cámara (Primera Vuelta). Lo anterior consta en el Acta No. 036 del 5 de diciembre de 2022, previo su anuncio en sesión Plenaria ordinaria del 036 de 5 de diciembre de 2022 correspondiente al Acta No. 035 y publicado en la Gaceta del Congreso 1651 del 13 de diciembre de 2022.

Ante las diferencias entre los textos aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, el 13 de diciembre de 2022 se resolvió la discrepancia con la siguiente conciliación aprobada por cada uno de los plenos de la cámara legislativa:

<p><b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO Gaceta de 2022</b></p>	<p><b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA Gaceta de 2022</b></p>	<p><b>TEXTO QUE SE ACOGE</b></p>
<p>Proyecto de Acto Legislativo No.019 de 2022 “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”</p> <p><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p>	<p>Proyecto De Acto Legislativo No. 254 de 2022 “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración De Las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las Zonas Rurales”.</p> <p><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p><b>DECRETA</b></p>	<p>Se acoge el de Cámara</p>
<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 64.</b> 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.</p> <p>El campesinado es sujeto de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p><b>Artículo 64.</b> Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para el campesinado y otros trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los derechos con enfoque diferencial, de género y étéreo, a la educación, salud, vivienda, servicios públicos domiciliarios, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, producción, transformación y comercialización de los productos, asistencia técnica, financiera y empresarial con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida del campesinado.</p> <p>El campesinado es un sujeto político de derechos y de especial protección, intercultural, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la naturaleza y la tierra para la producción de alimentos</p>	<p>Se acoge el texto de Senado agregando la expresión “sujeto político” del segundo inciso del texto aprobado en Cámara</p>

Departamento de Antioquia

<p>garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos y las tecnologías para transformación que permitan darle valor agregado a sus productos y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.</p> <p>El Estado velará en forma especial por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos, incluidos aquellos reconocidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.</p> <p>Parágrafo 1: Una ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado.</p> <p>Parágrafo 2: La ley reglamentará, entre otras cosas,</p>	<p>como garantía para la seguridad, las autonomías y la soberanía alimentaria. Está inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo, integrando las diferentes dimensiones de la cultura campesina, conforme a su economía, la agricultura familiar, asociatividad campesina y las actividades tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, la transformación de sus productos y las estrategias de comercialización. La protección de los ecosistemas y la diversidad de las vidas campesinas los distinguen de otros grupos sociales.</p> <p>El Estado garantizará el derecho a la participación a través de los mecanismos de participación ciudadana y velará de forma especial por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos. Además de los reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.</p> <p>Parágrafo: La ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado y su derecho a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.</p>	
--	---	--

<p>el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.</p>		
	<p>ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Se acoge el de Cámara</p>

El día 12 de enero de 2023 y luego de haberse surtido el trámite legislativo en la primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado - No. 254 de 2022 Cámara *“Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración De Las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las Zonas Rurales”*, se expidió el Decreto 028 de 2023 por parte del Gobierno Nacional, el cual en su artículo 1 Ordenó la publicación del Texto Definitivo del Proyecto de Acto Legislativo aprobado en la (Primera Vuelta), el cual quedó así:

**“Artículo 64.** *Es deber del Estado promover el acceso progresivo de la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y 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.*

*El campesinado es sujeto político de derechos y de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos y las tecnologías para transformación que permitan darle valor agregado a sus productos y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.*

*El Estado velará en forma especial por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos, incluidos aquellos reconocidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.*

*Parágrafo 1: Una ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado.*

*Parágrafo 2: La ley reglamentará, entre otras cosas, el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.*

*Artículo 2°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.”*

El miércoles 29 de marzo de 2023 fue debatida la ponencia positiva para primer debate (Segunda Vuelta) del Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado y fue aprobada con las mayorías requeridas por la Comisión Primera de Senado. Es así que el Proyecto

*Departamento de Antioquia*

de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado - No. 254 de 2022 Cámara “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración De Las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las Zonas Rurales”, quedo así:

**“Artículo 64.** Es deber del Estado, asegurando un enfoque de género, promover el acceso progresivo de la propiedad de la tierra de los campesinos y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y los servicios de educación, salud, vivienda, con cobertura de servicios públicos y domiciliarios, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar sus ingresos y calidad de vida.

