

Bogotá D.C. septiembre 2020

Honorable Senador

GUILLERMO GARCÍA REALPE

Presidente Comisión V Constitucional Permanente
Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 110/2020 Senado *“Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 110/2020S *“Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*. El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

- I.Trámite de la iniciativa
- II.Objeto del proyecto
- III.Exposición de motivos
 - A. Antecedentes
 - B. Modificación al Decreto
 - C. Fundamentos normativos
- IV.Pliego de modificaciones

I.TRÁMITE DE LA INICIATIVA:

El Proyecto de Ley 110 de 2020, fue radicado el día 20 de julio de 2020 por los Congresistas Feliciano Valencia, Abel David Jaramillo, Aída Avella Esquivel, Germán Navas Talero, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Alexander López, Jorge Enrique Robledo, Jesús Alberto Castilla y Jorge Gómez Gallego.

El pasado 28 de agosto de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República nos designó como ponentes a los Senadores Jorge Enrique Robledo Castillo y Maritza Martínez Aristizábal.

II.OBJETO DEL PROYECTO:

La iniciativa tiene por objeto reformar el Decreto 486 de 2020, expedido por el señor Presidente de la República en ejercicio de sus facultades extraordinarias en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Las modificaciones apuntan a garantizar el abastecimiento de alimentos y de la seguridad alimentaria a los hogares colombianos en la coyuntura relacionada con el COVID-19, brindar apoyos suficientes a los pequeños y medianos productores agropecuarios, e implementar medidas de protección diferencial a las mujeres rurales y las comunidades étnicas campesinas.

III.EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

A. Antecedentes

Contexto del Decreto 486 de 2020

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró como pandemia la enfermedad COVID-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2. Su aparición y rápida propagación ha implicado un desafío inédito para los países del mundo. A la fecha, se han confirmado más de trece millones de personas contagiadas y seiscientos mil muertes en todo el mundo¹.

Por su parte, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, el 17 de marzo, el Gobierno decretó el estado de excepción consagrado constitucionalmente como declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. En virtud de este, se han expedido más de una centena de decretos en torno a la situación del COVID-19, de los cuales, la mayoría regula materias económicas.

Desde el 6 de marzo, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para contener el contagio por COVID-19 por medio de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución, sin embargo, se han expedido un número significativo de decretos que en una lectura inicial no están relacionados directamente con la situación que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

Pese a los amplios poderes de que dispone el ejecutivo, por medio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 215, la respuesta no se orientó a minimizar la propagación del virus y a rastrear eficientemente las cadenas de contagio, a fortalecer la red pública hospitalaria, o a brindar garantías humanitarias que permitieran a las personas sin recursos económicos o en situación de vulnerabilidad mantener las medidas de

distanciamiento social obligatorio. Por el contrario, sus decisiones tardías, se enfocaron en proveer solidez al sistema bancario y financiero, y en reactivar la economía, lo que ha contribuido a la expansión acelerada del virus.

Estructura del Decreto Legislativo 486 de 2020

El Decreto 486 del 27 de marzo de 2020 “Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” otorga la potestad al ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para generar un incentivo económico a trabajadores y productores del campo mayores de 70 años, que se encuentren en aislamiento obligatorio y que no estén cubiertos por algún beneficio dispuesto por el gobierno nacional (artículo 1).

Adicionalmente, otorga facultades al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro en su calidad de administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para que celebre acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios, entre los cuales puede incluirse condonación de intereses corrientes y de mora, y de quitas de capital (artículo 2).

Así mismo, ordena la creación de una Línea Especial de Crédito para pequeños, medianos y grandes productores (LEC) (artículo 3).

Adicionalmente, modifica el artículo 2 de la Ley 302 de 1996, sobre las situaciones de crisis que puede atender el Fondo de Solidaridad Agropecuario, con el fin de incluir en estas, la compra de cartera de los productores afectados por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (artículo 4).

Por último, en el artículo 5, la norma faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que contrate de manera directa y previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, a través de las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario y con la sociedad Fiduciaria de este sector.

B. Modificación al decreto

Análisis de las medidas contenidas en la norma

Si bien el Gobierno Nacional ha reconocido la importancia de garantizar el abastecimiento de alimentos y de la seguridad alimentaria a los hogares colombianos en la coyuntura relacionada con el COVID-19 como se colige del Decreto 457 de 2020, el cual exceptúa del aislamiento obligatorio a las actividades asociadas a la producción agropecuaria¹, las normas expedidas para tal fin, son insuficientes. Lo anterior, porque desconocen los graves efectos de la pandemia en todos los eslabones de la cadena productiva de la alimentación, esto es, restricciones al comercio informal de alimentos, pérdida de alimentos de estación en el campo, progresivo consumo de comestibles ultraprocesados y aumento del número de personas que de manera intempestiva perdieron sus ingresos, y por ello, se encuentran sometidas a condiciones de hambre dado que las familias tienden a reducir la cantidad y la calidad de alimentos que consumen cuando su capacidad adquisitiva es mucho menor, lo que afecta de manera especial a las mujeres por el rol y la carga de cuidado que socialmente les es asignada. Así mismo, las previsiones contempladas en la norma no son suficientes, ni idóneas para garantizar todos los componentes del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas².

En el mismo sentido, las medidas propuestas y enunciadas por el gobierno nacional no atienden debidamente las condiciones históricas de discriminación y exclusión a que están sometidos gruesos sectores poblacionales en el país, circunstancias que se exacerban en medio de la actual emergencia sanitaria, afectando gravemente las posibilidades de garantizar en debida forma el goce efectivo de derechos de estos colectivos, que en su mayoría han sido reconocidos como sujetos de especial protección constitucional.

Se ha demostrado ampliamente que el COVID-19 tiene afectaciones diferenciadas en tanto no todos los grupos sociales se encuentran en las mismas condiciones materiales frente al mismo, siendo mucho más gravosos sus efectos para las poblaciones históricamente excluidas y afectadas por la desigualdad.

