REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 762 | Bogotá, D. C., miércoles, 21 de mayo de 2025 | EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
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 POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 523 DE 2025 CÁMARA

mediante el cual se define el concepto de campesino para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado.

Bogotá, mayo de 2025

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

Referencia: Presentación del Informe de Ponencia para Primer Debate - Proyecto de Ley número 523 de 2025 Cámara, *mediante el cual se define el concepto de campesino para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado.*

Respetados Presidente y Secretario.

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes al **Proyecto de Ley número 523 de 2025 Cámara**, *mediante el cual se define el concepto de campesino para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado.*

Atentamente,

Gabriel Ernesto Parrado Durán
Ponente - Representante a la Cámara-Meta
Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 523 DE 2025 CÁMARA

mediante el cual se define el concepto de campesino para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado.

Respetados Presidente y Secretario.

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad a lo dispuesto en la Constitución y la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes al **Proyecto de Ley número 523 de 2025 Cámara**, *mediante el cual se define el concepto de campesino para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado.*

Contenido

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.
II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.
III. RESUMEN DEL ARTICULADO.
IV. TRÁMITE DEL ACTO LEGISLATIVO.
V. CONTEXTO.
1. Sobre la palabra "campesino":
2. Sobre el "Campesino" en Colombia:
Criterios de identificación del campesinado en entidades colombianas
3. Aspectos relevantes incluidos en el proyecto de ley:
Campesinado Colombiano
Historia o Estudio de Caso de Exclusión de una Mujer Campesina por parte de una Institución del Sector Agrario por haber Obtenido un Título Técnico en Colombia.
VI. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL
A. MARCO NORMATIVO.
Constitucionales:
Fundamento legal:
B. MARCO JURISPRUDENCIAL.
Fundamento jurisprudencial:
VII. Exposición de motivos del PL 523 de 2025 Cámara.
VIII. DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LA NORMA.
IX. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS.
X. CONSIDERACIONES DEL PONENTE.
Reconocimiento de la Diversidad de Actividades Rurales.
XI. PLIEGO DE MODIFICACIONES.
XII. PROPOSICIÓN.

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto tiene como objeto brindar una definición o concepción de la denominación "campesino" en el sistema jurídico/administrativo en Colombia; lo anterior, en el entendido que no existe en nuestro ordenamiento jurídico una acepción de común utilización con lo cual se evite la exclusión a la que pueden ser sometidos muchos campesinos por parte de las entidades del sector agropecuario o de cualquier otra cartera del gobierno.

En este sentido, el presente proceso pretende establecer una definición general de común utilización a través de la cual será interpretada la acepción "campesino" en el sistema jurídico/administrativo colombiano; esto, con el propósito de evitar exclusiones en cuanto a la interpretación del ser "campesino" como lo ha señalado en reiteradas ocasiones la honorable Corte Constitucional. Todo lo anterior, dada la concepción de "campesino" tradicional que ha tenido la institucionalidad colombiana sin una perspectiva más amplia de la ruralidad y sin una actualización al paradigma de sociedad actual en que nos encontramos.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

El campesinado colombiano ha sido históricamente uno de los sectores más excluidos del reconocimiento legal, político y social, a pesar de su papel central en la producción de alimentos, el cuidado de los ecosistemas y el sostenimiento de la vida en los territorios rurales; por lo tanto, la falta de una definición legal y normativa del concepto de "campesino" ha generado serias barreras para su identificación por parte del Estado, impidiendo en consecuencia el acceso equitativo a derechos fundamentales, políticas públicas, programas de desarrollo rural y medidas de protección especial.

Este vacío normativo ha tenido como consecuencia la invisibilización estadística, institucional y jurídica del campesinado en Colombia, afectando negativamente la ejecución de planes como el desarrollo rural integral, la formalización de la propiedad rural, el acceso al crédito, a los servicios públicos, a la seguridad social, a la educación pertinente, entre otros escenarios en los que se han visto desplazados en el ejercicio de sus derechos.

III. RESUMEN DEL ARTICULADO.

El presente proyecto de ley consta de un total de TRES (3) artículos que buscan desarrollar una definición en el sistema jurídico colombiano. A continuación, se presenta la numeración y descripción de los artículos que componen el proyecto de ley:

Artículo 1°. Objeto de la ley.

Artículo 2°. Definición de Campesino.

Artículo 3°. Vigencia.