*El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección. Los campesinos y las campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos y sus formas de territorialidad campesina, sus condiciones geográficas y en garantía de la reconociendo diferenciales demográficas, soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, las tecnologías que permitan darle valor agregado a sus productos y a la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.*

*El Estado velará en forma especial por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos. Así como el acceso a bienes y servicios que faciliten la realización de los proyectos de vida de la población rural, al igual que el acceso progresivo, eficiente y oportuno a servicios públicos y básicos, con el objetivo de fomentar la inclusión y el desarrollo de la población campesina. El Estado dará prioridad a la implementación de mecanismos y estrategias que garanticen el avance en infraestructura, así como la expansión y mejora de la calidad de conectividad digital en las zonas rurales.*

*Los campesinos son libres e iguales a todas las demás poblaciones 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, cultural y política.*

*Parágrafo: La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los límites presupuestales pertinentes que esta exija, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.*

**Parágrafo 2:** *Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.*

*El Ministerio de Agricultura en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerán los lineamientos para la creación y seguimiento de la figura de trazador.*

**Artículo 2. Vigencia.** *El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.*

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto tiene como objeto reconocer a los campesinos como sujetos de derechos y de especial protección constitucional en el artículo 64 de la Constitución política de Colombia.

## 3. GRAVE SITUACIÓN DEL CAMPESINADO EN COLOMBIA

En 2019, por primera vez, el país contó con una cifra oficial sobre la población campesina y sus condiciones de vida. Según las mediciones realizadas el 31,8%<sup>1</sup> de la población mayor de 15 años del país se identifica como campesina. Esta población habita principalmente en centros poblados y rurales dispersos en donde alcanza un porcentaje de 79,6%.

A pesar de importancia cuantitativa, la población campesina enfrenta una triple falencia en la garantía de sus derechos fundamentales, pues enfrenta una brecha en el acceso y calidad de servicios básicos; una brecha al interior del mundo rural; y ha padecido de especial manera los impactos del conflicto armado.

En relación al acceso a derechos sociales y servicios públicos, es importante mencionar que el 29,3%<sup>2</sup> de los hogares campesinos se encuentran en situación de pobreza multidimensional (IPM)<sup>3</sup>. Tan solo el 51,2% de los hogares campesinos en centros poblados y rurales dispersos cuentan con servicio de acueducto; el 30,6% habita en viviendas como usufructuarios; tan sólo el 29,8% de los hogares campesinos del país tienen acceso a internet<sup>4</sup>.

La educación es la que muestra mayor rezago en el campesinado, pues en la mayoría de los departamentos esta población reporta haber alcanzado máximo 8 años de estudio<sup>5</sup>, mientras que a nivel nacional esta cifra se mantiene mayoritariamente en 10 años<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> DANE. *Encuesta Nacional de Cultura Política* (2019).

<sup>2</sup> DANE. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV. Resultados - identificación subjetiva de la población campesina* (Julio/2020),

<sup>3</sup> El Índice de pobreza multidimensional, acorde con el DNP, mide el grado de privación de las personas en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud (asistencia escolar y trabajo infantil); trabajo (desempleo y empleo formal); Salud (aseguramiento y acceso); servicios públicos y domiciliarios (fuentes de agua, manejo de residuos, hacinamiento y calidad de vivienda). Para más información ver en

<sup>4</sup> DANE. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV. Resultados - identificación subjetiva de la población campesina* (Julio/2020)

<sup>5</sup> Con excepción de San Andrés Islas, donde las familias campesinas reportan más años de estudios que la población total (11 años, versus 10), las cifras de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida demuestran una brecha entre la educación recibida por el total de población y la recibida por la población campesina.

<sup>6</sup> DANE. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV. Resultados - identificación subjetiva de la población campesina* (Julio/2020).



situación que empeoró con la pandemia producida por el Covid-19. Según las mediciones del DANE, se registró un aumento de 2,6 puntos porcentuales (37,1%) de la pobreza multidimensional en los hogares campesinos, mientras que en los cascos urbanos el aumento fue sólo de 0,2 puntos porcentuales. A su vez, se afectó en el derecho a la educación en las áreas rurales pues la inasistencia escolar pasó del 4,6% en 2019 a ser del 30,1% en 2020 para la población rural.

En segundo lugar, frente a las brechas que se viven en el mundo rural, el campesinado vive de manera focalizada los efectos de la desigualdad en el reparto de tierras y de la informalidad en la propiedad rural. Aunque las estimaciones en la medición del reparto de tierras se dan en medio de la desactualización catastral que enfrenta al país, un informe elaborado por la UPRA en 2021<sup>7</sup> reportó que el GINI de tierras en el país era de 0,86 en 2017, cercano a la desigualdad absoluta.

Si nos concentramos entre quienes más poseen tierras en el país la situación es más preocupante, pues 501 predios (0,01%) concentran más del 44,52% del área agropecuaria disponible; mientras el 48,5% de los predios rurales tienen sólo el 0,5% de la tierra. En esta última cifra se trata de predios con áreas menores a una hectárea, lo cual expone la permanencia de una tendencia bimodal de la tierra, con especial concentración en zonas de frontera agraria donde el 81% de los predios tienen un área agrícola menor a una Unidad Agrícola Familiar.

La ausencia de políticas redistributivas sobre la tierra afecta la forma de trabajo de la población campesina, ante la ausencia de tierra esta población se emplea de manera informal en la ruralidad. Así, cerca del 86% de los hogares campesinos en centros poblados y rurales dispersos trabajan de manera informal<sup>8</sup>.

