



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1549

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 45 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se transforman los zoológicos, parques animales, exhibiciones animales y parques temáticos en “parques de la conservación con componente de conservación e investigación científica.

Honorable Representante

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS

PRESIDENTE COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL

La ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 207 de 2022 Cámara, *por medio del cual se transforman los zoológicos, parques animales, exhibiciones animales y parques temáticos en “parques de la conservación” con componente de conservación e investigación científica”.*

Respetado señor presidente:

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la mesa directiva de la Comisión Quinta Constitucional permanente de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 207 de 2022 Cámara, *“por medio del cual se transforman los zoológicos, parques animales, exhibiciones animales y parques temáticos en “parques de la conservación” con componente de conservación e investigación científica”.*

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El 21 de septiembre de 2022 fue radicado por Senadora Paola Andrea Holguín Moreno, honorable

Representante Juan Fernando Espinal Ramírez, honorable Representante Daniel Carvalho Mejía, honorable Representante Juan Camilo Londoño Barrera, honorable Representante Yenica Sugein Acosta Infante, honorable Representante Yulieth Andrea Sánchez Carreño, honorable Representante Andrés Felipe Jiménez Vargas, honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda, honorable Representante Hernán Darío Cadavid Márquez, honorable Representante Luvi Katherine Miranda Peña, honorable Representante Mauricio Parodi Díaz, honorable Representante Carlos Edward Osorio Aguiar, honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana, honorable Representante Ana Rogelia Monsalve Álvarez.

Con competencia de la Comisión Quinta Constitucional fuimos designados los abajo firmantes para dar ponencia al referido proyecto de ley.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de la presente Ley es la protección el cuidado, promoción y conservación de la fauna silvestre que requiere un trato y manejo especial contra el sufrimiento y el dolor causado directa o indirectamente por los humanos, mediante la rehabilitación, la investigación, la educación ambiental y la apropiación social del conocimiento en espacios denominados parques para la conservación.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley 207 de 2022 Cámara, cuenta con diez (10) artículos referentes así:

El artículo primero toca el ya mencionado objeto del proyecto y su relevancia para mejorar los estándares de bienestar animal de aquellos ejemplares que hoy son cautivos en zoológicos.

El artículo segundo define los animales silvestres que serán cobijados por la ley. Siendo estos aquellos que, provengan de la autoridad ambiental competente y por disposición final.

Los artículos tercero y cuarto establecen los estándares y condiciones en los que se deben albergar los animales dentro de los santuarios. El artículo quinto establece los incentivos económicos a los zoológicos, bioparques y parques de animales silvestres que se transformen en parques de la conservación que incluyen tasas ambientales diferenciales, asignación del ministerio de ciencia, tecnología e innovación y de regalías.

El artículo sexto, además, autoriza a los santuarios a generar sus propios recursos a través de programas de conservación, asesorías, prestación de servicios técnicos y científicos, visitas turísticas con enfoque conservacionista.

Los artículos séptimo y octavo promueven la participación, coordinación de los entes territoriales en la construcción y promoción de los santuarios.

En el artículo noveno se crea el fondo nacional para la conservación animal cuyos fondos provendrán de donaciones de personas naturales, jurídicas y de cooperación internacional cuya destinación será la promoción y fortalecimiento de los parques de la conservación.

El artículo decimo es la vigencia.

4. GLOSARIO

Apropiación social del conocimiento: la apropiación social del conocimiento que se genera mediante la gestión, producción y aplicación de ciencia, tecnología e innovación, es un proceso que convoca a los ciudadanos a dialogar e intercambiar sus saberes, conocimientos y experiencias, promoviendo entornos de confianza, equidad e inclusión para transformar sus realidades y generar bienestar social.

Sintiencia: la sintiencia se refiere a la profundidad de la conciencia que un individuo posee sobre sí mismo y sobre los demás. Parece que hay tres dominios generales de la sintiencia relacionados, pero separables. Estos son la autoconciencia, la metacognición y la teoría de la mente. Hasta la fecha, la evidencia muestra que estas tres capacidades se encuentran en animales no humanos, incluyendo primates, delfines, perros, roedores y córvidos. Estos hallazgos son una prueba de la profunda continuidad psicológica que existe en todo el reino animal (Marino, 2010).

Antropocentrismo: el antropocentrismo, en su connotación original en la ética ambiental, es la creencia de que el valor está centrado en el ser humano y que todos los demás seres son medios para los fines humanos. Algunos autores preocupados por el medio ambiente han argumentado que el antropocentrismo es éticamente incorrecto y está en la raíz de las crisis ecológicas (Kopnina, Washington, Taylor, & J Piccolo, 2018).

Fauna silvestre: entiéndase por fauna silvestre el conjunto de animales que no han sido objeto de domesticación, mejoramiento genético o cría y levante regular o que han regresado a su estado salvaje, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total de vida dentro del medio acuático. (Artículo 249 del Decreto ley 2811 de 1974).

Animales domésticos: los que pertenecen a especies que viven ordinariamente bajo la dependencia del hombre [...], y domesticados los que, sin embargo, de ser bravíos por su naturaleza, se han acostumbrado a la domesticidad, y reconocen en cierto modo el imperio del hombre.

Animales ferales: el término fauna feral se refiere al establecimiento, en el medio silvestre, de poblaciones de especies exóticas que derivaron, forzosamente, de una condición doméstica.

Fauna exótica: se entiende por fauna exótica, la especie o subespecie taxonómica, raza o variedad cuya área natural de dispersión geográfica no se extiende al territorio nacional ni a aguas jurisdiccionales, y si se encuentra en el país, es como resultado voluntario o involuntario de la actividad humana.

Fauna silvestre nativa: la fauna silvestre son todas las especies que están dentro del territorio nacional, que viven sin ninguna intervención del hombre, por lo cual no han tenido cambios genéticos o de modificación.

Conservación *in situ*: del latín “conservación en el propio sitio”, hace referencia a la ejecución de acciones de conservación de una especie en su hábitat natural. Las poblaciones que se encuentran en recuperación se mantienen en su hábitat y se fortalece la interrelación entre la especie y su entorno.

Conservación *ex situ*: del latín “conservación fuera del propio sitio”, hace referencia a la ejecución de acciones de conservación de una especie fuera de su hábitat natural, bien sea con la preservación de individuos vivos o fortaleciendo un banco de germoplasma que permita mantener la diversidad genética de la especie. Se trata de un complemento a la conservación *in situ*, sobre todo para las especies críticamente amenazadas.

Educación ambiental: proceso que le permite al individuo comprender las relaciones de interdependencia con su entorno, con base en el conocimiento reflexivo y crítico de su realidad biofísica, social, política, económica y cultural, para que, a partir de la apropiación de la realidad concreta, se puedan generar en él y en su comunidad actitudes de valoración y respeto por el ambiente.

Disposición provisional de especímenes de fauna silvestre: Ejercicio de la autoridad ambiental competente en ubicar provisionalmente los especímenes recuperados, aprehendidos o decomisados previamente, en un zoológico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 1333 de 2009.

Disposición final de especímenes de especies silvestres decomisados o aprehendidos previamente o restituidos: ejercicio de la autoridad ambiental competente, una vez impuesto el decomiso o restitución de especímenes de fauna silvestre, en ubicar definitivamente, mediante acto administrativo motivado, la disposición final de dichos especímenes en alguna de las alternativas señaladas en el artículo 52 de la Ley 1333 de 2009.

Red de amigos de la fauna: la autoridad ambiental competente podrá colocar a disposición de parques para la conservación, de centros creados por la red de amigos de la fauna, establecimientos afines, Fundaciones y/o entidades públicas que tengan como finalidad la investigación y educación ambiental, en calidad de tenedores, los especímenes que no sean objeto de liberación.

5. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES

Los animales no humanos ocupan un lugar importante en el desarrollo de prácticamente todas las actividades humanas. Como animales domesticados y silvestres, se han convertido en el fundamento económico del planeta, en la medicina, la alimentación, el vestuario, la compañía, la seguridad, etc.; nos proveen servicios directos e indirectos y dependemos por completo de lo que hacen y de lo que les “hacemos hacer” por nosotros.

Miles de años de evolución de estas relaciones de beneficio -generalmente unilateral-, han significado la aparición del maltrato y el abuso de los animales, mostrando una faceta violenta e insensible de nuestra especie, que pone en alarma a la sociedad al normalizar la violencia y la crueldad. El ser humano pretendió eliminar el hecho de que los animales son seres sintientes, negándoles cualquier posibilidad jurídica para ser defendidos y liberados de estas crueldades. Pero desde hace algunos años, gracias a la facilidad para acceder a la información y a pequeñas revoluciones que se han emprendido en el mundo para defenderlos, se evidencia un cambio en la mentalidad colectiva y gubernamental, que les otorga estatus de individuos, rompiendo con la larga tradición de llamarlos y concebirlos como cosas o propiedades.

En 1965 el gobierno británico publicó un documento llamado Reporte del Comité Técnico que Investiga el Bienestar de los Animales Mantenidos en Sistemas Intensivos de Producción Ganadera o Reporte Brambell (Brambell, 1965), donde se introdujo por primera vez el concepto de Cinco Libertades, un listado de necesidades básicas que deben ser satisfechas por los responsables de los animales, con el fin de garantizarles los mínimos básicos de bienestar. Estas cinco libertades se han convertido en una pieza clave en la protección animal en el mundo, evolucionando en su concepto y profundidad, y extendiéndose a evaluar todas las demás relaciones entre el humano y los demás animales. Las cinco libertades son las que se citan a continuación:

1. Libertad de hambre, sed y desnutrición: Acceso a agua fresca y una dieta para mantener la salud y el vigor.
2. Libertad de miedo y estrés: Asegurar las condiciones y tratamiento que eviten el sufrimiento mental.
3. Libertad de incomodidad física o térmica: Proveer un ambiente idóneo y un área de descanso adecuada.
4. Libertad de dolor, heridas y enfermedades: Prevenir o rápidamente diagnosticar y tratar.
5. Libertad de expresar comportamiento normal: Proveer espacio suficiente, instalaciones adecuadas y compañía de animales del propio tipo.

El bienestar animal entonces se basa en la creencia de que los animales deben tener una buena calidad de vida (disfrutar de bienestar físico mental y emocional; incluyendo la capacidad de vivir vidas naturales y significativas, donde las necesidades etológicas y específicas de su especie puedan ser satisfechas). La Organización Mundial De Salud Animal (OIE) define bienestar animal como la forma en que un animal sobrelleva las condiciones en las que vive y lo identificó como prioridad en su plan estratégico 2001-2005. La OIE continúa desarrollando estándares y recomendaciones en nuevas áreas de importancia para el bienestar animal, de acuerdo con los desarrollos científicos (Cox & Lennkh, 2016). Estos estándares deben ser aprobados e implementados por los países miembros, entre los que se encuentra Colombia (OIE, 2018).

El Proyecto de Bienestar con Calidad - WQP (Blokhuis, Veissier, Miele, & Jones, 2010) ha desarrollado doce criterios para la evaluación del bienestar animal que complementan las cinco libertades estimadas por el reporte Brambell:

1. Los animales no deben sufrir de hambre prolongada.
2. Los animales no deben sufrir de sed prolongada.
3. Los animales deben tener comodidad al descansar.
4. Los animales deben tener comodidad térmica.
5. Los animales deben tener espacio suficiente para moverse con libertad.
6. Los animales deben estar libres de heridas físicas.
7. Los animales deben estar libres de enfermedad.
8. Los animales no deben sufrir dolor inducido por manejo inapropiado, sacrificio o procedimientos quirúrgicos.
9. Los animales deben ser capaces de expresar comportamientos sociales normales.
10. Los animales deben poder expresar otros comportamientos normales.

11. Los animales deben ser manipulados de una forma correcta en todas las situaciones.

12. Las emociones negativas como miedo, estrés, frustración o apatía deberían ser evitadas, mientras que las emociones positivas como seguridad deben ser promovidas.

Como resumen en su libro *The Animals Agenda*, Marc Bekoff (2017), a partir de la publicación del Reporte Brambell, se generó una oleada de estudios científicos sobre la cognición y las emociones animales, desafiando incluso el escepticismo de la sintiencia animal que predominaba en esa época. Pero ahora gracias a la ciencia, la sintiencia animal es un hecho, lo que ha facilitado la inclusión de la cuestión animal en los debates políticos y académicos, y en las nuevas normativas estatales alrededor del mundo.

Prácticamente todas las ramas de la ciencia como la filosofía, la sociología, la antropología y el derecho han estudiado desde sus saberes la relación humano-animal y han complementado la información científica brindada por aquellas ciencias relacionadas directamente con ellos como la veterinaria, la biología y la etología que han encontrado múltiples y asombrosos hallazgos sobre la complejidad de sus vidas y relaciones.

En el año 2011, la Sociedad Americana de Medicina Veterinaria y la Federación de Veterinarios de Europa, reconocieron la capacidad de los animales de sentir dolor y sufrimiento. En el año 2009 el Tratado de Lisboa, firmado por miembros de la Unión Europea otorgó la cualidad de seres sintientes a los animales y ordenó prestar completa atención a su bienestar. Francia y Nueva Zelanda le otorgaron sintiencia a los animales en el 2012 y en el 2015, la Declaración sobre la Consciencia de Cambridge, realizada por un grupo internacional de neurocientíficos, neurofarmacólogos, neuroanatomistas, neurofisiólogos y neurocientíficos computacionales, estableció que los animales no humanos tienen todas las sustratos neuroanatómicos, neuroquímicos y neurofisiológicos de los estados de conciencia y de la capacidad de tener comportamientos intencionales (Low et ál., 2012).

Colombia no se queda atrás en esta corriente que busca otorgar a los animales la capacidad de sentir dolor y sufrimiento, y en el año 2016 sancionó la Ley 1774 (Congreso de la República de Colombia, 2016) la cual modifica el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, y que en su Artículo 1° estipula “Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial”.

Es importante entonces adecuar los nuevos desarrollos científicos que evidencian la sintiencia

animal y las nuevas declaraciones jurídicas que los confirman, como la Ley 1774 de 2016, para crear políticas públicas locales que garanticen mínimamente los criterios de bienestar animal y que involucren de manera articulada y consensuada a todos los actores (población, Estado y autoridad) para que se respete la vida de los animales y se proteja su integridad y el medio ambiente en que residen. Es además imperativo, empezar a considerar la abolición de prácticas que atentan contra la integridad de los animales.

Incluir políticas públicas y leyes para la protección animal, es un imperativo ético dado por el conocimiento actual de que los animales son seres vivos y sintientes con un valor intrínseco y necesidades biológicas determinadas, instintos y necesidades (Cox & Lennkh, 2016).

La vida humana afecta de manera directa e indirecta la vida de los demás animales generando una obligación moral de proveerles bienestar y proteger sus vidas, yendo más allá de la conservación de una especie, cuidando del bienestar de cada animal como individuo.

6. TRÁFICO DE FAUNA SILVESTRE EN COLOMBIA

A nivel global, el tráfico ilegal de fauna corresponde a una problemática que ejerce una fuerte presión sobre las especies y los ecosistemas y que aunado al acelerado deterioro de los hábitats naturales, pone en riesgo de extinción a cientos de especies.

Desde 1973, la Convención Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre informó sobre la gravedad de la situación referente al tráfico ilegal de especies y como resultado, 123 países ratificaron un acuerdo de protección de especies. Sin embargo, actualmente el comercio ilegal de especies sigue siendo una actividad frecuente y altamente rentable a nivel internacional y nacional, considerada como el tercer o cuarto negocio más lucrativo del mundo, después del tráfico de armas, drogas y personas. Según Naciones Unidas, esta actividad económica mueve entre 10 mil y 20 mil millones de dólares al año a nivel internacional.

Los principales compradores de animales silvestres vivos o sus subproductos, tales como piel, garras, dientes y plumas, se encuentran radicados en Europa, Estados Unidos, Japón y China, en donde los mantienen en cautiverio como mascotas, realizan el consumo de la carne, elaboran productos a partir de la piel u otros derivados, los usan para algunos tratamientos en la medicina tradicional oriental, entre otras actividades. Los países de extracción se encuentran principalmente en Latinoamérica y África, regiones caracterizadas por la alta riqueza de especies y por ser “hotspots” de diversidad de especies endémicas, únicas y valiosas en términos de conservación. Infortunadamente esta actividad ilícita genera ingresos en países marcados por una profunda desigualdad social; solamente en Sudamérica, el tráfico de fauna mueve al año unos

mil millones de dólares. Por lo anterior, el comercio ilegal de especies genera fuertes impactos no solamente a nivel ambiental, sino también a nivel socioeconómico.

Los ejemplares más altamente traficados en todas las escalas (regional, nacional y global) son los primates, las aves (principalmente los psitácidos, es decir, loros, guacamayas, cotorras y pericos), las tortugas de agua dulce, las iguanas, las babillas y los caimanes. A nivel mundial se estima que unos 30.000 primates, de 2 a 5 millones de aves, 2 a 3 millones de reptiles y entre 500 y 6.000 millones de peces ornamentales se comercian anualmente para atender la demanda de animales; es importante destacar que estos estimativos no incluyen los individuos que mueren durante la cadena de tráfico, es decir en la extracción, transporte y comercialización (ONU, 2019).

En Colombia, el tráfico ilegal de especies silvestres afecta a 234 especies de aves, 76 de mamíferos, 27 de reptiles y 9 de anfibios (WWF, 2020). No obstante, estas cifras pueden estar subestimadas, dada la poca disponibilidad de estudios realizados sobre la problemática a nivel nacional y regional.

Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre 2010 y 2019, se recuperaron del tráfico ilegal en Colombia aproximadamente 114 mil ejemplares de fauna, entre estas reptiles, aves y mamíferos y en 2020, a partir de la labor de la Policía Nacional de Colombia, se incautaron 19.580 especímenes. En informes anteriores del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fue reportado que entre 1992 a 1999 se decomisaron 100.375 ejemplares; entre 2005 y 2009 la tendencia subió a 211.571 individuos, es decir, un promedio de 42.314 individuos anuales. Para el 2015, la cifra de incautaciones alcanzó los 41.245 ejemplares de fauna silvestre, lo anterior equivalía a 113 animales diarios en promedio (MADS, 2015).

Respecto a la procedencia de los especímenes comercializados, algunos estudios han determinado que la extracción se realiza principalmente en los departamentos de la Costa Caribe, la Amazonía y la Orinoquía y en una menor medida, de la Costa Pacífica. Los individuos son trasladados hacia el centro del país, en donde se comercializan de manera interna en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Quindío, Risaralda y Santander. Adicionalmente, se estableció que Bolívar y Córdoba fueron los departamentos más importantes en términos de permitir el flujo, al ser puentes de intermediación en la red. Es importante aclarar que, en las regiones de Amazonía y Orinoquía, también se comercializan ejemplares provenientes de países como Brasil, Perú y Venezuela. Además, Colombia es frecuentemente intermediario del mercado internacional de especies (Arroyave Bermúdez, et ál. 2014; Carmona, et ál. 2011).

6.1. Animales en zoológicos

La presencia de animales silvestres cautivos ha sido siempre considerada como un símbolo de

poder, es así como muchos personajes de la historia han querido ser siempre asociados a los grandes depredadores, fortaleciendo su imagen de hombres poderosos, tal es el caso de Henry III, Uday Hussein, Pablo Escobar, etc. (Marris, 2021).