IV. TRÁMITE DEL ACTO LEGISLATIVO.

El proyecto de ley, fue presentado por los y las honorables Congresistas *Luz Ayda Pastrana Loaiza, Betsy Judith Pérez Arango, Jairo Humberto Cristo Correa, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Alexánder Guarín Silva, Jorge Rodrigo Tovar Vélez.*

Dicho proyecto de ley fue radicado el 26 de febrero de 2025; y, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 281 de 2025.

El 30 de abril de 2025, mediante Oficio CQCP 3.5 / 324 / 2024-2025, fui designado como ponente para el primer debate del Proyecto de Ley número 523 de 2025, *mediante el cual se define el concepto de campesino para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado.*

En tal sentido, y de conformidad a lo dispuesto por los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, se reúnen los requisitos para proceder a rendir ponencia sobre el mismo.

V. CONTEXTO.

1. Sobre la palabra "campesino":

Al particular, se indica en primera oportunidad que, conforme la doctrina jurídica corresponde analizar los términos desde la acepción misma

de la palabra, en consecuencia, se encuentra que, de conformidad con el *Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española*[1], en el idioma español la palabra "Campesino" cuenta, entre otras, con las siguientes acepciones:

- adj. Dicho de una persona: Que vive y trabaja de forma habitual en el campo.
- adj. Perteneciente o relativo al campo.

Una vez abordado lo anterior, corresponde realizar un análisis histórico del origen de la palabra "campesino" con el propósito de determinar los aspectos fundamentales de su definición; así, se tiene que la palabra inglesa *"peasant"* (campesino); derivada del francés antiguo *"païsant";* encuentra su origen a finales de la Edad Media y principios de la Edad Moderna *"para hacer referencia a los pobres de las zonas rurales, los residentes rurales, los siervos, los trabajadores agrícolas y las gentes "comunes" o "sencillas".* (EDELMAN, 2013).

Así, las formas latinas tempranas y posteriores del latín (francés, castellano, catalán, occitano, etc.) se remontan al siglo VI y denotaban al habitante rural -estuviera o no involucrado en la agricultura-.

Desde muy temprano, el vocablo inglés *peasant*, el francés *paysan* y otros términos similares solían ser usados para connotar "rústico", "ignorante", "estúpido", "burdo" y "grosero", entre muchos otros términos peyorativos (Oxford English Dictionary 2005). Así mismo, la palabra podía implicar también criminalidad, como en la Alemania del siglo XIII, donde significaba "villano, rústico, diabólico, ladrón, bandolero y saqueador" (Le Goff y King 1972, 71).

Nótese entonces, que estos significados despectivos son indicativos tanto de la extrema subordinación de los campesinos como de la práctica omnipresente de la élite de culparlos por una variedad de males económicos y sociales. Esto incluía (e incluye):

- Una supuesta reticencia al trabajo duro — dada la aparente facilidad con la que satisfacían sus expectativas de consumo.
- La imposibilidad para usar la tierra "eficientemente" y, por lo tanto, de avanzar en el camino del "progreso"; tener demasiados hijos; y constituir una clase "peligrosa" no apta ni capaz para una ciudadanía plena.

Estos imaginarios elitistas fueron típicamente adoptados con el fin de promover políticas destinadas a expulsar a los campesinos de la tierra y convertirlos en trabajadores agrícolas (Handy 2009).

Según el antropólogo George Dalton, los campesinos eran seres: legal, política, social y económicamente inferiores en la Europa medieval. La subordinación estructural de los campesinos a los no-campesinos se expresaba de muchas maneras, de jure y de facto, desde restricciones a la libertad de movimiento hasta restricciones suntuarias sobre los tipos de armas, vestimentas y adornos que podían usar, y los alimentos que legalmente podían consumir.

En este sentido, se tiene que, históricamente se ha definido la palabra "campesino" desde una connotación negativa; es decir, se define la palabra "campesino" como *aquello no es*.

Por su parte, y desde una perspectiva antropológica más reciente, Shanin, reconoció la existencia de "una serie de grupos analíticamente marginales que comparten la mayoría, pero no todas, las características principales del 'núcleo duro' del campesinado" (1973, 64). Estos grupos incluían al "trabajador agrícola que carecía de una finca, un artesano con poca o ninguna tierra, el colono de la frontera agrícola o el campesino armado que eventualmente escapaba de siglos de sumisión política a lo largo de las fronteras o en las montañas", así como pastores y "trabajadores campesinos en las comunidades industriales modernas" (Shanin 1971, 16).