En Colombia, en condiciones habituales, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional-ENSIN 2015, el 54,2% de los hogares presentan Inseguridad Alimentaria en el Hogar (INSAH), es decir, "(...) 1 de cada 2 hogares continúa en esta situación en razón a que persisten determinantes sociales y económicos que impiden el logro del derecho a la alimentación". Tal situación es más traumática en la ruralidad, pues, según esta misma encuesta, la INSAH en zonas rurales es 1,2 veces mayor que en las cabeceras municipales.

¹ "La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades" (Artículo 3, numeral 11, Decreto 457 de 2020).

² En adelante DHANA.

Los pueblos y comunidades étnicas presentan una situación de inseguridad alimentaria mucho más aguda. De acuerdo con las Bases del PND 2018 - 2022 la pobreza multidimensional en población indígena es 2,5 veces superior al total nacional y en comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras es 1,5 veces más alta. La pobreza multidimensional en población indígena alcanza el 45,8% y el 26,9% en las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Es decir, que durante 2016, el 23,94% de la población en condiciones de pobreza multidimensional pertenecía a un grupo étnico.

Adicionalmente, la situación de confinamiento obligatorio a propósito de la Emergencia Social, Económica y Ambiental pone en riesgo de sufrir inseguridad alimentaria y desnutrición a estas poblaciones, tanto más cuando en condiciones habituales el 77 % de los hogares indígenas y el 68,9% de los hogares afrodescendientes presentan inseguridad alimentaria y nutricional. Situación que se agudiza para niños y niñas, ya que el 29,6% de los menores de 5 años indígenas, y el 7,2% de los menores de 5 años afrodescendientes presentaron desnutrición crónica, frente al 10% de los menores de 5 años sin pertenencia étnica.

Esta condición se asocia también a la informalidad y a los procesos de precarización del trabajo, que en un escenario de aislamiento obligatorio pone en mayor riesgo de inseguridad alimentaria y de no garantía del DHANA a las personas y familias que viven de un ingreso diario o a quienes trabajan sin ningún tipo de garantía laboral o prestación social, que para el caso colombiano corresponde al 47,7% de la población ocupada³. Preocupa entonces que, además de la ausencia de un ingreso mínimo vital, suficiente y permanente que les permita a las familias urbanas y rurales acceder a los alimentos y bienes básicos necesarios para sobrevivir, los precios de los primeros aumenten a causa de fenómenos de especulación y de distorsión de la oferta y la demanda.

Este panorama obliga a volver sobre la necesidad de medidas que hagan posible un escenario de justicia material que incorpore la garantía del DHANA.

En el ámbito doméstico, el derecho a la alimentación se encuentra consagrado en los artículos 43, 44, 46, 64 y 65 de la Constitución Política. El artículo 65 en armonía con las reglas consagradas en los artículos 64, 66, 78 y 81 otorga una especial protección estatal a la producción de alimentos. Esta consagración constitucional enfatiza la necesidad de garantizar medidas diferenciales a ciertos colectivos sometidos a condiciones históricas de discriminación. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a una alimentación nutricional y culturalmente adecuada está vinculado con la garantía de

³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020) disponible en, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

los derechos a la vida, la dignidad humana, la salud y la integridad personal⁴, especialmente en los casos en que consagra un deber de protección reforzado, “debido a que “el hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal -física y mental- de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento, y, por contera, implica, contra la Constitución, una pena adicional no contemplada en la ley”. En este sentido, se ha explicado que las fallas en el suministro, por problemas con la cantidad, calidad y valor nutricional, propicia la causación de enfermedades, incluyendo la debilitación del sistema inmunológico y produce infecciones o indigestiones y la ausencia de los insumos alimenticios o el aprovisionamiento de alimentos que no se puedan consumir ocasiona desnutrición. Bajo ese entendido, se ha sostenido que la alimentación es un derecho de protección inmediata”⁵.

En el mismo sentido, la sentencia C - 644 de 2012 explica que, por expresa disposición constitucional, la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado, en ese sentido, el conjunto de autoridades públicas tiene la obligación insoslayable de proteger e impulsar la producción de alimentos, entendida como “un deber orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno y no puede entenderse, en consecuencia, que la Constitución privilegie la exportación de comida. En esta dirección, la jurisprudencia constitucional, en sentencia T-506 de 1992, reiterada en la sentencia C-864 de 2006 indicó que se “vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones”. La población es la sociedad colombiana y, por tal circunstancia, en la producción de alimentos debe primar el mercado interno (...)”⁶.

Sectores poblaciones sometidos a persistentes niveles de exclusión y pobreza que impiden el goce efectivo de sus derechos

El gobierno nacional en las bases del Plan Nacional de Desarrollo destaca que, aunque en los últimos años, los indicadores de desarrollo y disminución de la pobreza mostraron mejoras, las tasas de pobreza monetaria y multidimensional se ubican entre 26,9 % y 17,0% respectivamente. Estos cálculos señalan que en 2017 se estimaba que aproximadamente 9 millones de personas se encontraban en pobreza extrema, quienes en su mayoría se encontraban en las cabeceras municipales. Así mismo, se hizo notoria la brecha de los departamentos de Chocó y Guajira frente al promedio nacional. De acuerdo con el

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T- 325 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C - 644 de 2012. M.P.: Adriana María Guillén Arango.

diagnóstico del Plan, en el año 2017, Chocó tuvo 4,4 veces más población en condición de pobreza extrema frente al promedio nacional, y La Guajira, 3,6 veces más⁷.

Así mismo, el gobierno nacional en su documento revela la existencia de sectores poblacionales como, los jóvenes, las mujeres, las víctimas del conflicto armado, la población en situación de discapacidad, la población LGBTI, los grupos étnicos y los pobladores de las zonas rurales, que se encuentran sometidos a persistentes niveles de exclusión y pobreza⁸.

“Esta exclusión se ve reflejada en mayores tasas de pobreza y desempleo que el promedio de la población, en empleos inestables o mal remunerados y sin las mínimas garantías laborales. También se manifiesta en una proliferación de pequeños emprendimientos con procesos de producción rudimentarios, baja calidad de sus productos y sin conexión a redes de comercialización o cadenas productivas que usualmente desaparecen entre el primer y el tercer año de constitución. Aspectos que se condensan en iniciativas con baja rentabilidad, ingresos insuficientes, bajo o nulo potencial de crecimiento y poca sostenibilidad”⁹.