Históricamente los zoológicos han sido lugares donde los animales viven en cautiverio y se exhiben para el disfrute del público. Este concepto ha venido cambiando a lo largo de la historia, con cada vez más zoológicos realizando acciones de conservación concretas para proteger algunas de las especies albergadas, no solo *ex situ* sino también *in situ*, es decir, en sus ecosistemas. Sin embargo, surge la inquietud si este tipo de parques, bioparques, ecoparques, acuarios, o zoológicos están siendo una respuesta real a la pérdida de biodiversidad o si sus acciones, muchas de ellas loables y muy bien intencionadas, son suficientes para enfrentar el problema de pérdida de biodiversidad.

Es por esto que hasta hace poco los zoológicos contaban con la aceptación del público y no se cuestionaba su existencia, sin embargo, desde 1970 la presión ciudadana informada ha hecho que muchos de estos lugares busquen constituirse en entidades de conservación y educación, siendo estos sus principales objetivos o en algunos casos, los únicos (Marino, Lilienfeld, Malamud, Nobis, & Broglio, 2010).

Un estudio de Falk & Reinhard (2007) menciona la importancia de los zoológicos en el cambio de percepción hacia la conservación de los animales y, a pesar de que Marino et al. (2010) criticaron varias fallas en la metodología de ese estudio y estiman que actualmente no existe evidencia que sugiera que los zoológicos y acuarios promuevan un cambio de actitud o aumenten el interés en la conservación. Sin embargo, con un buen enfoque los zoológicos actuales podrían convertirse en verdaderos centros de conservación, ciencia, tecnología e innovación al servicio de la biodiversidad.

Es importante comprender y definir un nuevo orden en el que las diferentes especies puedan coexistir, incluyendo a los humanos como especie responsable de la mayor alteración de la matriz del uso del suelo y de los bienes y servicios eco sistémicos. algunas entidades han comenzado a establecer bases, por ejemplo, el Jardín Zoológico de la Provincia de Argentina decidió establecer “El cambio de paradigma en la forma de relacionarse con los animales, la flora y el ambiente en general, entendiendo que todos los seres que habitamos este planeta somos uno, que estamos conectados y debemos restablecer los equilibrios que el hombre ha colapsado en el último siglo”. De igual manera la iniciativa ZooXXI de Barcelona, donde zoólogos, etólogos, veterinarios y diferentes académicos participan para alcanzar el cambio de conciencia de la ciudadanía con respecto a los derechos de los animales, como lo ha explicado Jordi Portabella quien fue el director del zoológico de esa ciudad. Esta iniciativa fue celebrada por Jane Goodall quien menciona la importancia de “reconvertir estos

equipamientos en centros más éticos, científicos y educadores” (El Periódico, 2017).

Tal como lo expone la propuesta ZooXXI y el cambio del zoológico de Mendoza en Argentina, se busca transformar los zoológicos en sitios donde se rehabilite la fauna silvestre autóctona y se haga investigación y educación sobre la conservación de la biodiversidad basadas en la empatía y la consideración hacia los demás animales, y dejando atrás el modelo de exhibición de otras especies como entretenimiento para el ser humano.

En el país, lugares como el Parque de la Conservación en Medellín Colombia, inició una transformación en sus objetivos misionales dejando de ser el antiguo Zoológico Santa Fé, con el fin de contribuir de forma activa y decidida, a la labor que adelantan las autoridades ambientales y la academia, en la protección de la biodiversidad y especialmente en apoyo en la ardua tarea en la sensibilización del tráfico de fauna silvestre nativa. Este lugar busca ser un espacio únicamente para la disposición provisional o final de los animales provenientes de los hogares de paso y centros de atención y valoración de la fauna silvestre, con el objeto de conservar mediante la rehabilitación, la investigación y la educación, teniendo como prioridad el bienestar animal.

Los animales como seres sintientes tienen sus propios intereses, deseos y motivaciones. Bajo esta premisa y entendiendo la necesidad urgente de generar relaciones diferentes con las demás formas de vida, dado el momento crítico para la supervivencia de millones de especies incluida la nuestra, toma real importancia la implementación de alternativas a la exhibición “objetivante” de animales en espacios cerrados, no naturales y bajo el control humano, y realizar la transformación de estos escenarios en lugares de aprendizaje consciente a través de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Esta es una oportunidad importante para generar acciones que promuevan una nueva relación de los seres humanos con las especies silvestres, tanto nativas como exóticas, anteponiendo siempre su bienestar. Para esto, los zoológicos se deberán transformar en parques dedicados a la protección de los animales que han sido objeto del tráfico ilegal y que, por su condición, sea necesario mantener en cautiverio. Por lo tanto, los parques para la conservación serán espacios para la reflexión y la educación y sólo podrán albergar animales decomisados por las autoridades ambientales cuya liberación no pueda ser inmediata, debido a la necesidad de procesos de rehabilitación médica, nutricional o biológica, o que deban permanecer en cautiverio ante la posibilidad de su rehabilitación.

Los parques para la conservación deberán ser entidades sin ánimo de lucro cuyos excedentes sean invertidos exclusivamente en el bienestar animal (Personal técnico, mejoramientos de hábitats, nutrición, conservación, educación, etc.). Además,

serán reconocidos como centros de ciencia (Min ciencias) en los cuales se fomente la apropiación social del conocimiento, la co creación en pro de la protección de la biodiversidad y la protección del medio ambiente. Fomentarán la conservación mediante programas *in situ* y *ex situ* en asociación con la academia, la autoridad ambiental, las ONG, y la comunidad en general. Para llevar a cabo este proceso de transición se tendrán 10 años a partir de la firma de la presente ley.

7. ESTÁNDARES DE BIENESTAR PARA LOS PARQUES PARA LA CONSERVACIÓN

Debido al número alarmante de animales víctimas del tráfico de fauna silvestre reportadas anualmente por las autoridades ambientales, los ejercicios de sensibilización sobre la tenencia ilegal de animales en cautiverio, los ingresos de animales silvestres amansados o con condiciones limitantes a los centros de atención y valoración sin oportunidades para regresar a su medio ambiente natural son altos, por lo que resulta difícil dejar de albergar animales en las disposiciones provisionales o finales determinadas por la Ley 1333 del 2009. Por lo anterior los parques para la conservación deberán garantizar las condiciones necesarias para brindarles bienestar teniendo en cuenta los componentes médico-veterinario, biológico y nutricional.

7.1. Estándares Biológicos

Los parques deben contar con toda la documentación legal sistematizada según lo exige la normatividad ambiental vigente en cuanto al ingreso, y diferentes modalidades de egresos de los animales y personal formado para la curaduría de este.

Deberán contar con las instalaciones adecuadas para los requerimientos de cada una de las especies albergadas (hábitats, zonas de manejo, patios de asoleo y/o dormitorios). Dichas instalaciones deben ser diseñadas y construidas respetando las necesidades de espacio para cada individuo, en ningún momento se debe sobrepasar la capacidad de carga del hábitat.

El parque debe contar con un equipo responsable del bienestar a nivel biológico y comportamental, con el fin de garantizar que los individuos puedan expresar sus comportamientos naturales y encontrarse sin sensación de miedo o estrés en las áreas de hábitat y descanso. Con este fin, se debe contar con un plan integral de enriquecimientos ambientales, que promueva la utilización sana del tiempo y el fortalecimiento de los vínculos sociales (en el caso de las especies gregarias), adicionalmente deberán ser implementados por el profesional de condicionamiento animal como tratamiento de las conductas negativas. Los enriquecimientos contemplados deben ser diversos (ambiental, cognitivo, manipulativo, sonoro, entre otros), apropiados y seguros para las especies.

Por otro lado, un parque para la conservación debe contar con técnicas de manejo apropiadas y con personal formado para evitar estrés en los animales.

Un equipo liderado por un profesional del área de etología animal que se encargue de los condicionamientos bajo los conceptos de la etología clínica y condicionamiento operante animal.

Capacitación y formación continua en temas relacionados con el bienestar animal desde el comportamiento, manejo amigable y condicionamiento animal.

Sesiones de condicionamiento operante dentro de las rutinas diarias de los animales.

Procesos de manipulación bajo el concepto de condicionamiento operante, que permitan mejorar la atención integral del animal, evitando el estrés, el miedo y la angustia generado por procedimientos médicos, nutricionales o biológicos. En este proceso es importante que se involucren a los cuidadores especializados en manejo de fauna silvestre y no a sus cuidadores directos, con el fin de no afectar el vínculo de confianza con los animales.

Participación activa en la toma de decisiones en cuanto a la modificación de instalaciones amigables con los diferentes animales, además de incluir en estas los requerimientos específicos necesarios para los procesos de condicionamiento.

Deberá generar y participar de proyectos de conservación para especies categorizadas en niveles de riesgo a nivel nacional y mundial, igualmente acompañar los procesos de rehabilitación que se adelanten desde los diferentes parques.

7.2. ESTÁNDARES MÉDICOS-VETERINARIOS

Los parques deberán contar con servicios veterinarios de fauna silvestre, vinculados laboralmente que cubran y satisfagan las necesidades de la totalidad de los animales albergados. Deberán ser pioneros en las buenas prácticas veterinarias en los animales albergados.

Debe tener un programa de medicina preventiva, que permita una vigilancia del estado de salud de los animales y la planificación de evaluaciones periódicas. De igual forma se deben tener establecidos protocolos de bioseguridad que permitan un mejor control de las posibles enfermedades infecciosas que se puedan presentar, esto incluye zonas de aislamiento tanto para clínica como para cuarentena.

Deberá implementar estrategias medicamente avaladas en el control de la reproducción de las especies nativas o exóticas cuando estas no sean objeto de conservación, ya que su categoría de amenaza no lo requiere.

Deben contar con zonas de manejo veterinario amigables para la realización de intervenciones médicas que garanticen la seguridad del personal cuidador y los animales. Igualmente, la implementación de un programa de condicionamiento operante el cual le permita al animal recibir atención veterinaria mediante

prácticas empáticas que disminuyan la sensación de miedo, estrés y dolor, minimizando los riesgos anestésicos y traumáticos que las manipulaciones tradicionales puedan implicar.

Realizar capacitaciones y formación continua en temas relacionados con el bienestar animal desde el conocimiento médico veterinario, hasta el manejo y manipulación adecuada y empática de la fauna silvestre.

7.3. ESTÁNDARES NUTRICIONALES

Dentro de los pilares del bienestar animal se encuentra la nutrición. Es fundamental contar con servicios profesionales en el área de nutrición animal para analizar los requerimientos específicos de cada especie y cada individuo, de acuerdo con su estado fisiológico, nivel de actividad, estado de salud y condiciones especiales según las restricciones médicas e incluso las condiciones climáticas.

Se deben vigilar la calidad de los insumos alimenticios, los procesos de elaboración y repartición de dietas, el consumo, el reemplazo de ingredientes, la modificación de dietas según los requerimientos específicos que puedan surgir. Igualmente se deberá velar por el bienestar y las buenas prácticas con los animales que sean reproducidos en los bioterios con fines de alimentación.

8. MARCO NORMATIVO

Los parques para la conservación se rigen bajo la normatividad ambiental vigente en Colombia respecto a la protección y conservación de los recursos naturales renovables (fauna) y los servicios ecosistémicos asociados a ella. Las principales normas son:

- **Decreto 1608 de julio 31 de 1978**, por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de protección al medio ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre”, donde se regula entre otros el funcionamiento de jardines zoológicos, colecciones y museos de historia natural.
- **Ley 17 de 1981**, mediante el cual se aprueba la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora silvestre (CITES). Esta convención regula la exportación e importación de la fauna y flora.
- **Resolución 1172 de 2004**, establece el sistema nacional de identificación y registro de los especímenes de fauna silvestre en condiciones *ex situ*.
- **Ley 1225 de 2008**, por la cual se regulan el funcionamiento y operación de los parques de diversiones, atracciones o dispositivos de entretenimiento, atracciones mecánicas y ciudades de hierro, parques acuáticos, temáticos, ecológicos, centros interactivos, zoológicos y acuarios en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.”

- **Resolución 2064 de 2010**, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: “por la cual se reglamentan las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso de especímenes de especies silvestres de Fauna y Flora Terrestre y Acuática y se dictan otras disposiciones”. Los lineamientos para la disposición provisional o final de los ejemplares de fauna silvestre o exótica recuperados por las autoridades ambientales del tráfico y tenencia ilegal en colecciones zoológicas, se definen en los artículos 3, 8, 9 y 17.
- **Decreto 1076 de 2015**, consolida las normas de carácter reglamentario que rigen el sector ambiente y en el capítulo 2 el cual hace referencia a la fauna silvestre colombiana, se disponen los lineamientos para la regulación y supervisión del funcionamiento tanto de jardines zoológicos y museos de historia natural.
- **Ley 2111 del 29 de julio del 2021**, por medio del cual se sustituye el Título XI de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente de la Ley 599 de 2000, se modifica la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”. Establece los delitos contra los recursos naturales renovables por tráfico de fauna, caza ilegal, pesca ilegal, manejo ilícito de especies exóticas, deforestación, entre otros.

En cuanto a la normatividad respecto al bienestar y protección animal que rige a los parques se encuentra:

- **Ley 84 del 27 de diciembre de 1989**, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia.
- **Ley 576 del 15 de febrero de 2000**, por la cual se expide el Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria y zootecnia.
- **Ley 611 de 17 de agosto de 2011**, por la cual se dictan normas para el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática.
- **Ley 1774 del 6 de enero del 2016**, por medio del cual se modifica el código civil, la Ley 84 de 1989, el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones “donde se establece que los animales como seres sintientes recibirán protección legal”.
- **Proyecto de ley número 011 de 2020 de la Cámara de Representantes**, en el que se expide el Código Nacional de Protección y Bienestar Animal. Pendiente por sanción presidencial.

Decretos 2811 de 1974, y 309 de 2000. Ley 1286 de 2009, Decreto 393 de 1991

Legislación asociada a la educación ambiental y la apropiación social del conocimiento:

- **Ley 23 de 1973:** Facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente. En su artículo 9, el gobierno nacional incluye dentro de los programas de educación a nivel primario, medio, técnico y universitario, cursos regulares sobre conservación y protección del medio ambiente.
- **Decreto 2811 de 1974:** Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Artículos 14, 328, 331 y 332), donde se indica la importancia de proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental.
- **Constitución Nacional de 1991:** En sus artículos 67 y 79 que describen el derecho a la educación y a un ambiente sano.
- **Ley 99 de 1993:** Ley Ambiental, en su artículo 5° (funciones del Ministerio de Medio Ambiente), indica que se deben promover programas de divulgación y educación ambiental y en su artículo 31, se debe asesorar a las entidades en la formulación de planes de educación ambiental y ejecutar programas de educación ambiental, conforme a las directrices nacionales.
- **Ley 70 de 1993:** Por medio de la cual se reconocen las comunidades negras en sus territorios y se establecen mecanismos para la protección de la identidad cultural y de sus derechos como grupo étnico.
- **Ley 115 de 1994:** Ley General de Educación: establece la obligatoriedad de la educación ambiental (artículo 14 y 23) y en su artículo 204 define la educación en el ambiente.
- **Decreto 1860 de 1994** Reglamenta la Ley 115 de 1994 y el Proyecto Educativo Institucional (PEI) para las Instituciones Educativas con la inclusión del Proyecto Ambiental Escolar (PRAE).
- **Decreto 1743 de 1994:** Institucionaliza el PRAE- para todos los niveles de educación formal, se fijan criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal y del Comité Interinstitucional de Educación Ambiental (CIDEA) como orientador de los procesos educativos ambientales del territorio.
- **Política Nacional de Educación Ambiental, 2002 (PNEA):** Establece los criterios y estrategias para fortalecer los procesos de educación ambiental en todos los ámbitos municipales y nacionales. Presenta un marco conceptual y teórico que apoyan la educación ambiental y explica los principios, estrategias y retos que dan las orientaciones generales

para la implementación de procesos en los programas y proyectos que se diseñen en la educación formal, no formal e informal.

- **Directiva 007 de 2009 de la Procuraduría General de la Nación:** fue elaborada para el ejercicio de control preventivo en relación con el cumplimiento de la Política Nacional de Educación Ambiental. Está dirigida a las entidades territoriales departamentales y municipales. Los municipios deben presentar el estado actual del Plan de Gestión Municipal en el campo de la Educación Ambiental (PEAM), que integre los diferentes actores e instituciones a nivel local.
- **Ley 1549 de 2012:** Institucionaliza la Política Nacional de Educación Ambiental (PNEA) y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial. Contiene en sus artículos la definición de educación ambiental, el acceso a la educación ambiental, las responsabilidades de las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales, el establecimiento de instrumentos políticos, las responsabilidades de los sectores ambiental y educativo, el fortalecimiento de la incorporación de la

educación ambiental en la educación formal, los PRAE, los Proyectos Ambientales Universitarios (PRAU) y el fortalecimiento de las estrategias de la PNEA.

- **Directiva 001 de 2013 de la Procuraduría General de la Nación:** Está dirigida a gobernadores, alcaldes, directores de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y autoridades ambientales urbanas, para el cumplimiento de la PNEA y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial.
- **Decreto 1953 de 2014:** Régimen especial para poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto a la administración de los sistemas propios, con el fin de proteger, reconocer, respetar y garantizar el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, entre ellos el de educación indígena propia.
- **Directiva número 0054 del 5 de febrero del 2014 del Ejército Nacional:** Toma como punto de partida el artículo 102 de la Ley 99 de 1993, el cual establece el servicio ambiental para soldados bachilleres.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES:

TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES
<p>Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente Ley es la protección el cuidado, promoción y conservación de la fauna silvestre que requiere un trato y manejo especial contra el sufrimiento y el dolor causado directa o indirectamente por los humanos, mediante la rehabilitación, la investigación, la educación ambiental y la apropiación social del conocimiento en espacios denominados parques para la conservación.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente Ley es <u>promover</u> la protección, el cuidado, promoción y <u>la</u> conservación de la fauna silvestre, <u>la cual</u> que requiere un trato y manejo especial contra el sufrimiento y el dolor <u>para</u> contrarrestar las <u>afectaciones</u> causadas directa o indirectamente por <u>las actividades antrópicas</u> los humanos, mediante la rehabilitación, la investigación, la educación ambiental y la apropiación social del conocimiento en espacios denominados parques para la conservación.</p>	<p>Se sugieren cambios en la redacción del objeto</p>
<p>Artículo 2º. Proveniencia. Los animales silvestres albergados en los parques para la conservación deberán provenir únicamente como disposición final a través de la autoridad ambiental, de un marco de proyectos de conservación o mediante canje entre parques del país justificado técnicamente en el mejoramiento de las condiciones de bienestar animal, con el aval de la autoridad ambiental.</p>	<p>Artículo 2º. Proveniencia. Los animales silvestres albergados en los parques para la conservación <u>deberán solo podrán ser entregados a cada parque por las autoridades ambientales con jurisdicción en los mismos.</u></p> <p><u>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo el principio de bienestar animal coordinará entre las diferentes autoridades ambientales, la custodia, transporte y manejo de las diferentes especies de fauna silvestre que mediante mecanismos de incautación o rescate deben ser enviados a parques de conservación, o deben ser trasladados para mejorar sus condiciones de vida.</u></p>	<p>Se sugieren cambios de forma y se suma la responsabilidad del rector en política ambiental en Colombia de coordinar la temática del proyecto.</p>

TEXTO ORIGINAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES
	provenir únicamente como disposición final a través de la autoridad ambiental, de un marco de proyectos de conservación o mediante canje entre parques del país justificado técnicamente en el mejoramiento de las condiciones de bienestar animal, con el aval de la autoridad ambiental.	
Artículo 6°. Generación de Recursos. Los parques para la conservación podrán generar recursos para su mantenimiento a través de diversos programas de educación, conservación, asesorías y servicios técnicos y profesionales, además de permitir visitas de la comunidad en general mediante programas educativos enmarcados en guiones académicos que favorezcan la transmisión del conocimiento.	Artículo 6°. Generación de Recursos. Los parques para la conservación podrán generar recursos para su funcionamiento y mantenimiento a través de diversos programas de educación científica y/o ambiental , conservación, prácticas académicas , asesorías y servicios técnicos y profesionales, además de permitir visitas de la comunidad en general mediante programas educativos enmarcados en guiones académicos que favorezcan la transmisión del conocimiento sobre la fauna silvestre y la importancia.	Se adiciona el componente de funcionamiento en el tema presupuestal de los parques, se especifica que sea educación científica y/o ambiental, que se pueden realizar prácticas académicas en estos espacios y así generar recursos o disminuirlos.
Artículo 8°. Fortalecimiento Territorial. Los alcaldes distritales y municipales podrán incluir en el presupuesto anual, partidas presupuestales para fortalecer la investigación, conservación y preservación en los parques de la conservación.	Artículo 8°. Fortalecimiento Territorial. Los Gobernadores al alcaldes distritales y municipales podrán incluir en el presupuesto anual, partidas presupuestales para fortalecer la investigación, conservación y preservación en los parques de la conservación.	Se adicionan las gobernaciones en el fortalecimiento territorial.