Estas brechas en el acceso a derechos sociales y servicios básicos, y las brechas en la ruralidad, se vuelven más críticas en el caso de las mujeres campesinas. Son ellas quienes además de la violencia estructural y económica deben superar situaciones de violencia basada en género y violencia sexual basada en género, así como mayores responsabilidades en la economía doméstica no remunerada y peores condiciones económicas y educativas.

Acorde con la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) entre 2020-2021 en promedio las mujeres rurales- en una alta proporción campesinas- destinaron entre 8 y 9 horas al trabajo no remunerado, mientras que los hombres emplearon sólo 3. Esta desigualdad se manifiesta en la economía remunerada, mientras los hombres campesinos dedicaron 8 horas, las mujeres destinaron 5 y 6 a estas actividades<sup>9</sup>. Además del tiempo destinado a las actividades remuneradas las mujeres asumen una doble jornada relacionada con las actividades domésticas y no domésticas no remuneradas.

---

<sup>7</sup> UPRA "Hablemos de tierras". *Presentación del informe de distribución de la propiedad rural vigencia (2018)*. (2022). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=8iwlp-X70p8>

<sup>8</sup> DANE. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV. Resultados - identificación subjetiva de la población campesina* (Julio/2020),

<sup>9</sup> DANE. "Situación de las mujeres rurales en Colombia". *Resumen Ejecutivo* (2021).

La situación no mejora en lo relacionado al acceso y formalidad de tierras, donde las Unidades Productivas Agropecuarias dirigidas de manera exclusiva por mujeres son tan sólo el 24,7% y, estas concentran mayores rezagos en formalidad, tamaño y acompañamiento técnico. El 60,3% de las UPA dirigidas por mujeres tenían un tamaño inferior a las 3 hectáreas<sup>10</sup>.

Por último, en relación con los impactos desproporcionados que ha afrontado el campesinado en el marco del conflicto armado, partimos del hecho cierto de que ha sido el campesinado la principal víctima del conflicto armado en nuestro país. Acorde con un estimativo realizado por 11 organizaciones campesinas, Dejusticia y la Universidad Javeriana de Cali, el 58% de las víctimas de violencia sociopolítica y el 63,6% de las víctimas de desplazamiento forzado fueron campesinas, quienes además han debido enfrentar verdaderos patrones de discriminación y de violencia que se crearon o se fortalecieron en el marco del conflicto armado<sup>11</sup>.

Los anteriores datos evidencian que existe una situación de violencia y de discriminación estructural en contra del sujeto campesino. En este escenario es importante analizar cómo ha sido su reconocimiento y protección de sus derechos en términos jurídicos.

### 3.1. EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA DEL CAMPESINADO

La población campesina es la más afectada por la pobreza multidimensional según la Encuesta de Calidad de Vida de 2020 del DANE<sup>12</sup> la pobreza multidimensional incide en el 31,4% a nivel nacional en la población campesina, mientras que en el total de la población es del 18,4%, en los centros poblados y rurales dispersos la incidencia de la pobreza multidimensional es de 38,6% en los hogares campesinos más del doble que los hogares a nivel nacional.

La inflación también afecta de manera importante a esta población. De acuerdo con cifras del DANE para noviembre de 2021<sup>13</sup>, si bien hay un consolidado para “otras áreas urbanas” de aumento de los precios del 5,41%, los alimentos y bebidas son los más afectados por el incremento de los precios teniendo un aumento del 12,94% (el más alto de todos los grupos de alimentos) y el que más afecta a la población más vulnerable en su conjunto y a la población campesina en particular. Hay que tener en cuenta que Colombia ha centrado el

---

<sup>10</sup> DANE. “Situación de las mujeres rurales en Colombia”. Resumen Ejecutivo (2021).

<sup>11</sup> Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc), Coordinador Nacional Agrario de Colombia (CNA), Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (Pupsoc), Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), Mesa Nacional de Unidad Agraria (MUA), Instituto de Estudios Interculturales (IEI), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). “Guerra contra el campesinado (1958-2019): dinámicas de la violencia y trayectorias de lucha” (2022).

<sup>12</sup> DANE. Encuesta de calidad de vida 2020. Presentado septiembre de 2021. Consultado 20 de septiembre de 2021 en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-20.pdf)

<sup>13</sup> DANE. IPC principales resultados Noviembre 2021. Presentado en 4 de diciembre de 2021, consultado 10 de diciembre de 2021 en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/ipc\\_rueda\\_prensa\\_nov21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/ipc_rueda_prensa_nov21.pdf)

abastecimiento de alimentos en la importación y no en promover la producción propia lo que ha llevado que los incrementos asociados<sup>14</sup> a la recuperación en medio de la pandemia afecten directamente el precio de los alimentos. Este problema está asociado a las condiciones que tiene el campesinado en cuanto al acceso a la tierra.