Población rural. De acuerdo con la más reciente Encuesta de Cultura Política (ECP) elaborada por el DANE, en 2019 el 31,8% de la población mayor de edad se identificó como campesina¹⁰. Los datos del Plan Nacional de Desarrollo sobre las condiciones que enfrenta la población rural demuestran que su situación impide el goce efectivo de sus derechos.

Los indicadores enseñan que la incidencia de pobreza monetaria aumenta en la medida que la población se ubica en las áreas dispersas, situación que deviene en menor acceso a bienes y servicios y baja capacidad de generación de ingresos. El 36% de sus pobladores rurales no dispone de ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de consumo de alimentos y otros bienes, frente a un 24,2% en zonas urbanas. Con respecto a la pobreza multidimensional, en más del 90% de los hogares rurales existen personas que no encuentran acceso a trabajo formal¹¹.

De acuerdo con la información oficial, la mayoría de los productores rurales se enfrenta a obstáculos que impiden su inserción sostenible en las cadenas de valor agropecuarias. Por un lado, se caracterizan por producir en pequeñas extensiones, y por no participar de esquemas asociativos: a escala nacional, el 70,4% de las UPA tiene menos de cinco

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C - 644 de 2012. M.P.: Adriana María Guillén Arango.

⁸ *Ibidem*. p. 340

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Comunicado de prensa - Encuesta de Cultura Política (ECP) Identificación subjetiva de la población campesina 2019. Marzo 2020.

¹¹ 15 Op Cit. 2019. p. 340.

hectáreas y ocupa solo el 2,1 % del territorio nacional; además, solo el 14,7% de las UPA pertenece a algún tipo de esquema asociativo¹².

Mujeres rurales: El informe de mujeres rurales, elaborado por CINEP en 2018, afirmó que las mujeres afrodescendientes, palenqueras y raizales constituyen el 10% de la población femenina rural y las mujeres indígenas representan el 3 %¹³. En su mayoría, dedicadas a las labores de cuidado no remuneradas y que han sido históricamente impuestas a las mujeres. Así mismo, se destaca que, en el caso de la producción de alimentos, se mantiene una fuerte tendencia a que la mujer no sea la propietaria de la tierra, pero sí la encargada de la producción agrícola.

Grupos étnicos. De acuerdo con los registros disponibles, los hogares con alguna pertenencia étnica se encuentran en condiciones más desfavorables que el resto de la población colombiana. La pobreza multidimensional en población indígena es 2.5 veces superior al total nacional y en comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras es 1.5 veces más alta. La pobreza multidimensional en población indígena alcanzaba el 45.8% y el 26.9% de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Es decir que, durante 2016, el 23.94% de la población en condiciones de pobreza multidimensional pertenencia a un grupo étnico¹⁴.

De otro lado, el 77% de los hogares indígenas y el 68,9% de los hogares afrodescendientes presentan inseguridad alimentaria y nutricional. El 29,6% de los menores de 5 años indígenas, y 7,2% de los menores hogares afros presentaron desnutrición crónica, frente al 10% de los menores de 5 años sin pertenencia étnica¹⁵.

En este contexto, de profunda fragilidad económica y social que somete, al menos, al 30% de la población colombiana a condiciones de pobreza monetaria o multidimensional, y que presenta efectos diferenciados en sectores poblacionales, cuyo efectivo goce de derechos se encuentra condicionado por factores de exclusión histórica, las medidas anunciadas por el gobierno nacional para enfrentar la propagación desordenando del COVID – 19, requieren un análisis constitucional riguroso. Este debe examinar con atención, la capacidad de los mecanismos propuestos para responder adecuadamente a la epidemia y ofrecer condiciones necesarias para la adecuada protección de los derechos a la vida, la alimentación y la dignidad de los sujetos de especial protección constitucional.

Instrumentos internacionales sobre atención diferenciada en el contexto de la

¹² *Ibídem.* p. 346

¹³ Lancheros Fajardo, C. B., & Arias, L. (18 de diciembre de 2018). *Mujeres Rurales en Colombia*. Recuperado el 04 de octubre de 2019, de Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep): <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/635-informe-mujeres-rurales-en-colombia.html>.

¹⁴ *Ibídem.* p. 828

¹⁵ Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN)*. Bogotá: MinSalud

pandemia COVID - 19

Dado que la pandemia del COVID - 19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población como consecuencia de los graves riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone su rápida propagación. A través de la Resolución No. 1 de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recordó a los Estados que la atención y contención del virus debe tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos, especialmente en aquellos países - como ocurre en el caso colombiano- en los cuales se presentan enormes brechas sociales, que se expresan en, acceso precario a agua potable y saneamiento, inseguridad alimentaria, déficit en el acceso a viviendas dignas, altas tasas de informalidad laboral e ingresos precarios por parte de la mayoría de la población.

De acuerdo con este contexto de enorme desigualdad, la pandemia genera impactos diferenciados sobre el goce efectivo de derechos DESCAs para ciertos sectores poblacionales en especial situación de vulnerabilidad, en consecuencia, las medidas adoptadas por los Estados deben considerar estos impactos diferenciados.

Así la resolución recomienda a los Estados de la región: *“Adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia, política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias, incluyendo los planes para la recuperación social y económica que se formulen. Estas deben estar apegadas al respeto irrestricto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos, en el marco de su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y transversalidad, particularmente de los DESCAs”.*

En el mismo sentido, indicó que toda estrategia de intervención estatal debe regirse, entre otros, por los siguientes principios y obligaciones generales:

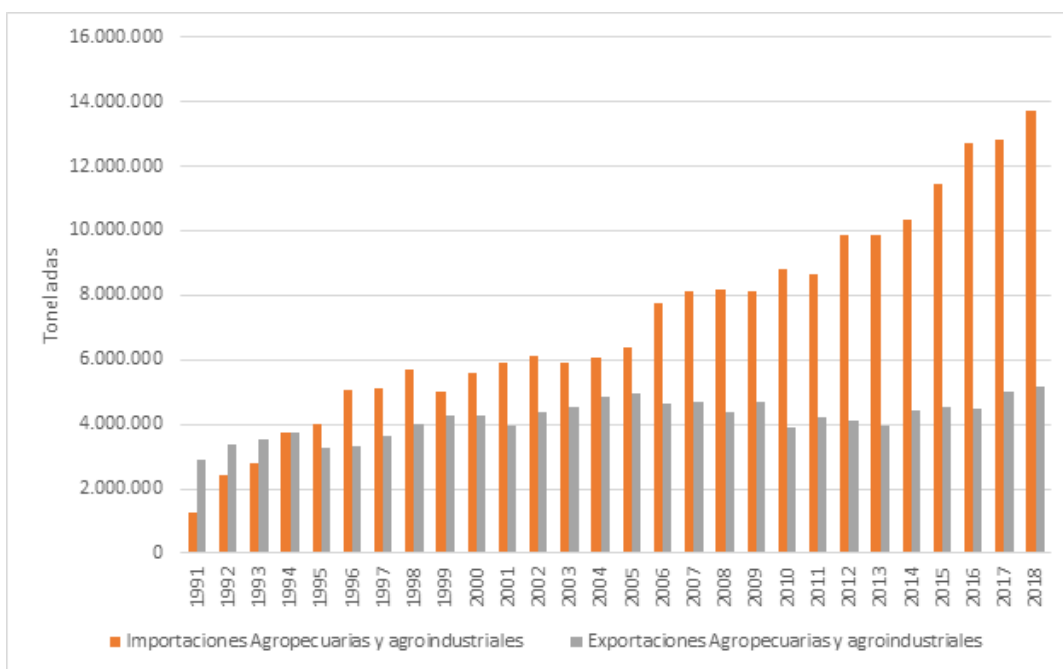
“Garantizar que las medidas adoptadas para enfrentar las pandemias y sus consecuencias incorporen de manera prioritaria el contenido del derecho humano a la salud y sus determinantes básicos y sociales, los cuales se relacionan con el contenido de otros derechos humanos, como la vida e integridad personal y de otros DESCAs, tales como acceso a agua potable, acceso a alimentación nutritiva, acceso a medios de limpieza, vivienda adecuada, cooperación comunitaria, soporte en salud mental, e integración de servicios públicos de salud; así como respuestas para la prevención y atención de las violencias, asegurando efectiva protección social, incluyendo, entre otros, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico”. (Resaltado propio)

“Considerar los enfoques diferenciados requeridos al momento de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad al momento de adoptar medidas de atención, tratamiento y contención de

la pandemia del COVID-19; así como para mitigar los impactos diferenciados que dichas medidas puedan generar”.

La importancia de fortalecer a los pequeños y medianos productores y aquellos de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria-ACFC del sector agropecuario en medio de la crisis actual.

La importancia de fortalecer la producción de alimentos a nivel nacional se traduce en que, producto del TLC, el país está importando más alimentos de los que está exportando, razón por la cual pasamos de importar 400 mil toneladas de alimentos en 1990 a 14 millones de toneladas en 2018. Al tiempo, se ha reducido la proporción en la que los productos agrícolas participan del total de las exportaciones, así se pasó de una participación del 54% a mediados de los 80's, al 31% hacia 1999, cayendo hasta el 20% en 2005, tal como lo muestra la balanza comercial del sector agrícola.

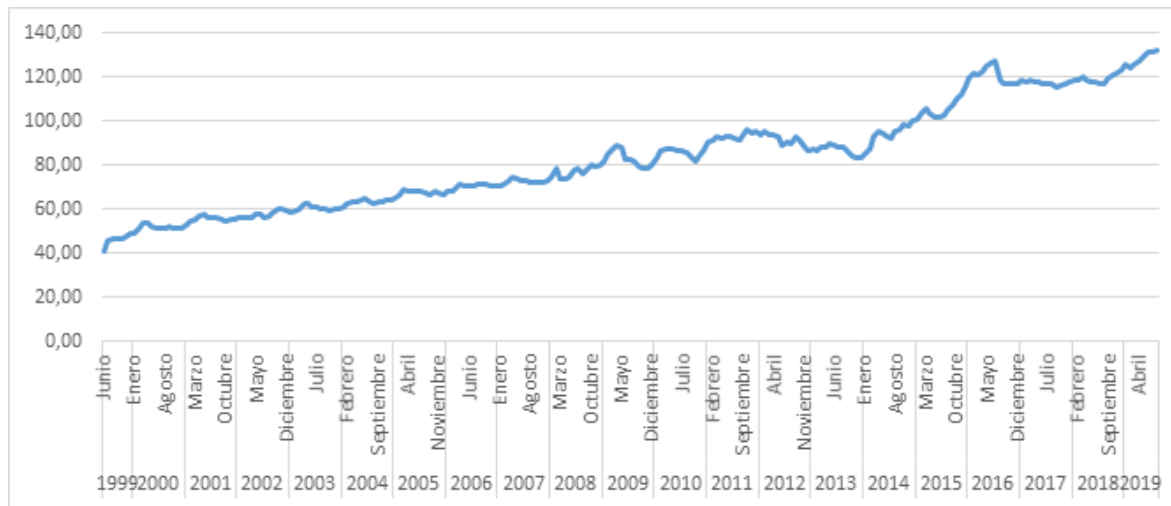


Elaboración propia con Cálculos DANE- DNP-DDRS e información DIAN

La producción de alimentos para el consumo nacional es progresivamente menor, y ha sido afectada por: (1) la crisis económica mundial, (2) las lluvias de 2009-2010 (cambio climático) y (3) la subida del precio del dólar entre 2008- 2013 relacionada con el boom de las materias primas, entre otras razones. Lo anterior, trae como consecuencia que los

costos de producción aumenten y el Índice de Precios de la Producción Agrícola se sostenga en un aumento que afecta a los campesinos, la producción nacional y a los consumidores de alimentos.

El aumento en la oferta de productos agrícolas principalmente importados no ha decantado en menores precios al consumidor y mucho menos en menores costos de producción, aunque puede variar según el tipo de alimentos, en general la producción agrícola tiene un carácter sesgado por el dominio de la especulación, en la que los precios de producción se han duplicado entre el año 2000 y el 2018 como se aprecia en la gráfica 2 y los precios al consumidor se han triplicado.