10. IMPACTO FISCAL

Con el fin de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se deja constancia que la iniciativa legislativa no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos, por lo que no se hace necesario el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

11. CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, los autores de esta iniciativa legislativa no evidencian motivos que puedan llegar a consolidar un conflicto de interés, ya que se trata de una Ley de carácter general y abstracto.

Sin embargo, como ha sido estipulado en el artículo 1° de la mencionada Ley, se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias¹:

- 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.*

12. PROPOSICIÓN

Conforme a los argumentos expuestos y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva, y solicitamos a los miembros de la Comisión

¹ Ley 2003 de 2019 artículo 1°.

Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 207 de 2022 Cámara**, “*por medio del cual se transforman los zoológicos, parques animales, exhibiciones animales y parques temáticos en “parques de la conservación” con componente de conservación e investigación científica*”.

De los honorables representantes,



OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Representante a la Cámara por Santander



HÉCTOR MAURICIO CUÉLLAR PINZÓN
Representante a la Cámara por Caquetá



ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ
Representante a la Cámara por la Circ. Esp. Com.
Afro, Raizales y Palenqueras

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se transforman los zoológicos, parques animales, exhibiciones animales y parques temáticos en “parques de la conservación” con componente de conservación e investigación científica”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es promover la protección, el cuidado, promoción y la conservación de la fauna silvestre, la cual que requiere un trato y manejo especial para contrarrestar las afectaciones causadas directa o indirectamente por las actividades antrópicas, mediante la rehabilitación, la investigación, la educación ambiental y la apropiación social del conocimiento en espacios denominados parques para la conservación.

Artículo 2º. Proveniencia. Los animales silvestres albergados en los parques para la conservación solo podrán ser entregados a cada parque por las autoridades ambientales con jurisdicción en los mismos.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo el principio de bienestar animal coordinará entre las diferentes autoridades ambientales, la custodia, transporte y manejo de las diferentes especies de fauna silvestre que mediante mecanismos de incautación o rescate deben ser enviados a parques de conservación, o deben ser trasladados para mejorar sus condiciones de vida.

Artículo 3º. Estándares. Los parques para la conservación podrán ser *in situ* y *ex situ* y deberán garantizar los estándares de bienestar animal para todos los individuos albergados.

Artículo 4º. Condiciones. Los ejemplares de fauna silvestre que estén en los parques para la

conservación de forma temporal o permanente deberán contar con toda la documentación de acuerdo con la ley vigente, estar en hábitats diseñados acorde a su condición y especie, enriquecidos con altos estándares de bienestar animal que permitan a los individuos refugiarse de la vista del público cuando así lo deseen, además recibirán la atención veterinaria, biológica y nutricional adecuada. Igualmente deberán contar con zonas para el manejo de los procedimientos veterinarios que no representen un riesgo para los animales y las personas que cuidan de ellos.

Artículo 5º. Incentivos Económicos: Los 4 a través de la presente ley tendrán incentivos económicos financiados entre otros, con recursos provenientes de:

1. Las tasas ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales
2. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación,
3. El Sistema Nacional de Regalías.

Artículo 6º. Generación de Recursos. Los parques para la conservación podrán generar recursos para su funcionamiento y mantenimiento a través de diversos programas de educación científica y/o ambiental, conservación, prácticas académicas, asesorías y servicios técnicos y profesionales, además de permitir visitas de la comunidad en general mediante programas educativos enmarcados en guiones académicos que favorezcan la transmisión del conocimiento sobre la fauna silvestre y la importancia de su protección y conservación.

Artículo 7º. Cooperación Institucional: Las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal y las corporaciones autónomas regionales promoverán la celebración de acuerdos para la protección y la conservación de la fauna silvestre de conformidad con la presente ley y demás normas concordantes.

Artículo 8. Fortalecimiento Territorial: Los Gobernadores, alcaldes distritales y municipales podrán incluir en el presupuesto anual, partidas presupuestales para fortalecer la investigación, conservación y preservación en los parques de la conservación.

Artículo 9º. Fondo Nacional: El Gobierno nacional creará y reglamentará dentro de los 6 meses siguientes a la publicación de la presente Ley, el Fondo Nacional para la Conservación Animal, que será administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que se fondeará con donaciones de personas naturales y jurídica y con recursos de Cooperación Internacional. Estos recursos tendrán como destinación específica la promoción y fortalecimiento de los parques de la Conservación.

Artículo 10. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

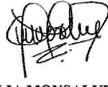
De los honorables representantes,



OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Representante a la Cámara por Santander



HÉCTOR MAURICIO CUÉLLAR PINZÓN
Representante a la Cámara por Caquetá



ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ
Representante a la Cámara por la Circ. Esp. Com.
Afro, Raizales y Palenqueras

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se exalta el mapalé como una manifestación del patrimonio cultural inmaterial de la nación, junto con las demás expresiones asociadas a este ritmo, como lo es el Festival Nacional del Mapalé y Música Folclórica, que se celebra en el municipio de Buenavista, en el departamento de Córdoba.

Bogotá, D. C., 28 de noviembre de 2022

Honorable Representante

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 264 de 2022 Cámara, por medio de la cual se exalta el mapalé como una manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, junto con las demás expresiones asociadas a este ritmo, como lo es el Festival Nacional del Mapalé y Música Folclórica, que se celebra en el municipio de Buenavista, en el departamento de Córdoba.

Señor Presidente:

De conformidad con el encargo impartido por la mesa directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, cumplo con el encargo de someter a su consideración el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley de la referencia, de iniciativa parlamentaria, cuyo texto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1418 de 2022.

Para el efecto se consignará el objeto y el contenido del articulado propuesto, se expondrán las consideraciones de la ponente, se hará mención de las implicaciones fiscales y las incidencias sobre eventuales conflictos de intereses y se formulará la proposición con que concluye el informe.

OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Conforme lo indica el artículo 1º del contenido normativo propuesto, el objeto del proyecto de ley consiste en exaltar el Mapalé como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, junto con las demás expresiones asociadas a este ritmo, como lo es el Festival Nacional del Mapalé y Música Folclórica, que se celebra en el municipio de Buenavista en el departamento de Córdoba y demás encuentros folclóricos, como acción para su reconocimiento colectivo.

A partir de esa exaltación, se autoriza al Ministerio de Cultura para asesorar el proceso de postulación a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial y el posterior desarrollo del Plan Especial para su Salvaguardia y se imparten autorizaciones para que la Nación, el departamento de Córdoba y el municipio de Buenavista, dentro de los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano plazo, asignen recursos presupuestales para el fomento y la protección de las muestras culturales y la gestión de recursos económicos adicionales o complementarios ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.

CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

Para efectos de la justificación de la proposición con la cual concluye el presente informe de ponencia, resulta pertinente señalar que el **Patrimonio Cultural** es el conjunto de bienes tangibles e intangibles, que constituyen la herencia de un grupo humano, que refuerzan emocionalmente su sentido de comunidad con una identidad propia y que son percibidos por otros como característicos. El Patrimonio Cultural como producto de la creatividad humana se hereda y se transmite, pero a la vez se modifica y optimiza de individuo a individuo y de generación a generación.

Dentro del concepto de patrimonio cultural, se distingue el patrimonio cultural tangible o material, que se compone de los bienes muebles e inmuebles hechos por las sociedades en el pasado y del cual son manifestaciones el patrimonio arquitectónico, el patrimonio arqueológico, el patrimonio artístico e histórico, el patrimonio industrial y el patrimonio natural, del patrimonio cultural intangible e inmaterial, que constituye el patrimonio intelectual y el sentido que hace única a una comunidad, como las tradiciones, la gastronomía, la herbolaria, la literatura, las teorías científicas y filosóficas, la religión, los ritos y la música, así como los patrones de comportamiento que se expresan en las técnicas, la historia oral, la música y la danza.

Así, de esta segunda acepción del patrimonio cultural hacen parte i) los *saberes, tradiciones y creencias*, entendidas como el conjunto de conocimientos y modos de hacer enraizados en la vida cotidiana de las comunidades, como las formas de ser y de pensar que se han transmitido oralmente o a través de un proceso de recreación colectiva, desde actividades concretas comunitarias hasta leyendas, dichos, historias y creencias; ii)

las **celebraciones y conocimientos** en los que se pueden incluir los rituales de música, danza, teatro y otras expresiones similares como las festividades tradicionales cívicas, populares y religiosas, y los conocimientos y prácticas se manifiestan de diferentes maneras, como por ejemplo, a través de la herbolaria, la gastronomía y los oficios artesanales; iii) los **lugares simbólicos** como mercados, ferias, santuarios, plazas y demás espacios donde tienen lugar prácticas sociales únicas.

Para la UNESCO, el patrimonio cultural inmaterial se refiere a las prácticas, expresiones, saberes o técnicas transmitidos por las comunidades de generación en generación. El patrimonio inmaterial proporciona a las comunidades un sentimiento de identidad y de continuidad: favorece la creatividad y el bienestar social, contribuye a la gestión del entorno natural y social y genera ingresos económicos.

De acuerdo con lo anterior, para la ponente resulta claro que la danza del Mapalé junto con las expresiones asociadas a este ritmo, como el Festival Nacional del Mapalé y Música Folclórica, que se celebra en el municipio de Buenavista en el departamento de Córdoba y los demás encuentros folclóricos asociados al mismo, son una manifestación de patrimonio cultural inmaterial, por lo cual se comparte con la autora del proyecto de ley la justificación de efectuar un reconocimiento a esas manifestaciones y exaltarlas, con miras a lograr su futura inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial por parte del Ministerio de Cultura, para que queden cobijados por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia establecido en la Ley 397 de 1993.

INCIDENCIA FISCAL

El presente proyecto de ley no genera erogaciones con cargo al presupuesto general de la nación ni de las entidades territoriales, más allá de las propias para el cumplimiento de sus funciones en materia cultural, que ya se encuentran previstas en la ley.

CONFLICTO DE INTERESES

El conflicto de intereses es una situación en la cual la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: es 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. También el que modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado el congresista.
- b) Beneficio actual: es 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.

En la medida en que el contenido de este proyecto de ley no crea ningún beneficio particular, no se estima que dé lugar a que se presente un conflicto de intereses por parte de ningún congresista.

PROPOSICIÓN:

Con base en los argumentos expuestos en el presente informe de ponencia, se solicita a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el **Proyecto de ley número 264 de 2022 Cámara**, “*por medio de la cual se exalta el Mapalé como una manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, junto con las demás expresiones asociadas a este ritmo, como lo es el Festival Nacional del Mapalé y Música Folclórica, que se celebra en el municipio de Buenavista, en el departamento de Córdoba*”, con el mismo texto presentado por su autora.


DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO
Ponente Coordinadora

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se exalta el Mapalé como una manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, junto con las demás expresiones asociadas a este ritmo, como lo es el Festival Nacional del Mapalé y Música Folclórica, que se celebra en el municipio de Buenavista, en el departamento de Córdoba”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Exáltese el Mapalé como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, junto con las demás expresiones asociadas a este ritmo, como lo es el Festival Nacional del Mapalé y Música Folclórica, que se celebra en el municipio de Buenavista en el departamento de Córdoba y demás encuentros folclóricos, como acción para su reconocimiento colectivo.

Los portadores de la manifestación cultural del Mapalé, con el acompañamiento de las autoridades locales y del Ministerio de Cultura, seguirán los trámites y procedimientos para desarrollar las estrategias de salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial establecido en la normatividad vigente que regula la materia, tanto a nivel legal como reglamentario.

Artículo 2º. La Gobernación del departamento de Córdoba, la Alcaldía del municipio de Buenavista

y demás entes territoriales, iniciarán los procesos con las comunidades portadoras de la manifestación cultural del Mapalé, a efectos de generar procesos para el reconocimiento y protección en el ámbito de sus territorios.

De la misma manera, los portadores, la Alcaldía del municipio de Buenavista y demás entes territoriales, junto con la Gobernación del departamento de Córdoba, servirán de interlocutores con el Ministerio de Cultura para que este les permita llevar el nivel de reconocimiento y protección de la manifestación en el ámbito nacional, con la inclusión en la lista indicativa y con el Plan Especial de Salvaguarda.

Artículo 3°. Autorícese al departamento de Córdoba para que adelante las gestiones de interacción con los municipios en los que se evidencie la práctica de la manifestación cultural del Mapalé, generando estrategias que permitan fomentar la gestión y transmisión de los saberes, conocimientos y prácticas ancestrales de la música y danza del Mapalé, tales como el Festival Nacional del Mapalé y música Folclórica, que se celebra en el municipio de Buenavista, para favorecer el relevo generacional y garantizar la permanencia de esta manifestación.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional, al departamento de Córdoba y a los municipios que lo componen, para que, de acuerdo con los recursos que se incluyan en los respectivos presupuestos y en concordancia con el principio de autonomía presupuestal, se adelanten obras o actividades alusivas a la conmemoración de la manifestación cultural del Mapalé.

De igual forma, quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a los que les autoricen apropiar en los presupuestos locales y en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinados al objeto que refiere la presente ley.

Las obras y/o actividades que se adelanten serán consensuadas entre los diferentes niveles de las administraciones nacional y territorial.

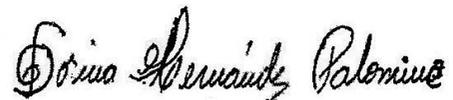
El Festival Nacional del Mapalé y Música Folclórica que se realiza en el municipio de Buenavista, Córdoba, corresponde igualmente a una manifestación de la cultura de la región y para su realización, la entidad territorial en cuestión definirá las condiciones operativas y logísticas que permitan el éxito de la festividad.

Artículo 5°. Autorícese a RTVC – Sistema de Medios Públicos – a realizar una producción de radio y una de televisión, que serán transmitidas al país por Radio Nacional de Colombia, el Canal Institucional y Señal Colombia, respectivamente, y sus plataformas digitales, sobre el Festival Nacional del Mapalé y Música Folclórica, que se celebra en el municipio de Buenavista, en el departamento de Córdoba, destacando a la vez la diversidad social, geográfica y económica de la región.

Parágrafo: Los productos audiovisuales producidos por RTVC – Sistema de Medios Públicos, sobre el festival de que trata el presente artículo, podrán ser retrasmítidos por los canales públicos de televisión nacional y regional, el Canal del Congreso y las emisoras de radio de interés público, a discreción de cada uno de ellos.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,



DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO
Ponente Coordinadora

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 29 de noviembre de 2022

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 264 de 2022 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXALTA EL MAPALÉ COMO UNA MANIFESTACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN, JUNTO CON LAS DEMÁS EXPRESIONES ASOCIADAS A ESTE RITMO, COMO LO ES EL FESTIVAL NACIONAL DEL MAPALÉ Y MÚSICA FOLCLÓRICA, QUE SE CELEBRA EN EL MUNICIPIO DE BUENAVISTA, EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA".

Dicha ponencia fue firmada por la Honorable Representante **DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 725 / del 29 de noviembre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 254 DE 2022 CÁMARA, 19 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.

Bogotá D.C., 29 de noviembre de 2022

Presidente

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA

Ciudad,

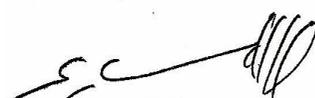
REF: Informe de Ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara, 19 de 2022 Senado, *por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración*

de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

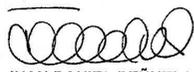
Respetado presidente, atendiendo a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5° de 1992 y con base en la honrosa designación como ponentes que usted, en calidad de Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes nos hiciera mediante Acta 018 notificada el sábado 12 de noviembre de 2022. Por medio del presente escrito nos permitimos rendir Informe de Ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 254 de 2022 Cámara, 19 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.**

Cordialmente,

Cordialmente,


EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Coordinador Ponente


DIOGÉNES QUINTERO AMAYA
Coordinador Ponente


JUAN DANIEL PEÑUELA
CALVACHE
Coordinador Ponente


OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Coordinador Ponente

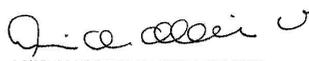

HERNÁN DARIO CÁRDENAS
Ponente


DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Ponente


MIRELEN CASTILLO TORRES
Ponente


JORGE ELICER TAMAYO
Ponente


OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO
Ponente


LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Con la instalación de un gran Mercado Campesino en el Congreso de la República; y con el respaldo del Coordinador Nacional Agrario; la Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular, y Congresistas de distintos partidos políticos de dicha legislatura; el 5 de abril de 2016 el Ex - Senador campesino Alberto Castilla Salazar radicó por primera vez el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2016 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.*

Este proyecto se construyó con los aportes de las comunidades campesinas que se expresaron en tres Audiencias Públicas Senatoriales durante los años

2014 y 2015 en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Nariño, y una Audiencia Pública Nacional desarrollada el 30 de octubre de 2014, en la que participaron comunidades campesinas de todas las regiones del país.

Así mismo, el Proyecto de Acto Legislativo recoge los aportes de la comunidad académica y la comunidad internacional expresados en el Foro: El Campesinado a la Constitución, desarrollado en 2016 y convocado por el Ex - Senador Alberto Castilla, Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia, Estrategia Colaborativa en Colombia por la Garantía de los Derechos a la Tierra y al Territorio – CINEP, Planeta Paz, Coordinador Nacional Agrario, Cloc-Vía Campesina, OXFAM, CENSAT, Grupo Semillas, Comisión Colombiana de Juristas y FIAN Internacional.

Así entonces, 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, Ómar 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, Ómar 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, Aída 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, Ómar 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 número 19 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 miércoles 19 de octubre de 2022 fue debatida la ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo número 254 de 2022 Cámara, 19 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* y fue aprobada por unanimidad por la plenaria de Senado, logrando un consenso multipartidista que denota la importancia y la unidad que genera esta iniciativa, que pretende superar la exclusión del campesinado en la constitución para avanzar hacia un reconocimiento plena de esta población como sujetos de derechos con base a su particular relacionamiento con la tierra, basado en la producción de alimentos conforme a la economía campesina y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.

El 16 de noviembre fue radicado el informe de ponencia para primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes, y discutido en la sesión de la comisión el 17 de noviembre del 2022. En la cual se presentaron un total de 11 proposiciones, de las cuales fueron acogidas 5 y parcialmente 1 y dejado como constancias las otras 5.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto tiene como objeto reconocer a los campesinos como sujetos de derechos en el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia y busca establecer un efecto vinculante a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las Zonas Rurales para nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

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%¹ 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 la 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%² de los hogares campesinos se encuentran en situación de pobreza multidimensional (IPM)³. 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 internet⁴.