## EL CAMPESINADO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

El movimiento campesino ha sido determinante en el proceso político colombiano. Su aporte a la democratización del campo se constata con las movilizaciones de campesinos y campesinas que, por lo menos desde la década del treinta del siglo pasado, vienen exigiendo transformaciones políticas para el campo. Las luchas por la tierra, encauzadas en movimientos como el campesino de la región de Sumapaz, o como el movimiento campesino de la costa Caribe de los sesenta, que vio florecer a una de las organizaciones campesinas más importantes de su época como fue la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), son muestra de la importancia que ha tenido el campesinado en las demandas por justicia social en Colombia y ponen en evidencia el rol protagónico que este sujeto ha tenido en la construcción de una sociedad más democrática.

Ello lo demuestran las denuncias que desde inicios del siglo ha hecho el campesinado sobre la usurpación de tierras por parte de terratenientes, la apropiación indebida de baldíos, las condiciones de trabajo serviles en el campo, los conflictos por bosques nacionales y otras áreas sensibles, el despojo de tierras en el marco del conflicto, la acumulación indebida de tierras, entre otros hechos que marcan la inequidad en el campo.

Desde esa época, igualmente, el campesinado ha tenido propuestas, expresadas en documentos como el Mandato Campesino de la ANUC de la década del sesenta, el Mandato Agrario de 2003, o el Pliego de la Cumbre Campesina, Étnica y Popular de 2014, así como el Pliego del Paro Nacional de 2021 que recogió la situación en medio de la pandemia. Estos documentos, con las diferencias dadas por el contexto sociopolítico en el que se dieron las discusiones que llevaron a su expedición, expresan las propuestas que el campesinado le ha hecho al país durante años, exigiendo cambios en la política rural y participación en la construcción de otro modelo que tenga en cuenta a los habitantes del campo.

El campesinado ha jugado un rol preponderante en la historia política, social y económica de Colombia, a pesar de que, al igual que en el plano internacional, haya sido un actor excluido y discriminado históricamente, tal como pasa a exponerse con el siguiente panorama.

### 3.2. NO HAY DATOS SOBRE LA POBLACIÓN CAMPESINA

Hasta 2019 no se tenían datos ciertos sobre la población campesina. Esto generó que la información que se recopilaba para esta población se basaba en inferencias sobre la

---

<sup>14</sup> Ver más en detalle de algunos productos en Portafolio. Alza en la inflación ya golpea las cuentas de los negocios. 9 de diciembre de 2021 consultado el 10 de diciembre de 2021 en <https://www.msn.com/es-co/dinero/noticias/alza-en-la-inflaci%c3%b3n-ya-golpea-las-cuentas-de-los-negocios/ar-AARFfYt?ocid=mailsignout&li=AAggFp8>

condición del campo o de las zonas rurales que, en general, han mostrado el estado de abandono de esta población a lo largo de la historia. Sin embargo, a partir de 2018 la lucha emprendida por el campesinado por su reconocimiento se materializó en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia No. STP2028-2018 que ordenó al Estado, en particular al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) para que: *“...en el marco de sus competencias, elaboren estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitan delimitar a profundidad el concepto “campesino”, contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior, se identifique la situación actual de la población campesina y se apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano.”*<sup>15</sup>

El solo hecho de que no se cuente con cifras exactas de la población campesina es una muestra de la discriminación e invisibilización que sufre este grupo social. Mientras el censo poblacional del 2005 indagó por la pertenencia de las personas a algún grupo étnico, excluyó la categoría “campesinado”, impidiendo que quienes se reconocen como parte de este grupo social sean tenidos en cuenta como tal<sup>16</sup>. Lo mismo ocurrió en el Censo Agropecuario adelantado en 2014, que además incluyó la categoría de “productor”, pero no de campesino. Incluso, en el censo de 2018 en donde ya había la exigencia de incluir las categorías relacionadas con el campesinado y ya existía un primer concepto del ICANH con algunos elementos al respecto, no fueron incluidos en este instrumento. Solamente con la sentencia de la corte antes mencionada se generan acciones para que sea incluido, por lo que a agosto de 2020 solamente existen las Encuestas de Cultura Política- ECP y de Calidad de Vida- ECV que fueron aplicadas en 2019. Para los datos anteriores, existe una categoría que permite indagar por la situación en las zonas rurales más precarias, cuyo nombre sugiere de nuevo la existencia de un patrón de re-discriminación: resto municipal, que agrupa las viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ellas que no cuentan con nomenclatura de calles, avenidas y demás, y que por lo general tampoco disponen de servicios públicos<sup>17</sup>.