Por su parte, durante la década de los setentas, la Comisión Interamericana de Desarrollo Agropecuario llevó a cabo estudios sobre la tenencia de la tierra en siete países latinoamericanos, empleando el término campesino para referirse a los trabajadores endeudados que estaban ligados a grandes propiedades, pero también usó minifundista y propietario de la finca indistintamente para describir a agricultores poseedores de las categorías más pequeñas de fincas.

Conforme se enuncia en las anteriores líneas, la acepción "Campesino" históricamente ha sido asignada al rol del hombre como generador de la acción definitoria; situación que frecuentemente ha invisibilizado la participación significativa de mujeres en hogares agrícolas rurales, así como en las discusiones sobre el campesinado y cuestiones relacionadas como la reforma agraria.

Así mismo, teóricos posmodernistas, como Michael Kearney (1996), también destacaron la diversidad de actividades económicas no agrícolas practicadas por los pobres de las zonas rurales y vieron esto como evidencia de que el concepto de campesino era obsoleto, particularmente en una era de intensificación de la migración y de estrategias transnacionales de subsistencia de los hogares en México, su principal referente empírico. Kearney propuso un neologismo, *polybian*, para designar las identidades multifacéticas y las prácticas de subsistencia características de la población rural contemporánea.

Nótese entonces, la necesidad de ampliar la concepción tradicional del campesino a aspectos de la vida rural diferentes a la producción, transformación y trabajo agrario; lo anterior, entendiendo a que la sociedad moderna no limita la actividad campesina a estos tres aspectos, sobre todo con el propósito de incluir en su definición actividades que revindiquen el rol de la mujer en el campo.

[1] Para mayor información consultar: https://dle.rae.es/campesino

Conforme con lo anterior, Van der Ploeg, ubica la agricultura campesina en un continuo con la agricultura empresarial y no como una categoría contrastante. Entre las características claves de la condición campesina incluye la minimización de los costos monetarios, la diversificación de cultivos para reducir los riesgos económicos y ambientales, las relaciones de cooperación que brindan una alternativa a las relaciones monetarias y el intercambio de mercado, y una lucha por la autonomía que contempla formas no monetarias de obtener insumos y trabajo.

En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 28 de septiembre de 2018, cual se determina como: **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales; al artículo primero anuncia:**

"A efectos de la presente Declaración, se entiende por "campesino" toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra."

Sin embargo, esta misma declaración no sólo se limitó actividades propias del trabajo a la tierra sino que, al numeral segundo, tercero y cuarto del artículo en comento manifiesta que:

"La presente Declaración se aplica a toda persona que se dedique a la agricultura artesanal o en pequeña escala, la siembra de cultivos, la ganadería, el pastoreo, la pesca, la silvicultura, la caza o la recolección, así como a las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones conexas en una zona rural. También se aplica a los familiares a cargo de los campesinos. 3. La presente Declaración se aplica también a los pueblos indígenas y las comunidades locales que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y seminómadas y a las personas sin tierra que realizan tales actividades. 4. La presente Declaración se aplica, además, a los trabajadores asalariados, incluidos todos los trabajadores migrantes, independientemente de su situación migratoria, y los trabajadores de temporada, que estén empleados en plantaciones, explotaciones agrícolas, bosques y explotaciones de acuicultura y en empresas agroindustriales."

A su vez, el **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola:** Define como campesinos a los *"Pequeños productores rurales que, junto con sus familias, gestionan parcelas o unidades productivas rurales en forma directa, con fines de autoconsumo y venta local, y que dependen del trabajo familiar y comunitario."*

2. Sobre el "Campesino" en Colombia:

Al particular, se indica que, según Velasco, en Colombia la palabra "campesino" o "habitante rural" se ha desarrollado a través de cinco etapas históricas. La primera de ellas se ubica en el siglo XVIII y contiene la consolidación de la identidad nacional en la conformación del Estado-nación; la segunda comprende el proceso de "campesinización" desarrollado durante el final del siglo XVIII e inicios del siglo XIX; la tercera encuentra nacimiento en el siglo XX con el desarrollo de ideales de desarrollo industrial y económico al interior campo; la cuarta se ubica en la mitad del siglo XX con las luchas campesinas, indígenas y afrocolombianas que buscaron la reivindicación de los derechos de estos colectivos; ahora bien, la última abarca desde finales del siglo XX hasta la actualidad, a través de la cual priman modelos de desarrollo y ordenamiento territorial promovidos a nivel estatal y que se contraponen a las luchas por el reconocimiento de un sujeto político campesino, definiciones de autorreconocimiento y la defensa de formas de vida propias campesinas.