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 estudio⁵, mientras que a nivel nacional esta cifra se mantiene

¹ DANE. *Encuesta Nacional de Cultura Política* (2019).

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

³ 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

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

⁵ 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.

mayoritariamente en 10 años⁶, 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 solo 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 2021⁷ 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 solo 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 informal⁸.

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 solo 3. Esta desigualdad se manifiesta en la economía remunerada, mientras los hombres campesinos dedicaron 8 horas, las mujeres destinaron 5 y 6 a estas actividades⁹. Además del tiempo destinado a las actividades remuneradas las mujeres asumen una doble jornada relacionada con las actividades domésticas y no domésticas no remuneradas.

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 solo 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 hectáreas¹⁰.

Por último, en relación a 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 armado¹¹.

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 DANE¹² la pobreza multidimensional incide en el 31,4% a nivel nacional en la población campesina, mientras que

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

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

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

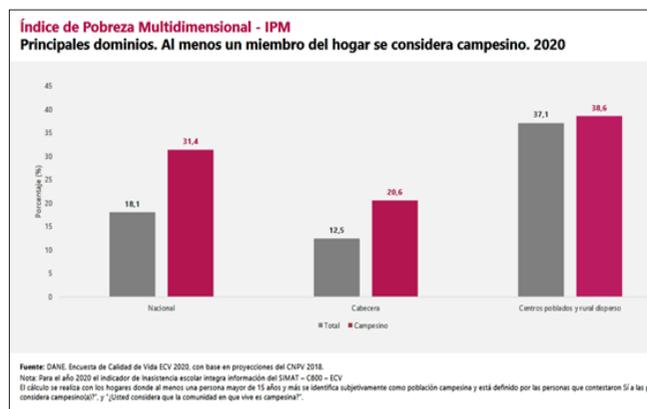
⁹ DANE. “*Situación de las mujeres rurales en Colombia*”. Resumen Ejecutivo (2021).

¹⁰ DANE. “*Situación de las mujeres rurales en Colombia*”. Resumen Ejecutivo (2021).

¹¹ Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzor), 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).

¹² 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

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 a cifras del DANE para noviembre de 2021¹³, 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 abastecimiento de alimentos en la importación y no en promover la producción propia lo que ha llevado que los incrementos asociados¹⁴ 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.

Téngase en cuenta que, el 26 de marzo de 2009, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas solicitó a su Comité Asesor que realizara un estudio sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación¹⁵. El estudio fue presentado en febrero de 2010¹⁶, concluyendo

que el hambre –como la pobreza– es un problema predominantemente rural, y que dentro de la población rural quienes más sufren sus efectos son los campesinos y campesinas. De acuerdo con este estudio, cerca del 50% de la población mundial que pasa hambre está compuesta por pequeños campesinos productores, cuya subsistencia depende principalmente de la agricultura pero que contradictoriamente no tienen suficiente acceso a medios productivos como la tierra, el agua y las semillas¹⁷. Un mismo documento del Comité Asesor sobre campesinado y el derecho a la alimentación del año anterior, había concluido que los pequeños campesinos, los campesinos sin tierra, los tenedores, los trabajadores agrarios y las personas que viven de la pesca tradicional se encuentran dentro de la población más discriminada en el mundo y son las primeras víctimas de violaciones al derecho a la alimentación¹⁸.

Ante el panorama de discriminación global en el contexto del derecho a la alimentación, reflejado en los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, este último solicitó al Comité emprender un estudio sobre la importancia y la necesidad de adoptar un instrumento de protección de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales. En desarrollo de esta labor, el Comité emitió dos informes en los que recomendó explícitamente al Consejo de Derechos Humanos la adopción de una declaración particular para los campesinos y campesinas y otros trabajadores de zonas rurales¹⁹, luego de constatar que el campesinado es uno de los grupos más discriminados del mundo y que ello los hace especialmente vulnerables al hambre y a la pobreza²⁰. El Comité Asesor aseguró

¹⁷ Ibid. Párrafo. 21.

¹⁸ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009.

¹⁹ El estado actual del proyecto de Declaración es el siguiente: luego de emitidos los dos informes del Comité Asesor, se integró un “Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales” con el mandato de “negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”. Este grupo presentó su primer informe en marzo de 2014 y en junio de este mismo año la Asamblea del Consejo de Derechos Humanos votó a favor de una resolución que autoriza la continuación del proceso de redacción de la declaración. El Estado boliviano, que detenta la Presidencia-Relatoría del Grupo, se encargará de iniciar unas consultas informativas con los Estados y la sociedad civil y de organizar una segunda sesión del grupo prevista para noviembre 2014.

²⁰ De esta manera, el 24 de febrero del 2012 el Comité Consultivo de los Derechos Humanos de la ONU aprobó el texto preliminar de la Declaración de los derechos de los

¹³ 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

¹⁴ 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>

¹⁵ El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas está integrado por 18 expertos y funciona como un “grupo de reflexión” del Consejo, el cual proporciona conocimientos especializados al Consejo, basando su asesoramiento en estudios e investigaciones. Para mayor información, consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm>.

¹⁶ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13 período de sesiones, *Preliminary study of the Human Rights Council Advisory Committee on discrimination in the context of the right to food*, Distr.: General A/HRC/13/32, 22 de febrero de 2010.

que era necesario reconocer los derechos de los campesinos como una medida específica orientada a brindar fundamento legal para luchar contra la discriminación que sufre este grupo social, y recomendó a los Estados que protejan “mejor” los derechos de los campesinos y que aprueben nuevas leyes para proteger los derechos de los campesinos, “*preferentemente, reconociéndolos en sus constituciones nacionales*”²¹. Razón por la cual, además de emitirse la declaración de los derechos de campesinos y campesinas, fue aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en noviembre de 2018.

En este último estudio, el Comité encontró que existen al menos cinco causas de la discriminación que sufre este grupo social: la ausencia de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural; la expropiación de tierras, los desalojos y los desplazamientos forzados; la discriminación por motivos de género; la falta de salarios mínimos y protección social; la criminalización de los movimientos de defensa campesinos²². Para atacar esta discriminación, el Comité presentó el instrumento de derechos humanos que tendrá el estatus de una declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, dirigido a proteger de manera específica los derechos del campesinado y el cual aún está en discusión.

La adopción de dicha Declaración a nivel internacional fue un paso valioso para atacar la discriminación y exclusión a la que se encuentra sometida el campesinado, sin embargo, el Estado colombiano se abstuvo de votar, con lo que no se ve obligado a implementarla en el territorio nacional. En este contexto, es más urgente que los Estados como el colombiano se obliguen a adoptar medidas legislativas internas para terminar con esta situación, por lo que la adopción de esta reforma constitucional sería un buen paso en esa dirección, teniendo en cuenta que es un punto del Paro Nacional de 2021 lo que implica un apoyo importante del pueblo colombiano. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados están en el deber de prestar atención a los grupos o individuos que, como los campesinos y campesinas, sufran injusticias históricas o sean víctimas de

prejuicios persistentes²³. En el sentir del Comité DESC, en la adopción de leyes o políticas públicas los Estados no pueden analizar la discriminación solamente con base en el trato formal o legal que reciben los grupos sociales, sino sobre todo con base el trato que en realidad se les brinda²⁴. Es por ello que el Estado colombiano está en la obligación de adoptar medidas para prevenir, reducir y eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación *de facto* del campesinado²⁵.

De hecho, de acuerdo con el principio de progresividad en materia de derechos sociales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Estado colombiano tiene el deber de mejorar el goce y ejercicio de los derechos. Pero incluso este principio ha sido interpretado como un mandato al legislador que lo obliga a “erradicar las injusticias presentes”, a “corregir las visibles desigualdades sociales” y a “estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos”²⁶. En efecto, a pesar de que los campesinos y campesinas colombianos están protegidos por los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, y que sus derechos fundamentales se encuentran amparados por la Constitución de 1991, existen factores que evidencian la discriminación y la vulnerabilidad en la que en la práctica se encuentra el campesinado, y en ese sentido el alcance limitado e insuficiente de las normas nacionales e internacionales vigentes para proteger sus derechos.

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

campesinos que aún es objeto de discusión y que tiene su antecedente en el texto impulsado por la organización Vía Campesina y adoptada por esta organización en el 2008 luego de varios años de construcción colectiva entre las organizaciones que la componen alrededor del mundo.

²¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 64.

²² Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Distr. General, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, párr. 24.

²³ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 20, párr. 8.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-536 de 2012, M. P. Adriana Guillén.

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 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.”*²⁷

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 tal²⁸. 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 públicos²⁹.

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 campesinos o campesinas y en los centros poblados y rural disperso el 79.6% se identifican como tal siendo aproximadamente 6.807.392 personas³⁰. De otro lado, el Informe Nacional de Desarrollo

²⁸ 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.

²⁹ Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

³⁰ 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

²⁷ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STP2028- 13 de febrero de 2018

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 país³¹.

CUADRO NO. 1 PORCENTAJE DE HOGARES CAMPESINOS CON ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS, PRIVADOS O COMUNALES. TOTAL NACIONAL Y ÁREA

	Total Nacional	Cabecera	Centros Poblados y Rural Disperso
Energía eléctrica	95,9	99,6	93,1
Gas natural	34,7	69	9,9
Acueducto	69,3	94,5	51,2
Alcantarillado	41,9	83,2	12,2
Recolección de basuras	53,9	96	23,7

Fuente DANE ECV-2019,

Sobre las condiciones de la vivienda de los hogares que se reconocen como campesinos en el cuadro No. 1 se puede observar que los centros poblados y en las áreas que se encuentran en la categoría “rural disperso”, que es donde más se identifican los hogares campesinos, hay peores condiciones de acceso a servicios públicos, destacándose el gas natural, el alcantarillado y la recolección de basuras que están cada uno de los porcentajes por debajo del 25%, siendo muy importante que solamente el 12.2% de los hogares campesinos en estas zonas tengan acceso a alcantarillado y solamente el 23.7% a la recolección de basuras, es decir, a elementos fundamentales del saneamiento básico.

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

³¹ 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/co-lombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>.

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 Espitia³².

3.3. LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES CAMPESINAS

La exclusión y discriminación del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. De acuerdo con el Comité Asesor de Naciones Unidas, para comprender los problemas que experimenta el campesinado es indispensable tener en cuenta la situación especial que enfrentan las mujeres campesinas. Este informe asegura que *“aunque la proporción de las mujeres que son cabezas de familia rurales continúa creciendo (supera el 30% en algunos países en desarrollo), las mujeres poseen menos del 2% de la totalidad de la tierra”*³³. En el caso de Colombia, el PNUD ha asegurado que las mujeres campesinas viven condiciones sociales críticas, *“altos niveles de pobreza e indigencia, escaso acceso a servicios básicos, poca inserción en el mercado laboral y condiciones más desfavorables en salud y educación, con respecto a las habitantes de las ciudades (...) Desde que se dispone de datos, los índices de pobreza e indigencia femenina han estado en forma constante por encima de los masculinos”*³⁴. Por su parte, el Censo Nacional Agropecuario indica que del total de las Unidades Productoras, apenas en el 24% las decisiones de producción son tomadas por mujeres, contra un 59,5% en que son tomadas por hombres, mientras en el 16,5% se decide de manera conjunta³⁵; así mismo en la Encuesta de Calidad de Vida de 2019 se observó que el 29.6% de los hogares campesinos del área rural dispersa tenían jefatura femenina, mientras que en las cabeceras el porcentaje asciende al 39.6% y en el total nacional es el 32.2%, pese a esto no mejora sus condiciones de vida.

La inequidad en cuanto al acceso a la propiedad y condiciones de pobreza que se presenta para las mujeres campesinas se suma a las condiciones que el patriarcado impone para las mujeres. Situaciones de naturalización de la violencia hacia las mujeres, así como el desprecio de su trabajo y aporte en el cuidado que las degradan más allá de la condición de degradación que ya tienen al hacer parte del campesinado, es una situación cotidiana que también

³² 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>

³³ Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75., párr. 23.

³⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.

³⁵ Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

es necesario afrontar y brindar herramientas para que las mujeres campesinas sean reconocidas dentro de este sujeto colectivo.

3.4. LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

Otros factores que evidencian la discriminación y exclusión del campesinado están relacionados con la concentración de la tierra, la cual no ha cesado de exacerbarse como lo reconoce la propia Corte Constitucional³⁶. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la estructura de la propiedad en Colombia para el período 2000-2009 se concentraba en grandes y medianas propiedades: el 41% del área de propiedad privada era de gran propiedad o predios de más de 200 hectáreas (15.8 millones de hectáreas); el 40% de la propiedad privada se clasifica como mediana propiedad, es decir, predios entre 20 y 200 hectáreas. Los siete millones de hectáreas restantes están distribuidas entre pequeña propiedad, el minifundio y el microfundio³⁷. Para el año 2014 la concentración de la tierra arrojaba las siguientes cifras: el 4% del área corresponde al micro y minifundio (predios entre 3 y 10 hectáreas), mientras que la gran propiedad (predios de más de 200 hectáreas) ocupa el 72% del área³⁸.

La agudización de la concentración de la tierra también se evidencia con el coeficiente Gini de propietarios, que entre el 2000 y el 2010 pasó de 0,86 a 0,88³⁹. En agosto de 2015, el Censo Nacional Agropecuario confirmó los elevados niveles de concentración de la tierra, al establecer que el 69,9% de las Unidades Agropecuarias tiene menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5% del área censada, mientras el 0,4% tiene más de 500 hectáreas y ocupa el 41,1%⁴⁰. Pero la elevada concentración de la

tierra no es solamente un dato que nos hable de la situación de tierras en el país. Refleja la situación de campesinos y campesinas cuyos derechos se ven vulnerados por su causa, principalmente su derecho a la alimentación y a una vida digna⁴¹. Además de que la concentración de tierras tiene nefastas repercusiones en los derechos de los campesinos y campesinas, no siempre se ha realizado de manera legal. Como está suficientemente documentado, existen casos de empresas nacionales y multinacionales que están siendo investigadas por la acumulación indebida de tierras baldías de la nación⁴².

El problema de concentración de la tierra se ha venido profundizando en Colombia, teniendo en cuenta las cifras del DANE del censo de 2014 y del IGAC 2012.



Esto implica que según el Censo de 2014 del DANE, hay concentración de la tierra en el sentido de que menos del 1% (0,5%) (9.500 UPA de 2 millones) de los propietarios concentran el 68,2% del área de tierra (áreas superiores a 500 hectáreas 47,2 millones de hectáreas), mientras que las áreas superiores a 200 hectáreas tienen el 1,3% de los propietarios que concentran el 73,1% del área. Mientras que 1,4 millones de UPA (70,5%) tienen

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M. P. Adriana María Guillén Arango. “Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. (...) Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos”.

³⁷ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia”. Disponible en: http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivos-Portal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf, 2012.

³⁸ Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: 20141000192801.

³⁹ Ibáñez, Ana María y Muñoz Juan Carlos, “The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2010?” en *Distributive Justice in Transitions*. Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2010.

⁴⁰ Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

⁴¹ En ese sentido se refirió el Comité Asesor en uno de sus informes sobre alimentación y campesinado. Ver, al respecto, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009, pár. 35-46.

⁴² La Contraloría General de la Nación ha analizado los casos de las siguientes empresas: Grupo Mónica de Colombia S.A.S, Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S.A., la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corficolombiana, la fiducia Helm Trust S.A. Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S.A., Carlos Aguel Kafuni, Aceites Manuelita S.A., Poligrow Colombia Ltda., familia Lizarralde-Ocampo, familiares del Ministro de Agricultura Aurelio Iragorri y Camilo Pabón Puentes. De acuerdo con el análisis de la Contraloría, estas personas naturales y jurídicas, de manera directa o indirecta mediante empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular bienes baldíos de la nación. Al respecto, ver, Contraloría General de la Nación, *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*, Imprenta Nacional de Colombia.

menos de 5 hectáreas en total 1, 8 millones de hectáreas (el 2,7% del área total).⁴³

Esa concentración no se ha modificado. De acuerdo al informe presentado por la Procuraduría General de la Nación sobre el estado de avance del acceso a tierras y el uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz de enero de 2021⁴⁴ se pueden destacar primero, que “del millón de hectáreas que reporta “el Fondo de Tierras de la ANT” han ingresado al fondo, sólo 2.253 predios correspondientes a 96.471,1 hectáreas tienen la condición de adjudicables, esto es, menos del 10%; las restantes extensiones están pendientes de resolverse su condición de adjudicabilidad”. Lo que implica que el proceso de distribución de tierras ha tenido rezagos, y que no se ha respondido a las necesidades de distribución de la tierra para solucionar el problema de desigualdad y en garantizar el derecho efectivo de la población campesina al acceso a la tierra como lo reitera la Corte Constitucional en la Sentencia SU213/21 que define “La adjudicación de los baldíos como una de las formas de garantizar el derecho de la población campesina de acceso progresivo a la tierra”⁴⁵.

Cabe destacar que el derecho internacional ha establecido una relación estrecha entre el ejercicio del derecho a la alimentación y el derecho a la tierra. Es así como lo plantea la Observación General No. 12 del Comité DESC de la ONU “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”⁴⁶. Continúa “...por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos (...)”. Por último, para la aplicación del Pacto, los Estados con miras a prevenir la discriminación y el acceso a los alimentos deben implementar estrategias que permitan, entre otras cosas, “el derecho a heredar y poseer tierras por parte de las mujeres”.

Esto se ha venido sosteniendo desde los Relatores Especiales sobre el derecho a la alimentación: En 2002 el Relator Jean Ziegler también destacó el acceso a la tierra, el derecho a la alimentación y la reforma agraria⁴⁷. De igual manera, el Relator Oliver de Schutter en un informe específico en donde analizó esta relación, subrayó el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para el goce del derecho a la alimentación⁴⁸. La relatora Hilal Elver hizo especial énfasis en la desigualdad entre los géneros como una dificultad respecto al acceso a todos los recursos productivos como la tierra, condición que tiene como resultado que las mujeres sean las últimas en acceder a los alimentos para su propio consumo a pesar de ser productoras de los mismos⁴⁹.

En conclusión, el acceso a la tierra es derecho fundamental para la sobrevivencia del campesinado, en particular en la garantía del derecho a la alimentación tanto del campesinado como de la sociedad en su conjunto. Establecer estrategias que permitan el acceso de la tierra al campesinado garantizará el derecho a la alimentación de toda la sociedad.

3.5. LOS IMPACTOS DE LA AGRO-INDUSTRIA Y CAMBIOS EN LA VOCACIÓN DEL USO DE LA TIERRA

La ausencia de una reforma agraria, reflejada en la ausencia de democratización en el acceso a la tierra, ha venido acompañada del renovado interés en la agricultura por parte del sector privado, que de acuerdo con el Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación generó un incremento mundial de la inversión directa en agricultura, la cual pasó de un promedio anual de 600 millones de dólares durante la década del noventa, a un promedio anual de 3.000 millones de dólares anuales durante el período de 2005 a 2007⁵⁰. Esta inversión ha ido en detrimento de los pequeños agricultores, pues ha conducido a que la industria de alimentos esté predominantemente dominada por empresas transnacionales, lo cual ha conducido a su vez a la concentración de las cadenas de

⁴³ OXFAM Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia Mayo 2017 consultado 17-09-2021 en https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf

⁴⁴ Procuraduría General de la Nación Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz. Enero 7 de 2021 consultado 17-09-2021 en https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf

⁴⁵ Corte constitucional Sentencia SU213/ 8 de julio de 2021 consultada 17 de septiembre de 2021 en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU213-21.htm>

⁴⁶ Ver texto completo recuperado de: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Observacion-12-Comite-Derechos-Economicos.pdf>

⁴⁷ Organización de las Naciones Unidas (2002). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, párr 22 a 42. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/546/57/PDF/N0254657.pdf?OpenElement>

⁴⁸ Organización de las Naciones Unidas (2010). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement>

⁴⁹ Organización de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, párr.21, Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/51>

⁵⁰ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter, Distr. general A/HRC/13/33, 22 de diciembre de 2009, párr. 6.

producción, acopio, intermediación y distribución de alimentos. Esto se expresa en la venta que los agricultores hacen cada vez más a pocas empresas, así como del dominio que estas logran al interior de los Estados en la elaboración de alimentos y en detrimento de los pequeños productores, elevando además el precio de los alimentos y generando regímenes de alimentación que desconocen las necesidades culturales de los pueblos⁵¹. La crisis de alimentación, debido a los anteriores factores y a la falta de impulso de economía campesina a pequeña escala, se manifiesta en la existencia de cerca de 1.000 millones de personas mal nutridas y 500 millones de personas obesas según cifras de la FAO⁵².