De acuerdo con el DANE, que ha incorporado por primera vez las categorías de reconocimiento del campesinado en sus instrumentos en las encuestas realizadas a partir de 2019, se ha podido establecer algunos aspectos de las condiciones de calidad de vida del campesinado. Según la encuesta de Calidad de Vida de 2019 el porcentaje de la población mayor de 15 años que se autoreconoce como campesina el total nacional es de 28.4 que equivale a aproximadamente 10.763.600 personas, es decir, casi la tercera parte de la población, en donde en las cabeceras municipales el 13.5% se reconocen como

---

<sup>15</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STP2028- 13 de febrero de 2018

<sup>16</sup> De acuerdo con el Censo población realizado por el DANE en 2005, el 1'392.623 personas se identificaron como indígenas (3.04% del total de habitantes); 4'311.757 personas se reconocieron como afrocolombianos (10.6% del total de los habitantes), mientras que 8.865 personas declararon como rom o gitanos (0.01% del total de los habitantes). En total, el 14.06% de los habitantes reconoce su pertenencia algún grupo étnico.

<sup>17</sup> Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

campesinos o campesinas y en los centros poblados y rural disperso el 79.6% se identifican como tal siendo aproximadamente 6.807.392 personas<sup>18</sup>. De otro lado, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) para Colombia aseguró que el índice de ruralidad es más grande de lo pensado, al establecer que en estas zonas habita cerca del 32% del total de habitantes del país<sup>19</sup>.

Asimismo, la incidencia del Índice de Pobreza Multidimensional-IPM para los hogares campesinos es mayor que para el total nacional siendo 29.3% y 17.5% respectivamente. De manera similar, ocurre en cabecera en la cual el 21.4% de los hogares campesinos tienen esta condición mientras que en el total es el 12.3%; ahora, para el caso de los centros poblados y rural disperso la condición de este tipo de pobreza es casi igual para el total que para los hogares campesinos siendo 34.5% y 35.6% respectivamente. En resumen, los hogares campesinos sufren más la incidencia del IPM a nivel nacional en todas las áreas. Aún no es clara la situación de los hogares campesinos producto de la pandemia, de una parte, porque no se ha discriminado la información para este tipo de hogares y de otra, aunque se han hecho inferencias sobre la situación de lo que denomina el DANE “*rural disperso*”, en donde se observa una disminución de la línea de pobreza, algunos investigadores han cuestionado estas cifras en las zonas rurales dispersas debido a la existencia de alto desempleo y el exceso de cosecha que se dio a finales de 2020, que pudo dar lugar a pérdidas, lo que hace pensar que la pobreza es mayor a lo presentado por el DANE como lo dicen Fedesarrollo y los investigadores Garay y Espitia<sup>20</sup>.

### 3.3. EL RECONOCIMIENTO QUE DEMANDA EL CAMPESINADO

En contraste con las representaciones sobre el campesinado presentadas anteriormente, existe otra cuyo reconocimiento demanda el campesinado. A pesar de la heterogeneidad al interior del grupo social campesino –tal como ocurre al interior los pueblos indígenas o de las comunidades afrocolombianas– según la conceptualización establecida por la Comisión de Expertos<sup>21</sup> define el sujeto campesino de la siguiente manera: “*sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la*

---

<sup>18</sup> Los cálculos de la población son nuestros a partir de la proyección de la población hecha por el DANE. Los datos de porcentajes son tomados de la presentación del DANE sobre los resultados-identificación subjetiva de la población campesina de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019 presentada en julio 2020. Consultada el 21 de agosto de 2020

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2019/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2019/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf)

<sup>19</sup> El índice se diseñó con base en la combinación de la densidad demográfica y la distancia de los municipios a centros poblados mayores de 100.000 habitantes. Al respecto, ver, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El campesinado. Reconocimiento para construir país*. Colección Cuadernos INDH 2011, disponible en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>.

<sup>20</sup> Luis Jorge Garay hace mención a esta situación en la exposición que hizo ante la Comisión Tercera del Senado el 2 de junio de 2021 sobre la Renta Básica, en el minuto 15. Consultado el 8 de julio de 2021 en la transmisión pública que se encuentra en la siguiente dirección web <https://www.youtube.com/watch?v=7m20H6DCGvc>

<sup>21</sup> Comisión creada a partir de la solicitud de la Corte Suprema de Justicia en su fallo de tutela STP2028-2018 relacionada con la inclusión de la categoría campesino en los instrumentos censales colombianos, ver más en Comisión Expertos Campesinado. Conceptualización del Campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. Julio de 2018. [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)

*naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo*<sup>22</sup>.