Elaboración Propia con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE

A pesar de estas circunstancias, la información publicada por el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011 sigue siendo vigente hoy en día. Dicho informe evidencia que el campesinado produce más de la mitad de los alimentos que se consumen en Colombia. Desde esta perspectiva la protección de la ACFC no solo significa reparar la deuda histórica que el país tiene para con estas comunidades sino garantizar la seguridad alimentaria de las personas que migraron a los centros urbanos, las ciudades intermedias y las grandes ciudades.

El presupuesto de inversión para 2020 en el sector “agricultura y desarrollo rural” fue de 1,22 billones de pesos, apenas 3% del presupuesto de inversión total. En 2019 fue 1,57 billones de pesos, 3,87% del total. En 2018, llegó a 1,74 billones de pesos (4,52% del total).

A continuación se presenta una gráfica extraída del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la cual muestra que el sector que menos recursos públicos recibirá es el Sector Ambiente, y el segundo que menos va a recibir es el sector Agrícola.

Tabla 1. Plan Plurianual de Inversiones por sectores (billones de pesos de 2018)

| Sector | Recursos Públicos | Recursos Privados | Cooperación | Total |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------|----------------|
| Educación | 135,8 | 81,0 | - | 216,8 |
| Salud y Protección Social | 119,9 | 37,9 | - | 157,8 |
| Minas y Energía | 73,1 | 49,5 | - | 122,5 |
| Transporte | 78,5 | 29,7 | - | 108,2 |
| Defensa y Policía | 96,2 | - | - | 96,2 |
| Emprendimiento y Economía Naranja | 31,9 | 35,8 | - | 67,8 |
| Vivienda, Ciudad y Territorio | 36,3 | 31,3 | - | 67,6 |
| Inclusión Social y Reconciliación | 46,8 | 0,1 | - | 46,8 |
| Agricultura y Desarrollo Rural | 11,8 | 11,4 | - | 23,2 |
| Trabajo | 20,9 | 0,4 | - | 21,4 |
| Ambiente y Desarrollo Sostenible | 9,5 | 0,2 | - | 9,7 |
| Otros sectores | 68,0 | 86,0 | 4,1 | 158,1 |
| Total | 728,8 | 363,2 | 4,1 | 1.096,1 |

Lo anterior aunado a la crisis económica actual, se traduce en la necesidad de financiar a los pequeños y medianos productores del sector agropecuario con condiciones especiales de acceso a créditos, teniendo en cuenta las problemáticas ligadas a la comercialización, financiación, asociatividad y demás situaciones a las que se ven enfrentados los grupos de especial protección que trabajan en agro colombiano.

Es así como el presente Proyecto de Ley resulta pertinente y relevante, ya que la Agricultura Familiar, Campesina y Comunitaria es protagónica en el sector agropecuario nacional, pues de acuerdo con los “Lineamientos Estratégicos de Política Pública - Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC)” del 2017, emitido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el 61,2% de las personas que hicieron parte del censo Agropecuario del año 2014 son considerados productores de ACFC, lo que en (UPA) equivale al 57.52% del total de las unidades censadas.

Dichos lineamientos (citando el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo-FARC-EP) reconocen el papel que ha venido cumpliendo la ACFC tanto en la erradicación del hambre, el desarrollo del campo, la generación de empleo, y la producción de alimentos. En ese sentido, es de particular interés promover este tipo de sistemas productivos que generen producción, circulación y consumo local, regional y nacional.

Es indispensable establecer criterios de política que promuevan, protejan y fortalezcan la ACFC teniendo en cuenta la actual situación de bajo crecimiento económico producto de la emergencia sanitaria junto con los procesos económicos y sociales que se han venido suscitando en el último año. Es así que la CEPAL¹⁶ pronostica caída del PIB del -9.4% en América del Sur, con ello el aumento del desempleo, y la pobreza extrema para la región de América Latina se incrementará, según estas proyecciones, de 67.7 millones de personas a 96.2 millones de personas, es decir, el 15.5% de la población se encontrará en esta condición.

De acuerdo al Informe *El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe* de julio de 2020 los deben considerar

“proporcionar a todas las personas que viven en la pobreza ingresos básicos de emergencia. Esto puede incluir la posibilidad de proveer el equivalente al umbral nacional de pobreza . A fin de abordar la inseguridad alimentaria y la malnutrición, estas medidas podrían complementarse”

Lo anterior tendrá efectos directos en la recuperación económica. Adicionalmente el informe establece como presupuestos para ello la garantía del ejercicio del derecho a la igualdad, como el informe menciona:

“La igualdad es fundamental para impulsar el crecimiento y la productividad evitando la concentración del poder económico y político que limita, captura y distorsiona las políticas públicas. En América Latina y el Caribe, reconstruir mejor implica reconstruir con igualdad. mediante el acceso a la educación, la alimentación, la salud y las oportunidades para todas las personas”. (Resaltado propio)

La protección de los sistemas productivos relacionados con la ACFC garantizarán no solamente proveer alimentos adecuados que protejan la salud, sino dinamizar circuitos productivos y comerciales del orden local, departamental y nacional que aporten en el crecimiento económico e impedir que los efectos de la emergencia sanitaria sean más profundos y permanentes.

C. Fundamento jurídico

Atribuciones del Congreso en materia de control político sobre el Estado de emergencia, económica y social

¹⁶ 24 Eje Central. PIB de América Latina caería 9.1% en 2020: CEPAL. Recuperado 17-07-20 de <https://www.ejecentral.com.mx/pib-de-america-latina-caeria-9-1-en-2020-cepal/>

La Carta de 1991 estableció un triple sistema de estado de excepción: i) el estado de guerra exterior, artículo 212; ii) el estado de conmoción interior, artículo 212; y el estado de emergencia económica, social y ecológica, en el artículo 215. En los diferentes tipos de declaratoria, existen particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y los controles políticos que se deben realizar en el Congreso de la República¹.

Como se sabe, el estado de emergencia económica, social y ecológica contenido en el artículo 215 de la Constitución, podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Superiores, que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; o que ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como *“aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país”*².