En Colombia esta situación se evidencia en las cifras de importación de alimentos. Para el año 2013, Colombia había importado un total de 9.610.167 toneladas de alimentos, correspondientes a 7.240 millones de dólares, siendo los principales productos agrícolas importados el maíz duro amarillo, las tortas y residuos de la extracción de aceite de soja, los demás trigos, aceite de soja en bruto, los demás habas (frijoles) de soja, carne sin hueso de la especie porcina, los demás arroces semiblanqueados y manzanas frescas⁵³. Entre tanto, se han expedido normas que criminalizan a campesinos y campesinas por el uso de semillas criollas o tradicionales, el cual ha venido restringiéndose a través de leyes como la 1032 de 2006, modificatoria del artículo 306 del Código Penal, y mediante la Resolución 970 de 2010 del ICA. Estas normas buscan en la práctica sustraer a los campesinos y campesinas del control sobre sus semillas, obligándoles a utilizar semillas patentadas por empresas y prohibiendo la producción de semillas criollas en grave detrimento de la soberanía alimentaria⁵⁴. Lo anterior en consonancia con el creciente control en el mercado de semillas genéticamente modificadas que, de acuerdo con los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, está en manos de tan solo diez empresas a nivel mundial, entre las que se encuentran Monsanto, Pioneer, Aventis y Syngenta, siendo la primera la empresa que controla el 90% del mercado de este tipo de semillas⁵⁵.

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² 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/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

⁵³ Respuesta de la DIAN a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad.: 100219326-0965 del 19 de septiembre de 2014.

⁵⁴ Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, *Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores*, Junio de 2015.

⁵⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos

El panorama previo, sumado a los cambios en la vocación de la tierra, genera afectaciones al derecho a la alimentación y a los derechos de los campesinos y campesinas que los producen a pequeña escala. La superficie dedicada a actividades agrícolas y silvoagrícolas en Colombia asciende a 4,9 millones de hectáreas, pese a que cerca de 21,5 millones de hectáreas tendrían aptitud agrícola. Esto implica que solo el 22,7% de la superficie con vocación agrícola es utilizada para el establecimiento de cultivos⁵⁶. De acuerdo con el IGAC, el total de hectáreas para cultivos transitorios y permanentes disminuyó considerablemente en el 2009 en relación con el año 2002. En este último año, el total de hectáreas cultivadas era de 2'086.958 (1'375.282 para cultivos permanentes y 711.675 para cultivos transitorios), mientras que para el periodo 2005-2009 era de 1'335.953 (898.459 para cultivos permanentes y 437.494 para cultivos transitorios), presentándose una disminución de 751.005 hectáreas⁵⁷. El Censo Nacional Agropecuario de 2015 estableció que apenas el 6,3% del área rural está cultivada, de la cual el 74,8% corresponde a cultivos permanentes. Esta última cifra ha venido aumentando de manera preocupante desde el censo agropecuario de 1960, cuando estos cultivos ocupaban el 43,7%.

En contraste con esta realidad, el IGAC registra para el período de 2002 a 2009 una ampliación en las zonas destinadas a territorios ganaderos en 5,4 millones de hectáreas, pasando de 29'404.170 hectáreas en 2002 a 34'898.456 de hectáreas en 2009⁵⁸. Según el Censo Agropecuario, existen 33,8 millones de hectáreas destinadas a pastos, es decir, a ganadería, lo que equivale al 80% del área del suelo agrícola⁵⁹. Por otro lado, la porción del territorio nacional titulado para la extracción de recursos naturales ha venido en aumento, generando graves impactos en la agricultura. A 2014 había 5,2 millones de hectáreas concesionadas en títulos mineros, más 12,3 millones de hectáreas solicitadas mediante diferentes modalidades⁶⁰,

sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 36.

⁵⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El campesinado. Reconocimiento para construir país. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011 2012*. Disponible en: http://www.lapluma.net/es/images/stories/documents_periodicos_app/cuaderno_campesinado.pdf

⁵⁷ Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

⁵⁸ Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

⁵⁹ Información disponible en: <http://www.3ercensonacional.agropecuario.gov.co/>.

⁶⁰ Respuesta de la Agencia Nacional de Minería a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0025-14. ANM 20145510326002 del 20 de agosto de 2014.

en 2012 en algunas tierras que tienen vocación agrícola se encontraban zonas de títulos mineros y en explotación de agricultura, que acumulaban para ese año 1.5 millones de hectáreas⁶¹. A esto se suma la figura de las Áreas Estratégicas Mineras, que podrían destinar para esta actividad cerca de 17,5 millones de hectáreas⁶². Según un estudio de Oxfam, los títulos mineros activos, los pozos petroleros y sus rondas, implican una restricción para la adjudicación de baldíos a familias campesinas de 6 millones de hectáreas⁶³, un área similar a la total cultivada en Colombia.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos humanos ha alertado sobre la grave situación que sufren quienes viven en zonas cercanas a fuentes hídricas contaminadas debido a la explotación de recursos naturales, pues esto afecta *“la continuidad de las actividades básicas de subsistencia y la salud de los miembros de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que se encuentran en los territorios en los que se llevan a cabo dichos proyectos”*⁶⁴. En este tipo de casos, este organismo ha adoptado diversas decisiones, entre las que se encuentra el otorgamiento de medidas cautelares al considerar que los derechos a la vida, a la salud y a la alimentación de comunidades campesinas e indígenas se ven afectados por la implementación de proyectos extractivos⁶⁵.

3.6. DESPOJO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO DE POBLACIÓN CAMPESINA

Adicionalmente, los campesinos y campesinas han estado sometidos a violentos procesos de despojo y desplazamientos forzados, principalmente debido a esquemas de acumulación que requieren la reordenación y vaciamiento de los territorios. Se estima que 6 millones de hectáreas fueron abandonadas producto del conflicto armado y que gran parte de estas tierras aún continúan en

poder de los usurpadores⁶⁶. Según la Unidad de Restitución de Tierras, a diciembre de 2015 del total de 87.119 solicitudes de restitución, tan solo el 16% (14.931 solicitudes) habían sido incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. De estas, apenas 2.529 predios tienen orden de restitución en sentencia judicial, correspondientes a 179.502 hectáreas. Esto significa 4.445 familias con orden de restitución, 3.681 con goce material y 1.953 con entrega material del predio. Asimismo, la ONG Human Rights Watch ha registrado la compleja situación de los campesinos y campesinas desplazados que han reclamado la restitución de sus tierras, al reportar 52 asesinatos de líderes campesinos en los primeros meses del 2013⁶⁷.

No obstante, la violación de derechos humanos de campesinos y campesinas en el marco del conflicto armado o derivados de la violencia política no es nueva en Colombia. De acuerdo con el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP/PPP, el campesinado es uno de los sectores que más han sido violentado en sus derechos. Así, entre 1988 y 2012, cerca de 17.559 campesinos y campesinas fueron víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario⁶⁸, sumado a que desde la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC –EP hasta el 8 de septiembre de 2019, 666 personas líderes sociales y defensoras de Derechos Humanos han sido asesinadas en Colombia⁶⁹. Según informe de Indepaz al menos 65 de las 85 masacres registradas en el informe de 2020 se desarrollaron en áreas rurales⁷⁰.

⁶¹ Citado del IGAC por FAO y UPRA, Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. FAO, Bogotá, 2017

⁶² Ver Resolución 0045 de 2012, Agencia Nacional de Minería.

⁶³ Mejía Miguel y Mojica Jhenifer Lo que usted debe saber sobre la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia. OXFAM, Bogotá, 2014.

⁶⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 250, 253.

⁶⁵ 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/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

⁶⁶ Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia, 2013*, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>.

⁶⁷ Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia, 2013*, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>.

⁶⁸ Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz - CINEPP-PP, Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012, agosto de 2013, disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

⁶⁹ Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; Coordinación Social y Política Marcha Patriótica; Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. Informe Especial Violaciones a los Derechos Humanos en Tiempos de Paz. Septiembre 2019 consultado 24-08-20. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Informe-Violaciones-a-los-Derechos-Humanos-en-tiempos-de-Paz.-Septiembre-de-2019-18-09-19.pdf>.

⁷⁰ Indepaz. Informe ¿Regreso de las Masacres en Colombia? 20 de diciembre de 2020 consultado el 8 de julio de 2021 en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Masacres.pdf>.

3.7. MEDIDAS PARA SUPERAR LA EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN

Para superar la situación descrita, que evidencia la discriminación y vulnerabilidad extrema a la que está sometido el campesinado, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas asegura que es necesario adoptar al menos tres medidas. La primera, consiste en aplicar de manera más adecuada las normas vigentes; la segunda, radica en llenar las lagunas existentes en el derecho internacional de los derechos humanos; la tercera y última, reside en elaborar un instrumento jurídico sobre los derechos de las personas que trabajan en las zonas rurales⁷¹.

Estas tres medidas pueden ser adoptadas por los Estados a nivel interno para luchar contra la discriminación del campesinado al interior de los países. El proyecto de reforma constitucional que se presenta tiene por objeto atacar la discriminación y vulnerabilidad del campesinado colombiano a través de esas tres medidas. Para ello se presenta una reforma que, a la vez que refuerza los supuestos del Estado social de derecho, colma lagunas existentes cuando reconoce nuevas realidades y nuevos derechos, y principalmente al proponer un articulado que será el fundamento de un instrumento de reconocimiento de los campesinos y campesinas y de protección de sus derechos.

3.8. FALLA DE RECONOCIMIENTO Y DE REDISTRIBUCIÓN FRENTE AL SUJETO CAMPESINO Y EL IMPERATIVO DE CORREGIRLAS

Corregir la falla de reconocimiento y de redistribución de los sujetos campesinos es un imperativo ético y una exigencia constitucional. El Estado está en el deber de subsanarlas en desarrollo de al menos dos principios: el principio de diversidad cultural de la nación y el principio de igualdad, los cuales son principios fundantes y orientadores del Estado Social de Derecho plasmado en la Constitución de 1991.

El principio de diversidad étnica y cultural de la nación, contenido en el artículo 7 constitucional, parte de reconocer y valorar la dignidad que tienen las diferentes etnias y culturas que conviven en el territorio colombiano. La Corte Constitucional ha establecido que este principio es una muestra del carácter democrático, participativo y pluralista de la nación, el cual parte de *“la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental”*⁷². En desarrollo de este postulado, el Estado está en

el deber de reconocer y respetar dicha diversidad, así como de reconocer derechos diferenciados en función del grupo y garantizar el derecho a la igualdad del mismo, que en estos casos implica garantías para ejercer su derecho a la diferencia⁷³. En el caso de los grupos étnicos, como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, la Corte Constitucional ha reconocido como derechos diferenciados en función del grupo el derecho a la vida y a la integridad comunitaria; el derecho de la comunidad a la igualdad, entendida como el derecho al reconocimiento de la diferencia; los derechos políticos de representación y consulta; el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios; el derecho a la autonomía política, económica y social⁷⁴.

Por su parte, el principio de igualdad, tratándose de grupos culturalmente diversos, impone al Estado colombiano la obligación de no discriminar a estos grupos (garantizar igualdad formal), lo cual implica que la ley no puede asignar cargas especiales o excluir a este grupo de ciertos beneficios por el hecho de serlo; demanda a su vez el deber de adoptar medidas de diferenciación positiva que permitan superar el estado de exclusión y marginación; y finalmente exige del Estado la adopción de medidas para garantizar que la igualdad sea real o que la discriminación no se produzca de facto, para lo cual existen los derechos diferenciados en función del grupo ya mencionados.

Para el caso del campesinado el Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH construyó un documento para definirlo y aportar elementos para su reconocimiento en el Censo 2017 (que fue incorporado solamente hasta el 2019 en otros instrumentos del DANE) en el cual reconoce su dimensión socio-cultural así: *“El campesinado se constituye al poner en práctica unas maneras específicas de vivir, de pensar y de estar en las zonas rurales, que se concretan en características culturales distinguibles”*⁷⁵. Es decir, si bien, los campesinos y campesinas no son un grupo étnico, sí son un grupo culturalmente diverso que requiere, en esa medida, de reconocimiento y de la adopción de medidas que eliminen la discriminación que se ejerce en su contra y que materialicen tanto el derecho a la igualdad del campesinado como el derecho a ser reconocidos como un grupo social diferenciado que requiere de medidas y derechos específicos para garantizar sus derechos y su continuidad como grupo. Si bien la exigencia de reconocimiento del campesinado no se agota con su inserción en el texto constitucional, es importante tener en cuenta el significado que tiene su reconocimiento explícito

⁷¹ Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones, Estudio Definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la Promoción de los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, Distr. General, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, párr. 63.

⁷² Corte Constitucional, Sentencia T-380 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷³ Catalina Botero, Multiculturalismo y derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Revista *Precedente, Anuario Jurídico*, Universidad Icesi. Cali, Colombia, 2003.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ ICANH. Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia. Documento técnico elaborado por el ICANH. Insumo para la inclusión del campesinado en el censo DANE 2017. Febrero 2017.

en la Carta superior, el cual tiene efectos jurídicos pero a la vez se constituye en un reconocimiento de la reivindicación social y política de este grupo.

3.9. 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 de los pueblos indígenas o de las comunidades afrocolombianas– según la conceptualización establecida por la Comisión de Expertos⁷⁶ 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 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*”⁷⁷.

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*”⁷⁸. Esta dimensión territorial⁷⁹ 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”⁸⁰.

La comisión considera como ejes centrales de esta caracterización cultural⁸¹: 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 autorreproducción 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 productiva⁸². 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 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

⁷⁶ 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%20CIENCIA%20Y%20TECNOLOGIA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf.

⁷⁷ Ídem pág. 7.

⁷⁸ Ídem pág. 8.

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Ídem pág. 10.

⁸¹ Ídem.

⁸² Ídem.

conocimientos tradicionales sobre producción sin dejar de integrar nuevos conocimientos⁸³.

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]”⁸⁴. 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 inserción⁸⁵.

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, el 70% de los alimentos que se producen en Colombia vienen de pequeños campesinos y campesinas⁸⁶. 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 yuca⁸⁷, 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 estas 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 grandes⁸⁸. 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 opciones⁸⁹.

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

⁸³ 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/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

⁸⁴ Comisión de Expertos. 2017, pág. 14.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ Revista *Semana*. Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Ver: Forero Jaime. El campesino colombiano: Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

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 población⁹⁰. La configuración de territorialidades campesinas va en esta misma dirección: acotar el 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 concretos⁹¹. 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 campesinos y 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 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, tal como también se propone en este Proyecto de Acto Legislativo como pasa a exponerse.

⁹⁰ Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.

⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-496 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

3.10. AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS TERRITORIALES PARA LOS CAMPESINOS

A pesar de lo anterior, es necesario anotar que existen avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para el campesinado. A nivel internacional, por ejemplo, varios relatores especiales de Naciones Unidas se han pronunciado a favor de reconocer la tierra como un derecho humano. El Relator Especial del Derecho a una Vivienda Adecuada aseguró que los Estados tienen la obligación de promover y realizar el derecho a la tierra, al determinar la existencia de lo que el Relator denominó una “laguna normativa”, consistente en *“la falta de reconocimiento en el derecho internacional relativo a los derechos humanos del derecho a la tierra”*⁹².

En el sentir del Relator, garantizar el derecho a la tierra está en íntima relación con la garantía de otros derechos humanos. En efecto, aseguró que *“sin un reconocimiento jurídico adecuado de los derechos tanto individuales como colectivos sobre la tierra, el derecho a una vivienda adecuada en muchos casos no se puede ejercer de forma eficaz. No obstante, el derecho a la tierra no está únicamente vinculado al derecho a una vivienda adecuada, sino que está integralmente relacionado con los derechos humanos a la alimentación, el sustento, el trabajo, la libre determinación y la seguridad de la persona y del hogar y el sostenimiento de los recursos comunes de propiedad. La garantía del derecho a la tierra es por tanto fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento”*⁹³ (subrayado fuera del texto).

En igual sentido se ha pronunciado el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, quien ha asegurado que el acceso a la tierra es esencial para el goce del derecho a la alimentación y ha recomendado explícitamente consolidar el derecho a la tierra como un derecho humano. De igual manera señaló que aunque la seguridad en la tenencia de la tierra es de la mayor importancia, la adjudicación de títulos individuales y el impulso de un mercado de tierras tal vez no son las mejores vías para garantizar este derecho. Por el contrario, aseguró que el reconocimiento de “sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra” así como la redistribución de la tierra podría mejorar la protección de quienes viven de la tierra, y de paso garantizar el derecho a la alimentación⁹⁴. Este Relator ha resaltado como

⁹² Consejo de Derechos Humanos, 4º período de sesiones, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, Distr. General. A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.

⁹³ *Ibid.*, párr. 29.

⁹⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, Distr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

positivo el hecho de que países africanos hayan ampliado el reconocimiento jurídico de la propiedad para dar paso al reconocimiento de derechos consuetudinarios vigentes, los cuales incluyen la propiedad colectiva como una alternativa a la mera adjudicación de títulos individuales⁹⁵.

Pero incluso hay un documento internacional que recomienda la protección de todas las formas de tenencia de la tierra, garantizando que todas las formas de tenencia brinden seguridad contra desalojos y otras medidas que puedan poner en peligro los derechos legítimos de tenencia. Se trata de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁹⁶. Estas Directrices en efecto promueven una visión cercana a aquellas que promueven la garantía explícita del derecho a la tierra, al no promover la propiedad individual como la vía para asegurar la tenencia de la tierra. El instrumento es, además, el resultado de años de negociación entre los Estados, organizaciones sociales, movimientos campesinos y el sector privado, con la participación del Relator para el Derecho a la Alimentación.

A nivel regional también se han dado algunos pasos en este sentido. Como se mencionó anteriormente, el Sistema Interamericano ha adoptado una interpretación amplia del artículo 21 de la Convención que reconoce el derecho a la propiedad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la visión sobre las tierras de las comunidades que viven de ella no es del todo compatible con el derecho a la propiedad privada, pero que este hecho no puede dejar desprotegido el derecho al territorio, ya que *“desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas”*⁹⁷ (subrayado fuera del texto). En ese sentido, la propiedad comunitaria de la tierra ha sido reconocida en el SIDH debido a los vínculos de las comunidades con la tierra, la cual se define, según la Corte IDH, a partir de *“lazos particulares de uso de los recursos, lazos ceremoniales o espirituales o cualquier otra característica de la cultura”* (subrayado fuera del texto). Como características de la cultura se pueden destacar los valores y tradiciones campesinas, que

distan de ser como los de los grupos étnicos, pero que tienen arraigo en estas comunidades.