Estas cinco fases dan cuenta del proceso de lucha de las comunidades campesinas, no solo por su reconocimiento en tanto sujetos culturales, ambientales y políticos, sino también de su papel en el proyecto de construcción de nación, así como del proceso de su progresiva relegación e invisibilidad institucional.

Así mismo, con el propósito de ubicar históricamente el origen del campesinado en Colombia, se indica que históricamente uno de sus principales orígenes deviene de la liberalización o liquidación de los resguardos coloniales y abolición de la esclavitud; Como muestra Vladimir Montaña (2016), dicho proceso tuvo dos efectos importantes; por un lado, la desfuncionalización de los fundamentos matrilineales de filiación y herencia conservados desde tiempos precolombinos, por otro lado, la pérdida de los indígenas en su capacidad de reproducción social (en tanto indígenas) porque el mencionado decreto eliminaba justamente los efectos prácticos de dicho sistema y específicamente el principio de acumulación y redistribución, fundamento de las sociedades fragmentadas, como se supone lo eran las poblaciones del altiplano central colombiano.

Luego de 1839, el modelo de familia nuclear comenzaría a instaurarse como fundamento de la vida social, de manera diferenciada al sistema de asentamientos locales matrilineales llamados partes y capitanías en tiempos coloniales.

Por su parte, Fals Borda (1975) afirma, en torno al origen del campesinado, que puede entenderse también a partir de la extinción de las instituciones coloniales y de la transformación de los dominios de uso colectivo en unidades de propiedad y de dominio exclusivo: "la disolución de los resguardos

se realizó a partir de un proceso liberalizante que se inició casi paralelamente en Europa, a mediados del siglo XVIII y principalmente con la expedición de la cédula real en 1754".

A su vez, esto se acompañó de los procesos de adjudicación de tierras por los cabildos a españoles pobres, mestizos y mulatos; las compras y apropiaciones de tierras a los resguardos en el siglo XIX; la colonización antioqueña; los mestizos sin tierra e indígenas mitayos que se ligaron a las haciendas como arrendatarios y aparceros, y a los que posteriormente se agregaron indígenas provenientes de los resguardos liquidados y esclavos liberados, que también se vincularon a las haciendas en calidad de peones y agregados, siendo estos últimos el origen de los jornaleros agrícolas.

Más adelante, y sumado a los análisis de Fals Borda (1975) y Fajardo (1981), Mellafe (1969-1970) afirma que: El principal agente de transformaciones sociales estuvo dado por la configuración de mercados agrarios dependientes de ciertas condiciones a verificar: la capacidad de consumo de bienes por medio de la compra y la consolidación de un sistema de intercambio local, el uso de moneda u otro valor de cambio, el establecimiento de un sistema unitario de medidas, la consolidación de un sistema legal sobre la noción de propiedad exclusiva y la instauración de ciertos modelos de constreñimiento de mano de obra. (Mellafe 1969, 14, citado en Montaña 2016, 79).

Ahora bien, una segunda vertiente de formación del campesinado, presentada por Fals Borda (1975), es la descomposición de la esclavitud:

Los palenques de San Jorge y del Cauca, como los de otras secciones del país, se fueron convirtiendo poco a poco en comunidades zambas y mulatas de colonización marginal, para acomodarse dentro de un modo de producción capitalista que empezaba a extenderse a muchas de esas partes desde finales del siglo XIX. […] se agregó la transformación de las relaciones sociales en las antiguas haciendas esclavistas, en las cuales se procedió a liberar la fuerza de trabajo esclava, fijándola a las haciendas mediante la entrega de lotes y creando un campesinado atado por relaciones de aparcería a las haciendas. (Fals Borda 1975, citado en Fajardo 1981, 27).

Lo anterior permite entender la transformación de mano de obra esclava a mano de obra de trabajo servil, orientada hacia la producción. Por otro lado, desde la conformación de haciendas se hizo evidente la concentración de la propiedad en pocas manos, lo que daba mayores condiciones para que los indígenas y los antiguos esclavos fueran incluidos como mano de obra en las haciendas, de modo que desapareció su trabajo como pequeños productores de forma independiente. Los estudios alrededor de esta condición se dieron principalmente en el altiplano colombiano, el cual, plantea Montaña (2016), era el lugar con mayor concentración de comunidades indígenas en el país.