Ahora bien, la Constitución Política de 1991 reconoce al presidente de la República una serie de poderes excepcionales, una vez declarado uno de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 superiores, estos no son ilimitados; por el contrario, el diseño constitucional previó una serie de controles para impedir excesos y garantizar que, a pesar de la existencia de una situación anormal, la esencia, naturaleza y estructura del Estado de derecho se conservarán. Así, el propio texto constitucional, expresamente, establece que el normal funcionamiento de las ramas del poder y órganos del Estado se mantendrá, a pesar de la existencia de una situación anormal (artículo 214, numeral 3º).

En armonía con el anterior sistema de pesos y contrapesos, aunque las facultades excepcionales autorizan al presidente, entre otras cosas, a suspender las leyes que sean incompatibles con los decretos legislativos que dicte con ocasión de la declaración de los estados de guerra exterior (artículo 212), o conmoción interior (artículo 213), estas normas dejarán de regir una vez se declare restablecida la normalidad, en el primer caso, o el orden público, en el segundo.

Así mismo, y toda vez que, a diferencia de los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción reseñados, los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica tienen una vigencia indefinida, el artículo 215 determinó que, en los casos en que regulan la creación o aumento de un impuesto, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, siempre que el Congreso no decida darles carácter permanente.

En suma, en el marco del sistema de pesos y contrapesos que da fundamento a la democracia, el artículo 215 de la Constitución Política confiere al Congreso como expresión de su función de control político, la atribución de modificar, derogar y adicionar los decretos expedidos en el marco de la declaración del estado de emergencia social económica, durante el año siguiente a dicha declaratoria, incluso respecto de materias que de manera ordinaria son de iniciativa de gobierno, es decir, aquellas enunciadas en los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e), del numeral 19, del artículo 150 de la Constitución, como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizar aportes o suscripción de acciones del Estado a empresas industriales o comerciales y decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales³.

Vencido el lapso contemplado en el artículo 215 superior y en relación con esas materias, sólo por iniciativa del Gobierno Nacional pueden modificarse, derogarse o adicionarse las medidas adoptadas durante el estado de emergencia.

Así la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad explicó que, *“El fin que se busca con esta norma, es el restablecimiento de la normalidad institucional y el equilibrio entre las competencias y funciones de uno y otro órgano, alterado al declararse el correspondiente estado de excepción. Por tanto, la competencia del Congreso no puede estar limitada por las decisiones del Gobierno Nacional para enfrentar la crisis”*.

*“El Gobierno Nacional no es el único llamado a adoptar medidas y correctivos necesarios para el restablecimiento de la normalidad, pues el Congreso conserva plena competencia para expedir las disposiciones que sean indispensables para enfrentar y solucionar las causas y los efectos de la situación de emergencia. No es válido afirmar, entonces, que la competencia del legislador está limitada por las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional, como parece lo interpretan los demandantes e intervinientes en este proceso”*⁴

¹ Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.

² Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011, MP. Antonio Barrera Carbonell.

Estándares constitucionales sobre atención diferenciada a población sujeto de especial protección

Como se sabe, la Constitución de 1991 consagró el carácter pluralista de la República, que se concreta, entre otros factores, en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

En este sentido, constitucionalmente se ha reconocido:

i. Un tratamiento particular a los campesinos y a las campesinas, al establecer un *Corpus Iuris*¹⁷ que responde a su calidad de sujetos de especial protección constitucional, dadas sus condiciones de vulnerabilidad histórica, y que responde a una identidad cultural diferenciada, cuyo rasgo característico estriba en una compleja relación con la naturaleza. Esta situación exige el desarrollo de políticas públicas y la consagración de mecanismos de protección con enfoque diferencial encaminados a revertir sus condiciones de pobreza y exclusión.

De acuerdo a lo anterior, la Corte Constitucional, al reconocer en el campo colombiano un bien jurídico que requiere protección reforzada y al verificar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación histórica en que han vivido las comunidades rurales, ha estimado urgente la producción de mecanismos que aseguren la protección reforzada de sus derechos. En este sentido, la Corte Constitucional, ha estimado que el cuerpo de derechos de los campesinos y las campesinas debe orientarse a la garantía de disponer de una estrategia global de desarrollo rural y de herramientas que protejan e incentiven la realización del proyecto de vida de este sector.

ii. La Constitución Política consagró una serie de derechos y principios que dan sustento al reconocimiento del carácter pluralista, pluricultural y multicultural del Estado colombiano, posteriormente la jurisprudencia constitucional a propósito de los tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, ha establecido los estándares de protección reforzada de los grupos étnicos, otorgándoles el rango de sujetos de especial protección constitucional.

En efecto la Corte, en sentencia T-387 de 2013, indicó que, “los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional. Esta Corte ha advertido que esta protección se deriva de “la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados frente a los pueblos y las personas indígenas; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse *cosmovisión*)”¹⁸.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C – 077 de 2017. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa: “De igual manera, en el auto 004 de 2008, esta Corporación advirtió que los indígenas se encuentran expuestos en el desarrollo del conflicto armado a causa de: “(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades

Así mismo, en sentencia T – 485 de 2015, la Magistrada Myriam Ávila Roldán, destacó que, “la jurisprudencia también ha contemplado que la eficacia del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural se expresa a partir de la adscripción de derechos específicos. Las comunidades étnicas son sujetos de especial protección constitucional, habida cuenta al menos de dos tipos de factores. En primer lugar, los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rom han sido históricamente discriminados en diversos escenarios, que van desde la exclusión económica y social fundada en su identidad cultural diversa, como el intento de asimilación a la cultura mayoritaria y la subsecuente destrucción de la diversidad étnica y cultural. En segundo lugar, dicha discriminación histórica ha dado lugar a déficits de protección de diferentes derechos fundamentales, especialmente el derecho de participación y los derechos sociales”.

iii. La Corte Constitucional en la paradigmática sentencia T – 025 de 2004, determinó que las mujeres víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Esta condición impone a las autoridades, deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales y medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Así, la Sala Plena de la Corte Constitucional en fallo de 2016, reconoció que la discriminación estructural que sufren las mujeres rurales ha exigido al estado el desarrollo de estrategias e instrumentos para suprimir esta inadmisibles situación de exclusión¹⁹.