Para el reconocimiento de la territorialidad campesina resulta de particular relevancia el caso de las masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, fallado por la Corte IDH. En este caso, en el que el ejército salvadoreño impulsó la política de “tierra arrasada” en varios poblados campesinos, se constató que la pérdida en este caso no había sido simplemente material, sino que la gravedad de los hechos residía en la pérdida de las condiciones más básicas de existencia así como de *“todo referente social de las personas que vivían en esos poblados”*. El acabar con las tierras, los cultivos y el sacrificio de animales constituyó una *“pérdida de significación tanto afectiva como material en el universo campesino”*⁹⁸. Como lo aseguró la Corte IDH, la política de tierra arrasada *“quiso acabar con la zona, con toda su gente, vaciar el territorio, expulsarles de allá”*. Asimismo, *“fue una lógica de exterminio, una destrucción total de los espacios sociales (...) la masacre disolvió la identidad colectiva, al dejar un vacío social, donde la comunidad hacia sus ritos, sus intercambios afectivos, el contexto y el marco en el que se sabían parte de la comunidad”*⁹⁹. La Corte concluyó que las víctimas sobrevivientes *“perdieron los vínculos comunitarios y afectivos de sus raíces identitarias, además de los bienes materiales”*, todo lo cual derivó en *“cambios forzados en la estructura social, lo cual implicó rupturas, pérdidas, dolor, y mucho sufrimiento”*¹⁰⁰.

Es precisamente la constatación del desarraigo que sufren las comunidades campesinas que han sido víctimas de violencia política, lo que también ha llevado a instancias nacionales a reconocer los vínculos que los campesinos tienen con su lugar de vida. Así, a pesar de que no exista en Colombia un reconocimiento explícito del derecho a la tierra o al territorio campesino, de manera implícita se ha reconocido la relación particular que este grupo social tiene con los territorios que habita. No de otra manera se entiende que uno de los efectos mayormente aceptados causados por el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas sea el desarraigo. Este fenómeno implica que el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas tiene efectos más allá del detrimento patrimonial o material, instalando la pérdida en la separación del lugar con el que se tienen vínculos simbólicos fuertes y en el que se han echado raíces.

Pero hay avances más recientes en este sentido. La Corte Constitucional ha venido analizando “el campo” como un “bien jurídico de especial protección constitucional”. De acuerdo con este tribunal, “el campo” es una *“realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo*

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ Las Directrices fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS, por sus siglas en inglés) en su 38º período de sesiones, celebrado el 11 de mayo de 2012.

⁹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.

⁹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 180.

⁹⁹ *Ibíd.*, párr. 180.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, párr. 194.

está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados” (subrayado fuera del texto)¹⁰¹. Con esta aproximación al espacio de vida campesino la Corte se acercó al concepto de territorialidad campesina, entendiendo su importancia y los deberes de protección que emanan de esta realidad.

Por lo anterior, el reconocimiento de la tierra como derecho humano y de los derechos territoriales de las comunidades campesinas formalizaría una relación de hecho existente, cuyo reconocimiento ha ido en evolución a nivel internacional, regional y nacional. Estos avances deben ser afianzados y estipulados de manera expresa en la Carta Política de manera que los derechos sean efectivamente protegidos y los campesinos y campesinas cuenten con garantías para ejercerlos, tal como lo propone este Proyecto de Acto Legislativo.

3.11. DERECHO A LAS SEMILLAS

Las semillas son fundamentales para la agricultura y para la vida campesina. Como lo asegura el movimiento campesino, diversas generaciones de agricultores y agriculturas se han encargado de conservar y mejorar las semillas a partir de técnicas colectivas tradicionales como la selección, el cruzamiento, la reproducción y la libre circulación de las variedades de semillas¹⁰². Ello ha provocado la ampliación de la base genética de las especies y la creación de los cultivos que durante décadas han sustentado nuestra alimentación.

De acuerdo con la FAO, el 50% de la alimentación global proviene del campesinado, mientras que el 30% proviene de la cadena alimentaria industrial¹⁰³. A nivel nacional el panorama es similar, pues cerca del 50% de los cultivos temporales, los cuales incluyen granos básicos, tubérculos y vegetales, son producidos por fincas pequeñas. Lo mismo ocurre con cultivos permanentes como el café y las frutas, para los que estas pequeñas fincas aportan el 48% de la producción¹⁰⁴. De acuerdo con este estudio, las fincas pequeñas aportan a la producción nacional el 83% del trigo, el 81% de los frijoles secos, el 79% de la cebada, el 71% del maíz amarillo, el 61% del

maíz blanco, el 35% de los cerdos, el 17% de los pollos y el 17% del ganado vacuno¹⁰⁵. Sin embargo, según la FAO, el 75% de la diversidad agrícola mundial se perdió en el transcurso del siglo XX, lo cual ha afectado de manera particular cultivos como el trigo, el arroz, el maíz, la papa, los frijoles, el tomate, entre otros¹⁰⁶.

La pérdida de la biodiversidad en la agricultura se puede atribuir a diversos factores. El más relevante reside en los cambios en la producción agrícola, la cual ha privilegiado en los últimos años la producción agroindustrial. Ello ha afectado modelos tradicionales de producción agrícola impulsados por el campesinado que no solo aseguran nuestra alimentación, sino que además garantizan nuestra soberanía alimentaria. Allí reside el impacto en la pérdida de biodiversidad, ya que mientras la agroindustria promueve monocultivos y la estandarización de patrones de alimentación, la economía campesina permite que los alimentos que consumimos ayuden a proteger el ambiente en el que se producen, permitan mayor diversidad y que sean adecuados culturalmente. Distintas organizaciones alertan sobre la simplificación de nuestra dieta alimentaria, justamente debido al enfoque que la agroindustria pone en unos pocos cultivos, entre los que se cuentan el arroz, el maíz, el trigo, la soya, la papa y la caña de azúcar, los cuales representarían cerca del 90% de la alimentación mundial¹⁰⁷. Es por ello que organizaciones campesinas aseguraron en una declaración sobre las semillas, que “*unas cuantas variedades uniformes reemplazan a miles de variedades locales, erosionando la diversidad genética que sustenta nuestra alimentación*”¹⁰⁸.

En el centro de esta problemática se encuentra el creciente interés de la industria por ampliar el control en el mercado de semillas y por generar una legislación que proteja esta inversión, aun cuando ello afecte gravemente el derecho a la alimentación y ponga en peligro medios de subsistencia para comunidades campesinas. De acuerdo con el Relator para el Derecho a la Alimentación, el sistema comercial de semillas ha generado la concesión de privilegios de monopolio a las empresas productoras de semillas, principalmente a través de instrumentos de propiedad intelectual, con lo cual se ha generado una dependencia de los agricultores más pobres y riesgos de endeudamientos, así como pérdida de biodiversidad propiciada por la extensión de las variedades comerciales¹⁰⁹.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ Declaración de Bali sobre semillas, disponible en: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/biodiversidad-y-recursos-gencos-mainmenu-37/1128-las-semillas-campesinas-son-dignidad-cultura-y-vida-campesinos-en-resistencia-defendiendo-sus-derechos-respecto-de-las-semillas-campesinas>.

¹⁰⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe

¹⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M. P. Adriana Guillén. De acuerdo con esta sentencia, el campo encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64, 66 y 150.18 de la C. P.

¹⁰² La Vía Campesina, Grain, Las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Resistencias y luchas, 2015, disponible en: <http://viacampesina.org/es/images/stories/pdf/Seed%20laws%20booklet%20ES%202.pdf>.

¹⁰³ Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia, junio de 2015. p. 13.

¹⁰⁴ *Ibíd.*

3.12. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELLECTUAL SOBRE SEMILLAS

En un informe que el Relator sobre el Derecho a la Alimentación preparó sobre las consecuencias de las políticas de semillas y los derechos de propiedad intelectual aplicados a la agricultura en la realización del derecho a la alimentación, se aseguró que en los últimos años, *“hemos sido testigos de un importante fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual a nivel mundial, promovido por los países desarrollados y en beneficio de las empresas de estos países”*¹¹⁰. Este fortalecimiento demuestra el poder de la industria agrícola y de alimentos que mediante la propiedad intelectual ha generado la desaparición y menosprecio de las semillas campesinas. Las dos vías principales mediante las cuales se ha generado un régimen de propiedad intelectual son las patentes y los derechos de los obtentores vegetales.

El primer mecanismo consiste en un instrumento que reconoce que una persona natural o jurídica es propietaria exclusiva de una semilla específica; en consecuencia tiene derecho a evitar el uso, la reproducción, la venta o el intercambio de dicho producto sin su expresa autorización. Así las cosas, los agricultores que quieran utilizar semillas patentadas deben realizar un pago al propietario de la patente y aun al comprarlas tienen obligaciones que restringen su uso (como la no reutilización de la semilla para un cultivo subsiguiente, por ejemplo). Por su parte, los derechos de obtentores vegetales consisten en otra forma de privatizar las semillas que se diferencia sutilmente de las patentes pero que tienen los mismos impactos negativos en los derechos de los agricultores. Esta normatividad surgió de la Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y del Convenio que regula su funcionamiento y los derechos de los fitomejoradores, el cual fue adoptado en 1961 y fue revisado en diversas ocasiones, siendo la última de sus revisiones la más restrictiva para los derechos de los agricultores¹¹¹.

El objetivo de este tipo de protección es fomentar un sistema que proteja variedades vegetales y estipular rangos de garantía de propiedad intelectual sobre el proceso de fitomejoramiento. El Convenio reconoce derechos al obtentor de nuevas variedades vegetales como una forma de propiedad intelectual que le permite su explotación exclusiva por un período específico. Aunque en sus primeras versiones UPOV otorgaba derechos sobre la producción y

utilización de las semillas, los agricultores podían guardar y sembrar de nuevo las semillas. Sin embargo, en la última versión de 1991 la protección fue más amplia para los obtentores y más restringida para los agricultores, pues bajo esta última revisión no hay posibilidad de reutilizar las semillas, y en caso de que así se haga deben pagarse derechos de autor, entre otros reforzamientos que favorecen a las empresas que controlan este mercado.

En términos generales, las leyes sobre comercialización de semillas definen los criterios que las semillas deben cumplir para llegar al mercado. A nivel mundial este tipo de legislación se ha justificado de manera doble. Por un lado se ha dicho que es necesaria para proteger a los agricultores que contarán con semillas de calidad. Por otro lado se ha asegurado que son necesarias para proteger a los consumidores mediante la producción de cultivos que cuenten con semillas certificadas. Sin embargo, como lo reconoce el Relator para el Derecho a la alimentación, *“la expansión de derechos de propiedad intelectual puede constituir un obstáculo a la adopción de políticas que favorezcan el mantenimiento de la biodiversidad y de las variedades de los agricultores. Los derechos de propiedad intelectual recompensan y promueven la normalización y la homogeneidad, cuando lo que debería recompensarse es la diversidad biológica agrícola, en particular ante la creciente amenaza del cambio climático y la necesidad, por tanto, de aumentar la resistencia alentando a los agricultores a depender de diversos cultivos”*¹¹².

Asimismo aseguró que esta visión de las semillas privilegia los cultivos de alto rendimiento en detrimento de los cultivos tradicionales, bajo la falsa premisa de que lo que importa en el sistema alimentario es únicamente la producción, dejando de un lado la distribución de recursos: *“El enfoque de intentar lograr la seguridad alimentaria simplemente proporcionando a los agricultores semillas que ofrecen un alto rendimiento en ciertas condiciones se basa en la premisa de que la seguridad alimentaria es principalmente un problema de producción, cuando en realidad las cuestiones de accesibilidad son como mínimo igualmente importantes”*¹¹³.

Adicionalmente, movimientos campesinos han alertado sobre el riesgo de establecer derechos de propiedad intelectual sobre la vida y particularmente

provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009.

¹¹⁰ *Ibíd.*, párr. 10.

¹¹¹ La UPOV es una organización de carácter intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza, creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, el cual fue suscrito en París el 2 de diciembre de 1961. Entró en vigor el 10 de agosto de 1968 y fue revisado por los países miembros en tres ocasiones: el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991.

¹¹² Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009 párr. 39.

¹¹³ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009, párr. 37.

sobre las semillas. Como lo afirman organizaciones campesinas, las semillas y plantas sobre las que se han entregado derechos de propiedad privada son el producto de recursos que han sido conservados y mejorados por diversas generaciones de comunidades agrícolas. En esa medida, lo novedoso de las semillas y plantas que las empresas registran como invenciones parten del trabajo que durante años han emprendido comunidades locales sin ninguna pretensión de privatización. Así, el impacto de otorgar derechos de propiedad intelectual sobre las semillas se puede observar en cuatro vías. En primer lugar, estos derechos configuran el despojo del patrimonio colectivo y de saberes tradicionales que lo han hecho posible; en segundo lugar, propician dependencia de los campesinos a grandes empresas que controlan el mercado de semillas, ya que los agricultores deben pagar para utilizar productos que ellos mismos han trabajado durante años, incrementando los costos de producción; en tercer lugar, conducen a que las semillas campesinas sean consideradas como ilegales o inapropiadas para la alimentación; finalmente, llevan a la pérdida de biodiversidad y alteran los patrones culturales de alimentación que varían en todos los rincones del mundo.

En Colombia, este tipo de leyes existen hace cerca de tres décadas, aunque recientemente se han visto reforzadas en virtud de la presión internacional para que se adopte este tipo de legislación¹¹⁴. La Decisión 345 de 1993 de la Comunidad Andina de Naciones adoptó el régimen común de derechos de obtentores vegetales UPOV-1978. Esta decisión tiene como objetivo proteger los derechos de los fitomejoradores a través de la aplicación del Convenio UPOV¹¹⁵ y tuvo poca aplicación inicial en el país, pues mientras fomentaba la adopción de semillas registradas y certificadas no criminalizaba agricultores por utilizar dichas semillas. Sin embargo, la presión para que Colombia endureciera su legislación condujo a la adopción de la Ley 1032 de 2006 que modificó el Código Penal para penalizar el uso de semillas protegidas. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional aunque se aclaró el alcance de dicha disposición.

Adicionalmente, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) adoptó la Resolución 970 de 2010 que controlaba el uso, producción y comercialización de semillas y que se constituyó en uno de los motivos de las movilizaciones agrarias

que se vivieron en el país durante el 2013 y 2014, ya que permitía la confiscación y destrucción de semillas. La norma fue suspendida en virtud de las protestas campesinas y el 7 de septiembre de 2015 se expidió una nueva resolución que constituye el marco general que reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas. Por su parte, en 2012 se adoptó la Ley 1518 de 2012 que incorporó a nivel interno el Convenio UPOV en su versión de 1991 como parte de los compromisos que el Gobierno colombiano adoptó al firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, debido a la ausencia de consulta previa con grupos étnicos. El espíritu de esta norma persiste en las leyes vigentes y por ello es preciso elevar a rango constitucional una protección a las semillas como soporte de la soberanía alimentaria, así como reconocimiento a los conocimientos campesinos y a su trabajo de conservación de la biodiversidad genética.

3.13. LA NECESIDAD DE PROTEGER LAS SEMILLAS

El Relator para el Derecho a la Alimentación ha alertado sobre la necesidad de proteger los derechos de los agricultores en la legislación nacional e internacional. Como ejemplo trae el artículo 9 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este artículo reconoce la contribución que aportan las comunidades locales y agricultores en la conservación y desarrollo de recursos fitogenéticos que son la base de la producción alimentaria, y exhorta a los Estados a que protejan los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos, el derecho a participar en la distribución de beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos y el derecho a participar en la toma de decisiones sobre estos recursos. En todo caso, el Relator considera que este reconocimiento no es suficiente y asegura que para que estos derechos se conviertan en realidad, *“los gobiernos deberían aceptar que tienen la obligación de apoyar los sistemas de semillas de los agricultores”*¹¹⁶.

Por otra parte, es importante anotar que, de acuerdo con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen tres obligaciones frente al derecho a la alimentación, las cuales tienen aplicación respecto de las semillas como base de este derecho. La primera se refiere a respetar el acceso existente a una alimentación adecuada; en esta medida, los Estados no deberían tomar decisiones que impidan dicho acceso; como lo afirma el Relator para el Derecho

¹¹⁴ Para una revisión exhaustiva de las leyes de semillas en Colombia ver, Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia, junio de 2015.

¹¹⁵ Colombia es Estado miembro de la UPOV, en virtud de la Ley 243 de 1995, que avaló la intención del Estado de adherir al Acta de 1978. La Corte Constitucional la declaró exequible mediante Sentencia C-262 del 13 de junio de 1996. El Convenio UPOV-78 entró en vigor el 13 de septiembre de 1996 en el país.

¹¹⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009. Párr. 44.

a la Alimentación, “la introducción de legislación u otras medidas que creen obstáculos a la utilización por los agricultores de los sistemas extraoficiales de semillas puede ser contraria a esa obligación, por cuanto privaría a los agricultores de un medio de lograr su sustento”. La segunda obligación es la de proteger el derecho a la alimentación, la cual “no sería respetada si un Estado no regulara las actividades de los titulares de patentes o de los fitogenetistas para evitar que violen el derecho a la alimentación de los agricultores que dependen de esos insumos para poder proseguir sus actividades agrícolas”. Y la tercera consiste en la obligación de realizar el derecho a la alimentación, la cual se procura, entre otras, facilitando el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, como las semillas.

Como se observa, se trata de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, que son espacios de participación creados por la Ley 101 de 1993 para la concertación de las políticas y programas dirigidas al desarrollo de los territorios rurales¹¹⁷. Luego de varios años de existencia sus resultados son bastante precarios, tal como lo afirma el Cinep: “Por ejemplo en Boyacá, el Ministerio asesoró la creación de los CMDR, pero debido a la falta de compromiso y cambio de periodos administrativos estos se encuentran inactivos en más de un 90% de los municipios del departamento. Según información otorgada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los CMDR sólo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”¹¹⁸.

Pero el déficit de representación política también está asociado a la violación sistemática de derechos de la población campesina, particularmente de aquellos que han decidido organizarse y movilizarse por las luchas históricas del campesinado y por sus derechos. La violencia política contra el campesinado, a través del asesinato selectivo de sus líderes y de los desplazamientos forzados de pueblos enteros, ha estado dirigida justamente a fragmentar procesos organizativos que buscan tener una voz y participación para que las exigencias de los campesinos y campesinas sean escuchadas.

De acuerdo con el CINEP, es necesario reconocer los vínculos entre la victimización a la que es sometida el campesinado y su ejercicio de movilización y protesta social. Según la Base de Datos de luchas sociales de esta organización, entre 1988 y 2012 los campesinos, campesinas y personas del campo en situación de desplazamiento forzado tomaron parte en el 15,5% del total de

luchas sociales que han sido registradas en el país¹¹⁹. De conformidad con la información de esta base de datos, el campesinado se movilizó por las políticas públicas agrarias en un 23%, por derechos de todo tipo en un 23%, por la tierra en un 18%, mientras el 34% restante está relacionado con la exigencia de construcción de infraestructura para sacar sus productos, con la demanda por servicios públicos y con demandas ambientales relacionadas con el incremento de actividades extractivas en los territorios. El CINEP asegura que todas las reivindicaciones del período mencionado develan el incumplimiento de pactos a los que los distintos gobiernos y el campesinado habían llegado sobre distintos aspectos¹²⁰.

Este déficit debe ser subsanado. Para ello, el proyecto de reforma constitucional propone el mecanismo de consulta popular obligatoria en casos en los que se puedan ver afectados los derechos territoriales campesinos. Como se verá, se trata de un mecanismo que busca dotar de mecanismos de participación efectiva a las comunidades campesinas y de subsanar el déficit de representación política mediante el fortalecimiento de mecanismos de participación ya contemplados por la Constitución Política.