Para la construcción de esta definición la Comisión argumenta que se deben tener en cuenta cuatro dimensiones: la territorial, la cultural, la productiva y la organizativa cada una con unos ejes que ayudan en su caracterización como se describe a continuación:

La dimensión territorial que implica que el campesinado es un sujeto territorialmente diverso, como sostiene el documento de la comisión *“la vida campesina se constituye en una red de vínculos sociales expresada territorialmente en comunidades, veredas, corregimientos, minas, playones, entre otros, y se desarrolla en asociación con los ecosistemas, lo que configura la diversidad de comunidades campesinas a caracterizar*<sup>23</sup>. Esta dimensión territorial<sup>24</sup> tiene como ejes las relaciones que comprenden: los vínculos que realizan los campesinos y las campesinas con la tierra; la tenencia y uso de la tierra, que incluye no tener tierra; la relación que establecen con el medio ambiente; las relaciones urbano-rurales; el conflicto interno y el desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que un porcentaje de la población campesina ha tenido que abandonar la tierra producto del conflicto interno y que esperan retornar a su territorio.

La dimensión cultural como cita la Comisión se refiere a que el campesinado *“es un sujeto colectivo de carácter intercultural en su configuración histórica, pues sus relaciones se tejen y han tejido con otras comunidades tanto rurales como urbanas*<sup>25</sup>. La comisión considera como ejes centrales de esta caracterización cultural<sup>26</sup>: primero, la diversidad cultural del campesinado que está relacionada con la alta diversidad regional de la ruralidad colombiana; segundo, su diversidad social que parte de sus procesos de estratificación y diferenciación social que tienen incidencia en sus prácticas culturales campesinas; tercero, formas de reproducción cultural que persisten, se transforman y consolidan al entrar en procesos de autor reproducción transmitidas entre generaciones; cuarto las identidades y arraigos relacionados con el vínculo con la ruralidad y el trabajo con la tierra y la naturaleza, su relación con el mercado y los territorios de los cuales hacen parte, en esta identificación también juegan un papel importante la identificación con ancestros de origen campesino; y por último, las concepciones y conocimientos campesinos que se reflejan en sus prácticas cotidianas, así como en sus festejos; esto también se concreta en la interpretación del clima, las prácticas culinarias, de conservación de la naturaleza .

La tercera dimensión definida por la Comisión de Expertos es la dimensión productiva<sup>27</sup>. Bajo esta dimensión se incluye establecer al campesinado como sujeto multiactivo de la actividad económica, que no incluye solamente actividades agropecuarias sino aquellas de transformación como la elaboración de artesanías y comidas, así como prestación de algunos servicios como el turismo, actividades que permiten al campesinado su

---

<sup>22</sup> Ídem pág. 7

<sup>23</sup> Ídem pág. 8

<sup>24</sup> ídem

<sup>25</sup> Ídem pág. 10

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Ídem.

subsistencia y generar excedentes que se intercambian en el mercado que no solamente buscan la acción del intercambio sino el vínculo con el territorio y el beneficio de su familia y de su red de apoyo. Entre los ejes identificados por la Comisión sobre la dimensión productiva se encuentran: en primer lugar, el autoconsumo y la participación en el mercado que tiene en cuenta que es variable la proporción que corresponde a la producción para la autoconsumo y la que se intercambia, y que estos intercambios pueden ser monetarios o no monetarios; en segundo lugar, la vinculación al mercado laboral, dado que hay diversidad y que ha estado históricamente vinculada a condiciones de precariedad; tercero, el trabajo no remunerado y labores de cuidado, dado que principalmente las mujeres campesinas son las encargadas de realizar este tipo de labores que reproducen las familias y comunidades; por último, su vinculación con la producción de alimentos, que en palabras de la Vía campesina busca preservar los recursos ambientales, combinar cultivos permanentes con cultivos transitorios, utilizar insumos locales y reutilizar productos, perseguir autonomía genética y tecnológica, y preservar conocimientos tradicionales sobre producción sin dejar de integrar nuevos conocimientos<sup>28</sup>.

La cuarta dimensión identificada por la Comisión es la organizativa. Esta dimensión se hace en reconocimiento de que *“...como parte de su distribución geográfica, las comunidades campesinas constituyen redes de relaciones familiares y extrafamiliares dispuestas para asegurar su supervivencia y ampliar su acceso a recursos y mercados. Estas redes organizativas trascienden los territorios campesinos...establecen vínculos sociales, culturales, económicos y políticos...Con estos lazos buscan mejorar sus condiciones de vida como campesinos [y campesinas]”*<sup>29</sup>. En esta dimensión se identifican cinco ejes: primero, la familia campesina, como la unidad y base social de las comunidades campesinas; segundo, la mujer campesina, la Comisión reconoce como fundamental el papel de las mujeres en los procesos organizativos para el avance de las agendas campesinas; tercero, las organizaciones sociales campesinas que constituyen espacios de incidencia o autónomos que han permitido la resolución de conflictos en busca de una buena convivencia o la articulación en ciertas actividades comunales; cuarto, la participación, la Comisión destaca los espacios de movilización y lucha social durante décadas, en particular en la segunda década del siglo XXI; el quinto y último eje identificado por la Comisión es la autonomía como propuesta de preservar la vida campesina en medio de la economía de mercado y su inserción<sup>30</sup>.