En este contexto, resaltó la Recomendación General No. 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), relativa a los derechos de la mujer campesina, al tiempo que advirtió que, como consecuencia del reconocimiento del papel de la mujer rural en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación, la reducción de la pobreza, y la sistemática exclusión social y política, en varias conferencias de la ONU, surge la necesidad de brindar una atención específica a las mujeres rurales. En consecuencia, la Corte indicó, la necesidad de garantizar a las mujeres rurales, expresamente derecho a, i) la alimentación y la nutrición, en el marco de la soberanía alimentaria.

indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas”. Y ha establecido que “no son menos de treinta las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado”.

¹⁹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, su Protocolo Facultativo, y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará).

Las cifras sobre la situación de la mujer en el campo, revelan que pese a los esfuerzos desde diferentes instancias de la sociedad colombiana, aún persiste la necesidad de profundizar un enfoque diferencial que atienda adecuadamente la situación de la mujer rural, en armonía con su calamitosa situación y de la Recomendación General 34, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que reconoce los derechos de la mujer campesina, dada su relevancia en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación y la reducción de la pobreza, y que en consecuencia revela, la urgencia de implementar mecanismos que permitan una atención específica a las mujeres rurales.

De otro lado, los diagnósticos sobre la situación de pobreza y desigualdad de las mujeres rurales en el país evidencian que la inequidad entre géneros continúa perpetuando barreras de acceso para la plena realización de derechos de las mujeres campesinas. Pese a que las mujeres rurales e indígenas aportan significativamente a la producción de alimentos, a la seguridad alimentaria, y a las economías rurales, las limitaciones de género, particularmente en el acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades económicas, limitan su pleno potencial, debilitan la posibilidad de concretar seguridad alimentaria y socavan la realización del desarrollo rural²⁰.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES:

| Texto presentado inicialmente | Cambios propuestos para el primer debate | Justificación |
|--|--|--------------------|
| <p>Artículo 1°. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto 486 de 2020 <i>“Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”</i>.</p> | | Sin modificaciones |

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU – 426 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa.

| | | |
|---|--|--------------------|
| <p>Artículo 2°. El artículo 1° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 1. En el marco del Programa Ingreso Solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social entregarán transferencias monetarias no condicionadas a título de Renta Básica en favor de los hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad por un periodo de cinco (5) meses.</p> <p>Los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que recibieron el incentivo económico creado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR como una contribución a sus ingresos de subsistencia, recibirán las transferencias no condicionadas a título de Renta Básica. Para ello, se sumará la diferencia entre el monto mensual establecido en el artículo 9 del Decreto Legislativo 518 de 2020 y el monto recibido efectivamente.</p> <p>Parágrafo 1. Será prorrogable por cinco (5) meses la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de persistir las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p> | | Sin modificaciones |
| <p>Artículo 3°. El artículo 2° del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Dadas las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores</p> | | Sin modificaciones |

rurales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria-ACFC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios rurales, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes, de mora, y de hasta el 100% del capital de los microcréditos. Esta medida se destinará exclusivamente a quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito.

Parágrafo 1º. Los créditos de fomento de la producción agropecuaria rural del sector primario, otorgados a productores agropecuarios rurales que hayan calificado como pequeños y medianos productores al momento de tramitar el crédito, podrán ser objeto de condonaciones de hasta del 50% del capital para pequeños y 30% para medianos. No se tendrán en cuenta los créditos otorgados a medianos productores para los eslabones de transformación, comercialización y servicios de apoyo.

Parágrafo 2º. Los pequeños y medianos productores que al momento de tramitar el respectivo crédito hayan registrado actividades cuya clasificación y línea de producción corresponda a sistemas productivos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria regulada en la Resolución No. 464 de 2017 del Ministerio de

| | | |
|---|--|--|
| <p>Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, podrán ser beneficiarios de las medidas contempladas en el presente artículo.</p> | | |
| <p>Artículo 4°. El artículo 3 del Decreto 486 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 3° Las Líneas Especiales de Crédito -LEC- creadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- tendrán como únicos destinatarios los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Las Líneas Especiales de Crédito podrán cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario.</p> <p>Parágrafo. La reglamentación para acceder a las Líneas Especiales de Crédito deberá tener en cuenta las condiciones de los pequeños y medianos productores.</p> | | <p>Sin modificaciones</p> |
| <p>Artículo 5°. Se incluyen en el Decreto 486 de 2020 los siguientes artículos:</p> <p>Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR podrá adelantar compras de alimentos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC mediante la modalidad de contratación directa con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario y la protección de estos sistemas de producción.</p> | <p>Artículo 5°. Se incluyen en el Adiciónese al Decreto 486 de 2020 los siguientes cinco artículos nuevos:</p> <p>Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR podrá adelantar compras de alimentos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC mediante la modalidad de contratación directa con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario y la</p> | <p>Se modifica el encabezado del artículo para mayor claridad.</p> |

Parágrafo 1º. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el INVIMA y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión Agropecuaria del SNIA financiarán y asesorarán a las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC en los procesos de transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional, con el fin de integrar estos productos de origen agropecuario a los mercados de alimentos y a las cadenas de abastecimiento existentes.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR priorizará en la contratación directa para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas que se encuentren en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC, así como iniciativas productivas lideradas por mujeres o asociaciones de mujeres rurales.

Parágrafo 3º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR también priorizará en la contratación directa iniciativas productivas para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas de mujeres y asociaciones de mujeres rurales.

Artículo 6º. Mercados locales. El Ministerio de Agricultura y

protección de estos sistemas de producción.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el INVIMA y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión Agropecuaria del SNIA financiarán y asesorarán a las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC en los procesos de transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional, con el fin de integrar estos productos de origen agropecuario a los mercados de alimentos y a las cadenas de abastecimiento existentes.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR priorizará en la contratación directa para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas que se encuentren en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC, así como iniciativas productivas lideradas por mujeres o asociaciones de mujeres rurales.