3.14. ADAPTACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES RECONOCIDOS UNIVERSALMENTE A LAS NECESIDADES PARTICULARES DEL CAMPESINADO

Los derechos sociales son un conjunto de garantías jurídicas que buscan el mejoramiento de la calidad de vida para los individuos y las comunidades. Dentro de ese conjunto se incluyen los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, a la recreación, al agua, al trabajo, así como las libertades sindicales.

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha planteado que los derechos sociales deben adaptarse a los diversos contextos donde transcurre la vida de las comunidades y los individuos. Para que los derechos puedan garantizarse plenamente deben ser adaptables a realidades sociales diversas y ser aceptables conforme a las tradiciones culturales de los pueblos, pues en caso contrario no lograrán el objetivo de dignificar a todas las personas. Si los currículos educativos no se diseñan teniendo en cuenta la historia y la vida diaria de las comunidades, si la alimentación no es acorde a las costumbres de los pueblos, o si la vivienda no se construye de acuerdo a las características de los territorios, entonces los derechos a la educación, a la salud y a la vivienda no estarían plenamente garantizados. Por eso la *Adaptabilidad* en materia de derechos sociales es una condición necesaria para que tales derechos se garanticen plenamente.

¹¹⁷ Al respecto, consultar en: http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm.

¹¹⁸ Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz - CINEPP-PP, Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012, agosto de 2013, pág. 22, disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

¹¹⁹ *Ibíd.*, pág. 10-11.

¹²⁰ *Ibíd.*

La cuestión de la adaptación a contextos diversos está ligada a dos principios de interpretación de los derechos sociales: Adaptabilidad y Aceptabilidad cultural. Tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en sus Observaciones Generales, como la Corte Constitucional en varias sentencias, se han pronunciado sobre el principio de Adaptabilidad en materia de derechos sociales. En la Observación General n.º 13, relativa al derecho a la Educación, el mencionado Comité de la ONU plantea que la *“educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”*¹²¹. Esta tesis también es defendida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-743 de 2013; para la Corte, *“el requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar”*¹²².

El concepto de Aceptabilidad cultural también ha sido defendido en múltiples ocasiones por estos organismos. En materia de derecho a la Salud, el Comité planteó que *“los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades”*¹²³. Este principio ha sido acogido por la Corte Constitucional en múltiples fallos, destacándose la Sentencia C-313 de 2014 que revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud¹²⁴.

En materia del derecho a la Vivienda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales habló de la adecuación cultural de la vivienda, para aludir a *“la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”*¹²⁵. El Comité también ha planteado tesis similares frente al derecho a la alimentación, destacando que la satisfacción de las necesidades alimentarias de los individuos requiere el consumo

de víveres *“sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”*¹²⁶.

Los conceptos de Adaptabilidad y Aceptabilidad Cultural apuntan a un mismo propósito: asegurar que los derechos sociales de las comunidades sean garantizados conforme a sus tradiciones, sus realidades y sus contextos. Por lo anterior, el reconocimiento del campesinado exige que los derechos de los que son titulares se adapten a las realidades del mundo rural y a las tradiciones de las regiones del país donde se recrea la vida campesina. De esta manera, los currículos de las niñas y niños del campo deberán adaptarse para incluir aprendizajes relacionados con las actividades propias de la economía campesina, y las políticas de vivienda rural deberán tener en cuenta la garantía de condiciones para recrear las tradiciones del campo en lugar de desarrollar proyectos de vivienda con enfoques propios del mundo urbano. En materia de seguridad social deberán impulsarse proyectos que aseguren la garantía de salud, pensiones y riesgos laborales con políticas acordes con una economía con ingresos, tiempos y formas jurídicas distintas a las relaciones laborales marcadas exclusivamente por la relación salarial.

La adaptación de los derechos sociales requiere políticas que van más allá de la aceptabilidad cultural o la adecuación a contextos rurales o modos de vida campesinos. La adecuación cultural cobra vigencia si hay algún acceso a políticas que promueven acceso a bienes, servicios y políticas necesarias para las comunidades, pero ello no ocurre cuando los programas de bienestar social no llegan a las comunidades y el Estado incumple sus obligaciones en materia de derechos sociales. Por eso el paso previo a la adecuación cultural es el desarrollo de políticas de acceso físico y económico a bienes y servicios de los que no dispone buena parte de la población campesina. En materia de derecho a la educación, por ejemplo, los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de 2019 reflejan que el 18% de los hogares campesinos son analfabetas. El Estado colombiano tiene la obligación de garantizar el acceso físico y económico a la educación para todos los niños y niñas campesinas, y también tiene la obligación de adecuar los programas educativos a las realidades del campo. La situación es similar respecto al aseguramiento en salud, según datos de 2019 del DANE, pues el 9.3% de los hogares campesinos a nivel nacional no tienen esta posibilidad, o las condiciones de vivienda respecto al saneamiento básico como no tener fuente de agua mejorada afecta al 27.3% de los hogares campesinos o el trabajo informal es del 86.7%¹²⁷. Es decir, son necesarios también programas de vivienda, hábitat, salud, seguridad social, agua, alimentación y el conjunto de derechos sociales de los que son titulares los individuos y las comunidades campesinas.

¹²¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 13, párr. 6.

¹²² Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas.

¹²³ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 14, párr. 12.

¹²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2014, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza.

¹²⁵ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 4, párr. 8.

¹²⁶ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 12, párr. 8.

¹²⁷ DANE. ECV-2019

4. SOBRE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y CAMPESINAS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES

Tras un proceso de cerca de 20 años, liderado por La Vía Campesina (LVC) -una organización compuesta por cerca de 182 organizaciones campesinas en 81 países¹²⁸-, la Declaración de Naciones Unidas para los derechos del campesinado y otros trabajadores rurales (DNUC) fue una realidad en 2018. Esta Declaración, como lo han admitido investigadores, tiene entre sus objetivos que se amplíe el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, se tomen medidas para mejorar su calidad de vida y se amplíe el reconocimiento internacional de esta población¹²⁹.

La DNUC tiene entre sus principales antecedentes la Declaración Internacional sobre los Derechos de Campesinos y Campesinas, un documento realizado tras la Asamblea de LVC en Yakarta, Indonesia. Este documento fue presentado ante las Organizaciones de Naciones Unidas en medio de la celebración del 60° aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 2008, en compañía de Food First Information and Action Network (FIAN) y otras organizaciones acompañantes. Con lo contenido en la Declaración se logró hablar sobre los derechos del campesinado en medio de la crisis ambiental y alimentaria que afectaba al planeta entero¹³⁰. Algunas de las cosas que impulsó esta declaración fue que el 80% de personas que padecen hambre en el mundo habitaba en zonas rurales y el 50% fueron pequeños agricultores¹³¹.

En octubre de 2012 la Asamblea General de Naciones Unidas emitió una resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, que convocó a organizaciones campesinas, expertos y expertas y demás interesadas a participar en un grupo de trabajo para la formulación de un borrador de Declaración de Derechos del Campesinado. En esta resolución se exaltó la necesidad del reconocimiento de derechos de esta población, el camino hacia las metas de desarrollo del milenio con igualdad, la situación

de pobreza y hambre exacerbada en la población campesina y los impactos desproporcionados del cambio climático, entre otros¹³².

En 2013 de la mano de Bolivia, país elegido por las organizaciones por su marco jurídico progresista, se iniciaron las negociaciones y la presentación de diversos borradores para una declaración de los derechos del campesinado. En este proceso se reconoció a las organizaciones campesinas como expertas en las diferentes reuniones oficiales sobre el tema de campesinado¹³³. Proceso que finalmente concluyó en 2018 con la votación de la Declaración en la Asamblea General de Naciones Unidas, escenario en el que Colombia se abstuvo de votar.

4.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN

La “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”, no es un tratado. Es una declaración aprobada por una resolución de la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018 (Resolución A/RES/73/165), luego de haber sido aprobada previamente por el Consejo de Derechos Humanos de la misma ONU algunos meses antes. Al no ser un tratado, la DDC no es un documento formalmente vinculante pues las resoluciones de la Asamblea General no lo son. Sin embargo, estas declaraciones de la Asamblea General de la ONU tienen una gran significación política y tienen relevancia jurídica ya que son la interpretación que los propios Estados hacen del alcance de sus obligaciones en cierto tema, en este caso, los derechos del campesinado. Esos documentos son entonces considerados como parte del llamado “soft law”, o derecho blando, que son precisamente documentos que no son estrictamente vinculantes, pero tienen relevancia jurídica.

Ahora bien, al considerar la relevancia de esta declaración en torno a la protección y garantía de los derechos del campesinado, más allá de su adopción a través del acto unilateral por parte del Estado colombiano que se concretó durante el discurso de posesión del presidente Gustavo Petro Urrego, Este Gobierno ha decidido proponer su incorporación dentro del bloque de constitucionalidad, para que no solo haga parte del *soft law*, , y saldar con esto el déficit de protección jurídica que ha enfrentado el campesinado en Colombia.

¹²⁸ La Vía Campesina “Lista de Miembros de La Vía Campesina”. Disponible en su portal web: <https://viacampesina.org/es/lista-de-miembros-de-la-via-campesina/>.

¹²⁹ María Natalia Pacheco Álvarez, Luis Fernando Rosales Lozada. “The united nations declaration on the rights of peasants and others people working in rural areas: one step forward in the promotion of human right for the most vulnerable”. No 123. 2020. South center. Génova.

¹³⁰ Christophe Golay. Legal reflections on the rights of peasants and other people working in rural areas. 2013. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPeasants/Golay.pdf>.

¹³¹ Organización de las Naciones Unidas. Consejo de los Derechos Humanos. Resolución A/HRC/22/46. 2008. Pág. 5. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_14.pdf.

¹³² Organización de las Naciones Unidas. Consejo de los Derechos Humanos. Resolución A/HRC/RES/21/19. 2012. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/174/70/PDF/G1217470.pdf?OpenElement>.

¹³³ María Natalia Pacheco Álvarez, Luis Fernando Rosales Lozada. “The united nations declaration on the rights of peasants and others people working in rural areas: one step forward in the promotion of human right for the most vulnerable”. No 123. 2020. South center. Génova.

4.2. CONTENIDO E IMPORTANCIA DE LA DNUC

En el caso específico de la DNUC, este documento es muy importante para el campesinado pues reconoce que este tiene condiciones particulares de vida, por su vínculo especial con la tierra y la producción de alimentos, y por el desarrollo de formas particulares de trabajo familiar y asociativo. El campesinado tiene entonces un rol fundamental en el derecho a la alimentación, en la conservación de la biodiversidad y en la mitigación del cambio climático, a través de una agricultura sustentable. Pero también por sus condiciones particulares, el campesinado sufre enormes vulnerabilidades en un mundo globalizado, que amenaza las formas de vida campesinas, por ejemplo, por el acaparamiento de tierras derivado del efecto combinado de la expansión de la agroindustria, la minería y la especulación inmobiliaria.

A partir de esta constatación, la DDC concluye que el campesinado requiere un reconocimiento y protección especiales de los Estados. Los campesinos son obviamente titulares de todos los derechos humanos que todos tenemos por ser personas, como la vida, la libertad, la seguridad social o la educación; pero también deben reconocérseles unos derechos especiales por su particular situación, como el derecho a la tierra para que puedan tener, con sus propias prácticas productivas, una vida digna; la protección de sus conocimientos productivos tradicionales y de sus formas culturales; o el derecho al uso de las semillas que produzcan. La Declaración desarrolla

entonces las obligaciones correspondientes de los Estados para garantizar esos derechos, y es concordante con el desarrollo jurisprudencial que se ha hecho en la materia.

La DDC es entonces un paso esencial en el reconocimiento del campesinado como grupo social que es titular de derechos especiales, que deben ser garantizados por el Estado colombiano.

Finalmente, la DDC no implica ningún debilitamiento del reconocimiento de los derechos de otros sujetos de la ruralidad, en especial los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. Específicamente en su preámbulo la Declaración precisa “se aplica también a los pueblos indígenas, a las comunidades locales que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y seminómadas y a las personas sin tierra que realizan tales actividades”. Y el artículo 28 aclara que “ninguna de las disposiciones de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que reduce, menoscaba o anula los derechos que tienen en la actualidad o podrían adquirir en el futuro los campesinos u otras personas que trabajan en las zonas rurales y los pueblos indígenas”.

5. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

De acuerdo a 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.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES
Proyecto de Acto Legislativo número 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”.	Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2022 Senado, “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>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 64. 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 de calidad, diferencial y pertinente, de salud, vivienda, servicios públicos domiciliarios, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica, financiera, empresarial y movilidad con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. El campesinado es sujeto de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la seguridad y 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 para su transformación que permitan darle valor agregado a sus productos, la protección del ambiente y la comercialización, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia. —</p> <p>Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesino los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación de calidad, diferencial y pertinente, de salud, vivienda, servicios públicos domiciliarios, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica, financiera y empresarial y movilidad 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 seguridad y soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina, agricultura familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, las tecnologías para su transformación y las estrategias de comercialización 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>

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES
<p>El Estado garantizará el derecho a la participación y 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. 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 Estado garantizará el derecho a la participación a través de los mecanismos de participación ciudadana y 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. 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>Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

7. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 en concordancia con el artículo 182 de la Constitución, se hacen las siguientes consideraciones:

- Se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un conflicto de interés por parte de los Representantes a la Cámara, ponentes, teniendo en cuenta que se trata de una iniciativa de reforma constitucional, de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, cualquiera de los cambios y modificaciones que introduce la propuesta legislativa, afecta a la generalidad de los ciudadanos y algunas disposiciones la generalidad de los miembros de las corporaciones públicas.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, sobre las reglas 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 y considerar manifestarlos a la célula congresual respectiva, conforme a jurisprudencia del Consejo de Estado que ha sostenido que:

“Según el artículo 286 LOC, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, los congresistas están obligados a declarar los conflictos que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones, si por discutir o votar un proyecto de ley o acto legislativo, se deriva un beneficio particular, actual y directo. Así, el precepto precisa cada una de las características de ese beneficio.

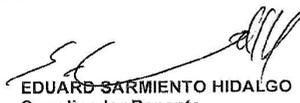
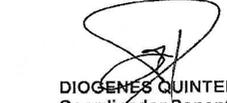
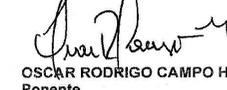
De acuerdo con esta disposición, el beneficio es particular si otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones o elimina obligaciones económicas a favor del congresista, de modo que se establece una prerrogativa de la que cualquier otro ciudadano no gozaría. También se obtiene un beneficio particular si la modificación normativa en la que interviene el congresista trata los preceptos que gobiernan una investigación penal, disciplinaria,

fiscal o administrativa en la que se encuentre formalmente vinculado ese servidor. El beneficio es actual si se configura en las circunstancias presentes y existentes al tiempo en que el congresista participa de la decisión legislativa. El beneficio es directo si cobija al congresista, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Si el congresista cumple funciones judiciales, disciplinarias o fiscales, el conflicto de interés se regula por las normas especiales aplicables a esas materias¹³⁴.

8. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo Debate 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 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”, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,

 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Coordinador Ponente	 DIOGÉNÉS QUINTERO AMAYA Coordinador Ponente
 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Coordinador Ponente	 OSCAR SÁNCHEZ LEÓN Coordinador Ponente
 HERNÁN DARIÓ CADAVID Ponente	 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Ponente
 MARELEN CASTILLO TORRES Ponente	 JORGE ENECER TAMAYO Ponente
 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Ponente	 LUIS ALBERTO ALBAN URBANO Ponente

¹³⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de octubre de 2000, Rad. AC 11106 (acumulados) [fundamento jurídico 2].

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 254 DE 2022 CÁMARA, 19 DE 2022 SENADO.

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.

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 64º de la Constitución Política de Colombia. —

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra **del campesinado**, los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación de calidad, diferencial y pertinente, de salud, vivienda, servicios públicos domiciliarios, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica, financiera y empresarial y movilidad 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 seguridad y soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina, **agricultura familiar**, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, las tecnologías para su transformación y las estrategias de comercialización 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 garantizará el derecho a la participación **a través de los mecanismos de participación ciudadana** y 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.

Parágrafo: La ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado y su derecho a retirarse de la colectividad.

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

Cordialmente,


EDUARD SARMENTO HIDALGO
Coordinador Ponente

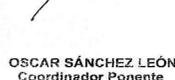

JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
Coordinador Ponente


HERNÁN DARIO CADAVID
Ponente


MARÍA ELENA CASTILLO TORRES
Ponente

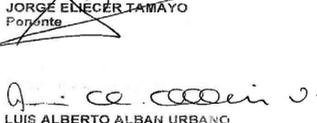

OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO
Ponente


DIÓGENES QUINTERO
Coordinador Ponente


OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Coordinador Ponente


DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Ponente


JORGE ENECER TAMAYO
Ponente


LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 254 DE 2022 CÁMARA, 19 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 Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia. —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 de calidad, diferencial y pertinente, de salud, vivienda, servicios públicos domiciliarios, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica, financiera y empresarial y movilidad con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

El campesinado es sujeto de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la seguridad y soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina, agricultura familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, las tecnologías para su transformación y las estrategias de comercialización 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 garantizará el derecho a la participación y 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: 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.

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

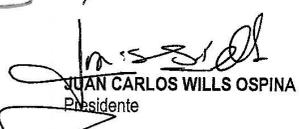
En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta número 28 de sesión de noviembre 17 de 2022. Anunciado entre

otras fechas el 16 de noviembre de 2022 según consta en Acta número 27.


 ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
 Ponente Coordinador


 DIÓGENES QUINTERO AMAYA
 Ponente Coordinador


 JORGE ALEJANDRO OCAMFO GIRALDO
 Ponente Coordinador


 JUAN CARLOS WILLS OSPINA
 Presidente


 AMPARO CALDERÓN PERDOMO
 Secretaria

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se promueve el uso y aprovechamiento de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural.

Bogotá D. C. noviembre de 2022

Doctor

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario

Comisión VI Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Respetado Secretario:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión VI de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 231 de 2022 Cámara, *“por medio de la cual se promueve el uso y aprovechamiento de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural.* El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue radicado el 6 de octubre de 2022 por los honorables Representantes, Alfredo Ape Cuello Baute y Ubardo Cruz Casado.

El 26 de octubre de 2022, la Honorable Comisión VI de la Cámara de Representantes, designó como ponente al suscrito representante.

El 23 de noviembre de 2022, la honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley objeto de estudio.

II. JUSTIFICACIÓN

Los organismos deportivos, recreativos y de actividad física en los estratos socioeconómicos 1 y 2, realizan una labor de interés público y social, ya que fomentan y desarrollan la práctica del deporte, la recreación, la actividad física y el desarrollo cultural en poblaciones de escasos recursos, que no cuentan con la posibilidad económica de solventar

el pago de este tipo de servicios, ya que presentan necesidades básicas insatisfechas de mayor prelación; es por ello que el Estado debe garantizar la accesibilidad de toda la población a todos sus servicios, al deporte, la recreación, la actividad física y la cultura.

La población de los Estratos 1 y 2 ven limitadas sus posibilidades de acceder a la infraestructura deportiva, recreativa y para la actividad física, debido a que los organismos deportivos, recreativos, de actividad física y cultural de naturaleza privada y pública, cobran a los usuarios sin distinción de condición socioeconómica, por el acceso y uso de dichos escenarios.

Aunado a lo anterior, se tiene que, el desarrollo de alguna actividad deportiva o cultural como herramienta que contribuya con las potencialidades de nuestros niños, niñas y adolescentes, que garantice el aprovechamiento del tiempo libre y que contribuya con la adopción de hábitos saludables, no alcanza las cifras esperadas, pues según el Dane a partir de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, sólo el 24,9% de la población realiza actividades físicas con el objetivo de sentirse mejor, y el 11,5% participa diariamente de manera libre algún deporte, bailar, hacer yoga, ejercicio físico o ir al gimnasio.