Todas estas dimensiones resaltan la importancia que tiene para el campesinado, como grupo social, la defensa de lo que han denominado soberanía alimentaria, que sostiene que la agricultura es mucho más que un negocio, pues es la forma de enfrentar el hambre y la pobreza, además de la reproducción de la vida; que entiende que la producción de alimentos debe hacerse de forma sostenible ambientalmente; y sobre todo que impulsa el derecho de los pueblos a decidir y definir sobre la producción de sus propios alimentos así como sobre las políticas agrarias. Es necesario anotar que, a pesar de la crisis del campo,

---

<sup>28</sup> Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>

<sup>29</sup> Comisión de Expertos. 2017 pág. 14

<sup>30</sup> Ídem.

el 70% de los alimentos que se producen en Colombia vienen de pequeños campesinos y campesinas<sup>31</sup>. Este grupo siembra el 70% del área cultivada de maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del Frijol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca<sup>32</sup>, entre muchos otros productos, constituyéndose de esta manera en la base de la soberanía y seguridad alimentaria. En efecto, contrario a las representaciones discriminatorias que se han fraguado en torno al campesinado y a las políticas adelantadas contra este sujeto, sus contribuciones a la sociedad son muy relevantes. En resumen, podemos destacar, entre otros, sus aportes a la producción de alimentos, a la soberanía alimentaria, a la protección del ambiente y la apuesta por la construcción de un modelo económico distinto.

Diferentes estudios resaltan la eficiencia de la producción agrícola a pequeña escala y el importante porcentaje de los alimentos del país producidos por la economía campesina. Los resultados del Censo Nacional Agropecuario indican que el 43% de la producción agrícola se genera por Unidades Productoras de menos de 50 hectáreas, a pesar de que éstas ocupan apenas el 24,7% del área. Analíticamente, los clásicos estudios de Albert Berry consideran que la productividad de la tierra es sistemáticamente más alta en pequeños predios que en los grandes<sup>33</sup>. Por su parte, el investigador Jaime Forero concluye que existen niveles de eficiencia similares entre productores de diferentes escalas, grandes, medianos o pequeños, entre estos los productores campesinos. Plantea en su estudio que “los productores agrícolas, independiente de la escala de su actividad productiva, logran ser eficientes cuando acceden a condiciones económicas y de entorno aceptables, y que los pequeños demuestran nitidamente no solamente su eficiencia sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural” (subrayado fuera del texto). También afirma que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas que los que obtendrían empleándose en otras opciones<sup>34</sup>.

El campesinado y sus prácticas productivas también han servido para contrarrestar el modelo de monocultivo agroindustrial que resulta perjudicial para el ambiente, debido a la deforestación que produce, la pérdida de biodiversidad, el uso intensivo de recursos como el agua y la contaminación derivada del uso de agroinsumos artificiales a gran escala. Enfoques como la agroecología, que reivindican el saber campesino y que lo fortalecen para construir un sistema de producción alternativo a la “revolución verde”, trae importantes contribuciones al ambiente y al buen vivir de las comunidades rurales. Demanda mano de obra, conserva la biodiversidad, previene la erosión de los suelos, promueve la producción de alimentos sanos, contribuyendo así a mejorar la salud de toda la población<sup>35</sup>. La configuración de territorialidades campesinas va en esta misma dirección: acotar el

---

<sup>31</sup> Revista semana, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>

<sup>32</sup> Grupo Semillas. Información disponible en: [http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2352:las-leyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423](http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2352:las-leyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423)

<sup>33</sup> Ver: Berry, Albert. “The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations”. En *Distributive Justice in Transitions*, 2010.

<sup>34</sup> Ver: Forero Jaime. El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010

<sup>35</sup> Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.



monocultivo, la gran plantación, la ganadería extensiva, la gran minería y otras actividades que degradan el ambiente, promoviendo prácticas productivas más sustentables.

Organizaciones campesinas como la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular han planteado entre sus exigencias la construcción de un modelo de economía propia, basada en el fortalecimiento de la economía campesina, indígena y afrocolombiana, que regule el libre mercado, promueva la agroecología, ofrezca garantías de comercialización y financiamiento para los productores campesinos y proteja la producción agropecuaria nacional, lo que implica un apoyo desde la institucionalidad a este tipo de formas de producción desde el asesoramiento técnico hasta la comercialización de este tipo de productos.