Parágrafo 3º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR también priorizará en la contratación directa iniciativas productivas para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas de mujeres y asociaciones de mujeres rurales.

| | | |
|--|--|--|
| <p>Desarrollo Rural - MADR, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, la Agencia de Renovación del Territorio - ART, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, en coordinación con las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital, deberán promover, establecer, fortalecer y financiar los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.</p> <p>Artículo 7°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital garantizarán la capacitación y dotación de elementos de bioprotección para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC a lo largo de la cadena de valor de este sector.</p> <p>Artículo 8°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán entornos alimentarios saludables con el fin de reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente</p> | <p>Artículo 6°. Mercados locales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, la Agencia de Renovación del Territorio - ART, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, en coordinación con las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital, deberán promover, establecer, fortalecer y financiar los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.</p> <p>Artículo 7°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital garantizarán la capacitación y dotación de elementos de bioprotección para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC a lo largo de la cadena de valor de este sector.</p> <p>Artículo 8°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán entornos alimentarios saludables con el fin de reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente</p> | |
|--|--|--|



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

| | | |
|---|--|---|
| <p>procesados y procesados provenientes de la ACFC.</p> <p>Artículo 9°. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.</p> | <p>procesados y procesados provenientes de la ACFC.</p> <p>Artículo 9°. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.</p> | |
| <p>Artículo 10°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020.</p> | <p>Artículo 5° 40°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020.</p> | <p>Se corrige la numeración del artículo.</p> |



PROPOSICIÓN.

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia FAVORABLE y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley 110/2020S *“Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*

Cordialmente,

JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO

Senador de la República
Polo Democrático Alternativo
Comisión V Constitucional Permanente (Coordinador Ponente)

MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL

Senadora de la República
Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U
Comisión V Constitucional Permanente (Ponente)



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 110 DE 2020

“Por medio del cual se reforma el Decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto 486 de 2020 *“Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Artículo 2°. El artículo 1° del Decreto 486 de 2020 quedará así:

Artículo 1°. En el marco del Programa Ingreso Solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social entregarán transferencias monetarias no condicionadas a título de Renta Básica en favor de los hogares rurales en situación de pobreza y vulnerabilidad por un periodo de cinco (5) meses.

Los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que recibieron el incentivo económico creado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR como una contribución a sus ingresos de subsistencia, recibirán las transferencias no condicionadas a título de Renta Básica. Para ello, se sumará la diferencia entre el monto mensual establecido en el artículo 9 del Decreto Legislativo 518 de 2020 y el monto recibido efectivamente.

Parágrafo 1. Será prorrogable por cinco (5) meses la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de persistir las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Artículo 3°. El artículo 2° del Decreto 486 de 2020 quedará así:

Artículo 2°. Dadas las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con la finalidad social de facilitar la recuperación de los



pequeños y medianos productores rurales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria-ACFC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A. y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios rurales, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes, de mora, y de hasta el 100% del capital de los microcréditos. Esta medida se destinará exclusivamente a quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito.

Parágrafo 1°. Los créditos de fomento de la producción agropecuaria rural del sector primario, otorgados a productores agropecuarios rurales que hayan calificado como pequeños y medianos productores al momento de tramitar el crédito, podrán ser objeto de condonaciones de hasta del 50% del capital para pequeños y 30% para medianos. No se tendrán en cuenta los créditos otorgados a medianos productores para los eslabones de transformación, comercialización y servicios de apoyo.

Parágrafo 2°. Los pequeños y medianos productores que al momento de tramitar el respectivo crédito hayan registrado actividades cuya clasificación y línea de producción corresponda a sistemas productivos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria regulada en la Resolución No. 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, podrán ser beneficiarios de las medidas contempladas en el presente artículo.

Artículo 4°. El artículo 3 del Decreto 486 de 2020 quedará así:

Artículo 3° Las Líneas Especiales de Crédito -LEC- creadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- tendrán como únicos destinatarios los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por las causas que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Las Líneas Especiales de Crédito podrán cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario.

Parágrafo. La reglamentación para acceder a las Líneas Especiales de Crédito deberá tener en cuenta las condiciones de los pequeños y medianos productores.

Artículo 5°. Adiciónese al Decreto 486 de 2020 los siguientes cinco artículos nuevos:

Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR podrá adelantar compras de alimentos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC mediante la modalidad de contratación directa con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario y la protección de estos sistemas de producción.



Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Prosperidad Social junto con el INVIMA y las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de Extensión Agropecuaria del SNIA financiarán y asesorarán a las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC en los procesos de transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional, con el fin de integrar estos productos de origen agropecuario a los mercados de alimentos y a las cadenas de abastecimiento existentes.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR priorizará en la contratación directa para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas que se encuentren en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC, así como iniciativas productivas lideradas por mujeres o asociaciones de mujeres rurales.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR también priorizará en la contratación directa iniciativas productivas para el abastecimiento de alimentos y la logística asociada al suministro de estos, a las iniciativas productivas de mujeres y asociaciones de mujeres rurales.

Artículo 6°. Mercados locales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, la Agencia de Renovación del Territorio - ART, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, en coordinación con las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital, deberán promover, establecer, fortalecer y financiar los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales para apoyar los circuitos cortos de comercialización como soporte de la logística del abastecimiento de alimentos.

Artículo 7°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital garantizarán la capacitación y dotación de elementos de bioprotección para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria - ACFC a lo largo de la cadena de valor de este sector.

Artículo 8°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social promoverán entornos alimentarios saludables con el fin de reducir el riesgo de Enfermedades No transmisibles-ENT, incentivando una mayor ingesta de productos no procesados, medianamente procesados y procesados provenientes de la ACFC.



Aquí vive la democracia

Artículo 9°. Enfoque diferencial étnico. Se promoverá y garantizará la participación concertada de los agricultores pertenecientes a grupos étnicos cuyo sistema productivo está basado en la Agricultura Campesina Familiar o Comunitaria, en el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020.

Cordialmente,

JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO

Senador de la República
Polo Democrático Alternativo
Comisión V Constitucional Permanente (Coordinador Ponente)

MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL

Senadora de la República
Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U
Comisión V Constitucional Permanente (Ponente)

COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL

Bogotá D.C., ocho (08) de octubre de dos mil veinte (2020)

En la fecha, siendo las cuatro y tres (04:03 p.m.) se recibió el informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 110 de 2020 Senado** “Por medio del cual se reforma el decreto 486 de 2020 y se dictan otras disposiciones”, firmado por el senador Jorge Enrique Robledo Castillo y la senadora Maritza Martínez Aristizábal.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.



DELICY HOYOS ABAD
Secretaria General