Las cifras del departamento destacan también que el 6% de personas menores de 5 años realizan actividades deportivas y que 11,8% de los niños y jóvenes entre 5 y 17 años que estudian, asisten a cursos, prácticas o escuelas deportivas fuera de la jornada escolar. Cifras, que demuestran la necesidad de adoptar medidas urgentes para incrementar los niveles de actividad física y cultural.

Así las cosas, este proyecto de ley propone eliminar barreras de acceso de la infraestructura deportiva, recreativa y para la actividad física de naturaleza pública, en los estratos 1 y 2, garantizando que la falta de recursos económicos no sea un obstáculo para que nuestros, niños, niñas y adolescentes puedan acceder a dicha infraestructura.

Así como, para el sector salud existe un régimen contributivo para quienes tienen capacidad de pago y un régimen subsidiado para quienes no cuentan con recursos para satisfacer sus necesidades básicas, en materia de deporte, recreación, actividad física y cultural, se pretende que quienes tengan la capacidad económica de contribuir a la sostenibilidad y corresponsabilidad por el uso y aprovechamiento de la infraestructura deportiva, recreativa y para la actividad física puedan realizarlo de conformidad con las políticas y lineamientos del Ministerio del deporte, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Manual de uso y aprovechamiento económico, mientras que la población de estratos socioeconómicos 1 y 2 que ve limitadas sus capacidades para solventar el servicio del deporte, la recreación, la actividad física y el desarrollo cultural, sean subsidiados por parte del Estado y

así garantizar la ampliación de la cobertura y la accesibilidad de toda la población colombiana.

La normatividad jurídica que sustenta la retribución en los escenarios deportivos y culturales es la siguiente:

Que el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia, establece que:

“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Que el artículo 63 de la Constitución Política considera que “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles inembargables”.

El artículo 82 de la Constitución Política establece que, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

El Decreto 1077 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio del 26 de mayo de 2015, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio precisa en su artículo 2.2.3.3.3 que son los municipios o distritos los que tienen la facultad de contratar la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público, sin que esto impida a la ciudadanía el uso, goce y disfrute visual y libre tránsito.

Ley 388 de 1997, los artículos 5° y 6° habilitan a las autoridades municipales y distritales a regular la ocupación del espacio público.

Que el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos, arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Que la misma Ley 9ª de 1989, en su artículo 7°, consagra la facultad que tienen los municipios para contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público.

Que los precios públicos, en virtud de lo conceptuado por la Corte Constitucional en la sentencia C-927 de 2006, parten de la entrega por parte del Estado de un bien o el préstamo de un servicio frente a los cuales es posible obtener una retribución. Dicha obligación a retribuir surge de una relación eminentemente contractual o

voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad.

Conflicto de intereses:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, disposición por medio de la cual se le imparte a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, me permito argumentar que:

Para que se configure el conflicto de interés es necesario que exista un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. Sobre este punto, la Ley 2003 de 2019, determina:

- 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.

Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto. La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, sus parientes o sus socios, y de su conducta, en cada caso.

“... si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio”¹.

En virtud de lo anterior, es dable argumentar que frente al proyecto de ley objeto de estudio, se encuentran en conflicto de intereses los congresistas que, al momento de discutir y votar el proyecto,

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 10 de noviembre de 2009, radicado No. FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).

tengan participación accionaria en empresas de deporte, recreación, actividad física o cultural, o su compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Igualmente, los parientes dentro de ese grupo que se encuentren laborando en empresas del sector y finalmente quienes hayan recibido un aporte directo para la financiación de sus campañas.

En la misma línea, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-1056/12, ha argumentado en lo que atañe específicamente a la situación de los miembros del Congreso, que de conformidad con el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución, para que se hagan acreedores a la pérdida de investidura, se ha requerido la presencia de cuatro elementos, unos objetivos y otros subjetivos, a saber:

“(...) 1) La participación efectiva del parlamentario en el procedimiento legislativo o en los mecanismos de control; 2) la existencia cierta y demostrable, que de la aprobación de una determinada ley se derivan beneficios morales o económicos para el congresista, sus familiares o sus socios; 3) que el beneficio que persiga o se obtenga con la ley no puede ser catalogado como general, sino de carácter particular, y 4) que el congresista tenga la intención de beneficiar a sus familiares, a sus socios o a sí mismo” (...). (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, “... Para que se configure la causal de pérdida de investidura es necesario haber conformado el quórum o haber participado el congresista en el debate o votación del asunto”. SI EL CONGRESISTA SE RETIRA Y NO VOTA, NO SE CONFIGURA LA CAUSAL.

III. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN	TEXT PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	COMENTARIOS
“POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA, RECREATIVA, DE ACTIVIDAD FÍSICA Y CULTURAL”	“POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA, RECREATIVA, DE ACTIVIDAD FÍSICA Y CULTURAL, DE NATURALEZA PÚBLICA”	Se elimina la expresión “y aprovechamiento”, toda vez que el proyecto solo regula el uso de la infraestructura deportiva y cultural. Se adiciona la expresión “de naturaleza pública”, en aras de especificar desde el título de la iniciativa, que solo se regulará lo concerniente a espacios de naturaleza pública y no privada, catalogados como equipamientos deportivos, recreativos o para la actividad física y cultural.
Artículo 1. Uso y aprovechamiento de la Infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural. Los Organismos deportivos, recreativos, de actividad física y cultural, adscritos al sistema nacional del deporte, la recreación y la actividad física, podrán hacer uso y aprovechamiento de los Espacios públicos catalogados como equipamientos deportivos, recreativos o para la actividad física, de conformidad con los lineamientos establecidos por el sector de vivienda, ciudad y territorio, destinados al desarrollo e implementación del deporte, la recreación, la actividad física y	Artículo 1. Las entidades territoriales garantizarán que los organismos deportivos, recreativos, de actividad física y las organizaciones culturales, de estratos socioeconómicos 1 y 2, legalmente constituidas y vigentes, puedan hacer uso de forma gratuita y aprovechamiento de los espacios públicos catalogados como equipamientos deportivos, recreativos o para la actividad física, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.	Se modifica el artículo en aras de precisar cual es el objeto del proyecto, que se reduce en garantizar que las entidades territoriales, permitan el uso de los espacios públicos catalogados como equipamientos deportivos, recreativos o para la actividad física a los organismos deportivos, recreativos, de actividad física y cultural, de estratos socioeconómicos 1 y 2, sin una contraprestación económica a cambio.

cultural, garantizando la accesibilidad e inclusión de las personas en situación de discapacidad.		
Artículo 2. Políticas de uso, administración y aprovechamiento económico del espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural. El Ministerio del Deporte y el Ministerio de Cultura, establecerá los lineamientos y políticas a seguir por parte de las Entidades territoriales, orientadas al uso, administración y aprovechamiento económico de los escenarios deportivos, recreativos, de actividad física y cultural, en concordancia con los objetivos de desarrollo sostenible - ODS - y de acuerdo a los lineamientos establecidos por el sector vivienda, ciudad y territorio, y planes de ordenamiento territorial con relación al espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural, con el fin de generar la sostenibilidad y corresponsabilidad de los organismos deportivos, recreativos y de actividad física de derecho privado que hacen uso y aprovechamiento económico de los mismos.	Artículo 2. Políticas de uso, administración y aprovechamiento económico del espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural. El Ministerio del Deporte y el Ministerio de Cultura, establecerá los lineamientos y políticas a seguir por parte de las Entidades territoriales, orientadas al uso, administración y aprovechamiento económico de los escenarios deportivos, recreativos, de actividad física y cultural, en concordancia con los objetivos de desarrollo sostenible - ODS - y de acuerdo a los lineamientos establecidos por el sector vivienda, ciudad y territorio, y planes de ordenamiento territorial con relación al espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural, con el fin de generar la sostenibilidad y corresponsabilidad de los organismos deportivos, recreativos y de actividad física de derecho privado que hacen uso y aprovechamiento económico de los mismos.	Se propone eliminar, toda vez que no se considera necesario exhortar a los ministerios para establecer una política para el uso o administración de los escenarios deportivos, toda vez que el Ministerio del Deporte ya tiene un Manual de Escenarios Deportivos, denominado, MED.
Artículo 3. Manual de uso, administración y aprovechamiento económico del espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural. Le corresponde a las Entidades Territoriales, por intermedio de los Entes deportivos, recreativos y para la actividad física y cultural, de derecho público o las dependencias que hagan sus	Artículo 2. Manual de uso. Le corresponde a las Entidades Territoriales, por intermedio de los Entes deportivos, recreativos y para la actividad física y cultural, de derecho público o las dependencias que hagan sus	Atendiendo a lo propuesta de eliminar el artículo anterior, se adecua el artículo.

recreativos y para la actividad física de derecho público o las dependencias que hagan sus veces, establecer de conformidad con las políticas y lineamientos del Ministerio del Deporte y el plan de ordenamiento territorial, un manual de uso, administración y aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa y para la actividad física en su jurisdicción.	recursos, establecer de conformidad con las políticas que establece el Gobierno Nacional, un manual de uso, administración y aprovechamiento económico, de la infraestructura deportiva, recreativa y para la actividad física y cultural en su jurisdicción.	
Parágrafo. Se prohíbe a las Entidades territoriales establecer en el Manual de uso, administración y aprovechamiento económico o en cualquier otro documento similar, el pago, cobro o retribución alguna, por el uso o aprovechamiento económico de la Infraestructura deportiva, recreativa, de la actividad física y cultural a los Organismos deportivos, recreativos y de actividad física adscritos al sistema nacional del deporte, la recreación y la actividad física de los Estratos socioeconómicos 1 y 2, en virtud de la función que desempeñan de interés público y social en beneficio del fomento y desarrollo de la práctica del deporte, la recreación y la actividad física.	Parágrafo. En ningún caso, las entidades territoriales podrán establecer en el Manual de uso, administración y aprovechamiento económico o en cualquier otro documento similar, el pago, cobro o retribución alguna, por el uso e aprovechamiento económico de la Infraestructura deportiva, recreativa, de la actividad física y cultural, de naturaleza pública, que ejerzan los organismos deportivos, recreativos, y de actividad física y las organizaciones culturales legalmente constituidas y vigentes, adscritos al sistema nacional del deporte, la recreación y la actividad física de los estratos socioeconómicos 1 y 2, en virtud de la función que desempeñan de interés público y social, en beneficio del fomento y desarrollo de la práctica del deporte, la recreación y la actividad física.	
Artículo 4. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.	Artículo 3º. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.	Se ajusta la numeración.

IV. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 231 de 2022 Cámara, “por medio de la cual se promueve el uso y aprovechamiento de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural”.

Cordialmente,



ALFREDO APE CUELLO BAUTE – C
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE PROYECTO DE LEY 231 DE 2022
CÁMARA**

por medio de la cual se promueve el uso de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural, de naturaleza pública.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Las entidades territoriales garantizarán que los organismos deportivos, recreativos, de actividad física y las organizaciones culturales, de estratos socioeconómicos 1 y 2, legalmente constituidas y vigentes, puedan hacer uso de forma gratuita de los espacios públicos catalogados como equipamientos deportivos, recreativos o para la actividad física, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Gobierno nacional y las entidades territoriales.

Artículo 2º. Manual de uso. Les corresponde a las entidades territoriales, por intermedio de los entes deportivos, recreativos y para la actividad física y cultural de derecho público o las dependencias que hagan sus veces, establecer de conformidad con las políticas que establezca el Gobierno nacional, un manual de uso, de la infraestructura deportiva, recreativa y para la actividad física y cultural en su jurisdicción.

Parágrafo. En ningún caso, las entidades territoriales podrán establecer en el manual de uso, o en cualquier otro documento similar, cobro o retribución alguna, por el uso de la Infraestructura deportiva, recreativa, de la actividad física y cultural, de naturaleza pública, que ejerzan los organismos deportivos, recreativos, de actividad física y las organizaciones culturales legalmente constituidas y vigentes, de los Estratos socioeconómicos 1 y 2, en virtud de la función que desempeñan de interés público y social.

Artículo 3º. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



ALFREDO APE CUELLO BAUTE – C
Representante a la Cámara

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE
LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN
SESIÓN DEL DÍA VEINTITRÉS (23) DE
NOVIEMBRE DE 2022, AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 231 DE 2022 CÁMARA**

por medio de la cual se promueve el uso y aprovechamiento de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Uso y aprovechamiento de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad

física y cultural. Los organismos deportivos, recreativos, de actividad física y cultural, adscritos al sistema nacional del deporte, Ja recreación y la actividad física, podrán hacer uso y aprovechamiento de los espacios públicos catalogados como equipamientos deportivos, recreativos o para la actividad física, de conformidad con los lineamientos establecidos por el sector de vivienda, ciudad y territorio, destinados al desarrollo e implementación del deporte, la recreación, la actividad física y cultural, garantizando fa accesibilidad e inclusión de ras personas en situación de discapacidad.

Artículo 2º. Políticas de uso, administración y aprovechamiento económico del espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural. El Ministerio del Deporte y el Ministerio de Cultura establecerá los lineamientos y políticas a seguir por parte de las entidades territoriales, orientadas al uso, administración y aprovechamiento económico de los escenarios deportivos, recreativos, de actividad física y cultural, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de acuerdo a los lineamientos establecidos por el sector vivienda, ciudad y territorio, y planes de ordenamiento territorial con relación al espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural, con el fin de generar la sostenibilidad y corresponsabilidad de los organismos deportivos, recreativos y de actividad física de derecho privado que hacen uso y aprovechamiento económico de los mismos.

Artículo 3º. Manual de uso, administración y aprovechamiento económico del espacio público deportivo, recreativo, de actividad física y cultural. Les corresponde a las Entidades Territoriales, por intermedio de los entes deportivos, recreativos y para la actividad física de derecho público o las dependencias que hagan sus veces, establecer de conformidad con las políticas y lineamientos del Ministerio del Deporte y el plan de ordenamiento territorial, un manual de uso, administración y aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa y para la actividad física en su jurisdicción.

Parágrafo. Se prohíbe a las entidades territoriales establecer en el manual de uso, administración y aprovechamiento económico o en cualquier otro documento similar, el pago, cobro o retribución alguna, por el uso o aprovechamiento económico de la infraestructura deportiva, recreativa, de la actividad física y cultural a los organismos deportivos, recreativos y de actividad física adscritos al sistema nacional del deporte, la recreación y la actividad física de los estratos socioeconómicos 1 y 2, en virtud de la función que desempeñan de interés público y

social en beneficio del fomento y desarrollo de la práctica del deporte, recreación y la actividad física.

Artículo 4º. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 23 de noviembre de 2022.-En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de Ley No. 231 de 2022 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA, RECREATIVA, DE ACTIVIDAD FÍSICA Y CULTURAL" (Acta No. 024 de 2022) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 22 de noviembre de 2022, (según Acta No. 023 de 2022); respectivamente, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes,

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 28 de noviembre de 2022

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto aprobado en primer debate y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 231 de 2022 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA, RECREATIVA, DE ACTIVIDAD FÍSICA Y CULTURAL".

La ponencia para segundo debate fue firmada por el *Honorable Representante* ALFREDO APE CUELLO BAUTE.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 722 / 28 de noviembre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 027 DE 2022 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2022 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 y se garantiza la educación inicial, preescolar, básica y media - Primera Vuelta.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, que forme personas, con el objetivo de aportar al desarrollo del país.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, la honra de las personas, el libre desarrollo de la personalidad, la diversidad étnica, de género y cultural, los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente y el desarrollo sostenible.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los tres y los dieciocho años de edad y que comprenderá como mínimo, tres años de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media, de forma progresiva.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con la entidad competente, con el fin de velar por su calidad, por su pertinencia, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación ética, intelectual y física de los educandos; que garanticen la protección de los derechos fundamentales de la persona y de los niños, niñas y adolescentes, el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

El Estado propenderá, de forma progresiva, por garantizar el derecho a la educación desde las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, a fin de satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en todas las zonas, salud integral, uniformes, ambientes escolares e infraestructura adecuados y útiles escolares.

La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. La nación y las entidades territoriales deben desarrollar políticas públicas para mitigar la deserción escolar.

Parágrafo Transitorio Primero: Dentro del año siguiente a la fecha de promulgación del presente acto legislativo el Gobierno nacional realizará las gestiones tendientes a actualizar los contenidos de los programas y planes de estudios que forman parte del currículo de las instituciones educativas.

Parágrafo Transitorio Segundo: El Gobierno nacional con la coordinación del Ministerio de Educación Nacional en los doce (12) meses siguientes

a la promulgación del presente acto legislativo, deberá crear o adecuar una política pública destinada a la mitigación del fenómeno de deserción escolar, que deberá ser adoptada y aplicada por las entidades territoriales, la cual contemple acciones específicas para grupos étnicos, campesinos, víctimas de conflicto armado y mujeres.

Parágrafo Transitorio Tercero: El Gobierno nacional con la coordinación del Ministerio de Educación, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, crearán una política pública a través de la cual se garantice la educación integradora e inclusiva en todas las etapas, como lo son la inicial, preescolar, básica y media para los niños, niñas, jóvenes y adolescentes en situación de discapacidad auditiva, visual, física o motora, intelectual, psicosocial, múltiple y sordoceguera.

Parágrafo Transitorio cuarto: El Gobierno nacional de conformidad con sus funciones constitucionales y legales, dentro de los seis (6) siguientes a la expedición del presente acto legislativo realizará el proceso de concertación con las comunidades y pueblos indígenas para el acceso a la educación de forma diferenciada, el cual acatará y garantizará los derechos de que tratan los artículos 1º, 7º, 8º, 10 y 68 de la Constitución Política de 1991 y las disposiciones consagradas en el convenio 169 de la OIT o Ley 21 de 1991.

Parágrafo Transitorio Quinto: El Gobierno nacional con la coordinación del Ministerio de Educación, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, crearán una política pública a través de la cual se garantice la educación con enfoque diferencial para los niños perteneciente a comunidades étnicas.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.


JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Ponente

Bogotá, D. C., noviembre 23 de 2022

En Sesión Plenaria del día 22 de noviembre de 2022, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del **Proyecto de Acto Legislativo número 027 de 2022 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2022 Cámara, “por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 y se garantiza la educación inicial, preescolar, básica y media” - Primera Vuelta.** Esto con el fin, que el citado Proyecto de Acto Legislativo siga su curso legal y reglamentario y de esta manera,

dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 033 de noviembre 22 de 2022, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 17 de noviembre de 2022, correspondiente al Acta número 032.


JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
 Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 1549 - Miércoles, 30 de noviembre de 2022
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 207 de 2022 Cámara, por medio del cual se transforman los zoológicos, parques animales, exhibiciones animales y parques temáticos en “parques de la conservación con componente de conservación e investigación científica.	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 264 de 2022 Cámara, por medio de la cual se exalta el mapalé como una manifestación del patrimonio cultural inmaterial de la nación, junto con las demás expresiones asociadas a este ritmo, como lo es el Festival Nacional del Mapalé y Música Folclórica, que se celebra en el municipio de Buenavista, en el departamento de Córdoba.	12
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Primera del Proyecto de Acto legislativo número 254 de 2022 Cámara, 19 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.	14
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Proyecto de ley número 231 de 2022 Cámara, por medio de la cual se promueve el uso y aprovechamiento de la infraestructura deportiva, recreativa, de actividad física y cultural.	40
TEXTOS DE PLENARIA	
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Acto legislativo número 027 de 2022 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 081 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 y se garantiza la educación inicial, preescolar, básica y media - Primera Vuelta.	44