Así las cosas, con base en el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación los seres humanos están en la capacidad de definir su propia identidad y de definir sus referentes y sus proyectos de vida, atendiendo valores culturales concretos<sup>36</sup>. En ese orden, el concepto de ‘campesinado’ comprende a un grupo social diferenciado pero diverso, con un proyecto de vida comunitario o familiar ligado a actividades de sustento que dependen del aprovechamiento tradicional de la tierra y el territorio rural, que se ocupa de la protección del ambiente y los ecosistemas del campo, así como de la recreación de la cultura y las costumbres regionales. El concepto de ‘campesinado’ incluye a pequeños agricultores, ganaderos a pequeña escala, guardianes de semillas, pescadores artesanales, pequeños mineros tradicionales, pastores, artesanos rurales, cazadores por supervivencia, recolectores, trabajadores agrarios, personas que derivan su sustento de la agricultura familiar y a pequeña escala, colonos tenedores de pequeñas extensiones de tierra, y otros sujetos con actividades e identidades similares.

Los y las campesinas han construido una identidad con base en los anteriores supuestos y apuestas de vida como parte de un proceso histórico y en permanente construcción, el cual es deber del Estado reconocer. Es por ello por lo que esta propuesta de reforma constitucional plantea el reconocimiento expreso del sujeto campesino y campesina, para enseguida derivar unos derechos diferenciados en función del grupo social y cultural, tal como también se propone en este Proyecto de Acto Legislativo como pasa a exponerse.<sup>37</sup>

#### **4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL**

De acuerdo con la ley 819 de 2003 conforme a la cual en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo debe hacerse explícito el impacto fiscal del mismo. Se debe indicar que el presente proyecto no genera impacto fiscal, al no ordenar gasto público, dado que el reconocimiento del campesinado no genera gastos adicionales que no estén contemplados en las funciones de las diferentes instancias del Estado.

#### **5. CONFLICTO DE INTERÉS**

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las

---

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia T-496 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>37</sup> Ponencia realizada en colaboración con el Abogado Andrés León Perilla, miembro de la UTL del Senador Alexander López Maya

circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

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

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a. *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b. *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

## 6. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos dentro del presente informe y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo No. 254 de 2022 cámara - 019 de 2022 senado "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional" – Segunda Vuelta--, según el texto propuesto.

Cordialmente,

  
**HERNÁN DARIO CADAUID MARQUEZ**  
 Ponente

**MARELEN CASTILLO TORRES**  
 Ponente

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
 Coordinador Ponente

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**  
 Coordinador Ponente

**OSCAR HERNAN SÁNCHEZ LEON**  
 Coordinador Ponente

**DUVALIER SANCHEZ ARANGO**  
 Ponente

**OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
 Ponente

**JORGE ELIECER TAMAYO**  
 Ponente

**DIÓGENES QUINTERO AMAYA**  
 Coordinador Ponente

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN LA  
COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL  
PAL 254 DE 2022 CÁMARA – 019 DE 2022 SENADO**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL CAMPESINADO COMO  
SUJETO DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL"**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia:

**Artículo 64.** Es deber del Estado, asegurando un enfoque de género, promover el acceso progresivo de la propiedad de la tierra de los campesinos y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y los servicios de educación, salud, vivienda con cobertura de servicios públicos domiciliarios, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección. Los campesinos y las campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos y sus formas de territorialidad campesina, reconociendo sus condiciones diferenciales geográficas y demográficas, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y/o familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, las tecnologías que permitan darle valor agregado a sus productos y a la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.

El Estado velará en forma especial por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos.

Los campesinos son libres e iguales a todas las demás poblaciones 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 y política.

Se garantizará el acceso a bienes y servicios que faciliten la realización de los proyectos de vida de la población rural, al igual que el acceso progresivo, eficiente y oportuno a servicios públicos y básicos, con el objetivo de fomentar la inclusión y el desarrollo de la población campesina. El Estado dará prioridad a la implementación de mecanismos y estrategias que garanticen el avance en infraestructura, así como la expansión y mejora de la calidad de conectividad digital en las zonas rurales.

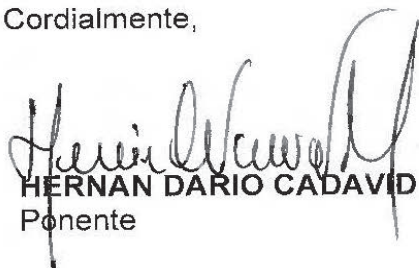
Parágrafo 1. La ley reglamentará, entre otras cosas, el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que les corresponda.

Parágrafo 2. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa. El Ministerio de Agricultura en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerán los lineamientos para la creación y seguimiento de la figura del trazador.

Parágrafo 3. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los límites presupuestales pertinentes que esta exija.

**Artículo 2.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



**HERNAN DARIO CADAVID MÀRQUEZ**  
Ponente

**MARELEN CASTILLO TORRES**  
Ponente

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Coordinador Ponente

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**  
Coordinador Ponente

**OSCAR HERNAN SÀNCHEZ LEON**  
Coordinador Ponente

**DUVALIER SANCHEZ ARANGO**  
Ponente

**OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
Ponente

**JORGE ELIECER TAMAYO**  
Ponente

**DIOGENES QUINTERO AMAYA**  
Coordinador Ponente

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
Ponente