Al respecto, Fajardo (1981) señala:

El proceso inicial en Cundinamarca se caracteriza por una fuerte tendencia hacia la concentración de la propiedad, haciendo que los pequeños agricultores e indígenas desaparecieran de su condición de agricultores independientes. Posteriormente, se buscará atraerlos nuevamente hacia la tierra, pero colocándolos en las haciendas como arrendatarios o agregados. Dentro de este proceso el cultivo del tabaco asumió el carácter dinamizador de la economía, ampliando los márgenes del mercado local al incidir en los salarios y en la especialización de la producción, con el abandono de los cultivos tradicionales de pancoger y su conocimiento del proceso social al cual se viene haciendo referencia en un marco espacial y temporal específico. (28).

Ahora bien, dentro de la historia del campesinado y su relación con el Estado se presenta con la Constitución Política de 1991 y la puesta en práctica del esquema multicultural, el cual, de manera colateral, fomentó distancias entre los sujetos étnicos y culturales campesinos. Dicha carta reconoció parcialmente la deuda histórica con comunidades étnicas, ratificando para los indígenas la propiedad colectiva mediante la constitución de resguardos y las formas de autonomía y autoridad política, y, en el caso de los afros, mediante la conformación de consejos comunitarios y titulaciones colectivas por medio de la Ley 70 de 1993 (Salcedo, Pinzón y Duarte 2013, 5).

Sin embargo, la Constitución generó asimetrías en relación con las poblaciones campesinas ya que, según Rincón (2009, 55), produjo una discriminación inversa al no promover condiciones de mejora de todos los actores en situación de vulnerabilidad que se ubican en el ámbito rural, pues estimuló la segregación de aquellos que no se reconocen como sujetos étnicos, para este caso, los campesinos.

Rincón (2009), enfatiza en lo proclives que resultan a este tipo de discriminaciones los escenarios "de conflicto social y político, alta pobreza y vulnerabilidad y exclusión social" (55), síntomas que caracterizan al territorio nacional colombiano, el cual se inscribe en una convivencia intercultural de facto, que es fragmentada a través de un esquema multicultural operativo, pues las políticas multiculturalistas de las últimas décadas al reconocer derechos a ciertos sectores de la población rural bajo la bandera de los derechos étnicos, dejaron sin defensas a otros sectores que comparten con los primeros tanto los espacios de vida como los de producción. (Hoffmann 2016, 19).

Asimismo, como argumenta Velasco (2014), entre las razones que pudo tener en cuenta el Estado para el no reconocimiento del campesino, y que dan cuenta de su limitado entendimiento de la identidad cultural, pueden estar las siguientes: a) la identidad se asoció a la raza y la etnia ("autenticidad" y "pertenencia" a un grupo social determinado), negando la diversidad de historias de poblamiento rural; b) la definición estatal de campesinos se dio en función de lo económico; c) la historia de colonización interregional campesina fue usada para su desvinculación territorial; y d) la heterogeneidad campesina fue vista como un problema

para su definición y caracterización, y no como una virtud.

Criterios de identificación del campesinado en entidades colombianas

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE):

En el marco de sus encuestas agropecuarias y censos, no utiliza una definición estrictamente jurídica de "campesino", pero reconoce como tales a las personas que desarrollan actividades económicas de autoconsumo o producción primaria en zonas rurales dispersas, generalmente sin vínculos formales con cadenas agroindustriales o empresariales.

En el Censo Nacional Agropecuario (2014): Se clasifica como campesinos a los productores con:

- Baja escala de producción.
- Trabajo familiar.
- Escasa o nula mecanización.
- Alta dependencia del entorno natural.

El DANE ha manifestado la necesidad de una definición legal para facilitar su incorporación en la estadística oficial, especialmente para diseñar políticas públicas con enfoque diferencial.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

En el Plan Nacional de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PNDRET) y las políticas de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), el campesino es definido como:

"Un sujeto social y económico que habita en el campo, con modos de vida tradicionales, alta dependencia del trabajo familiar, prácticas de autoconsumo, saberes ancestrales y una identidad cultural ligada a la tierra."

El Ministerio reconoce que el campesinado constituye un sujeto estratégico para la seguridad alimentaria y requiere una atención diferencial, pero ha señalado que su falta de definición legal limita el diseño de programas focalizados.

- Agencia Nacional de Tierras (ANT):

En procesos de adjudicación, la ANT considera como campesino a quienes:

- No poseen tierra o tienen tierra insuficiente.
- La trabajan directamente.
- Dependan del uso productivo del suelo para su sustento.
- Base legal: aunque se remite a la Ley 160 de 1994 (que habla de "campesinos sin tierra"), reconoce que el término requiere actualización normativa acorde con el Acto Legislativo número 01 de 2023.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

En el contexto de zonas de reserva campesina, planes de manejo de páramos y conservación comunitaria, el Ministerio reconoce al campesinado como*: "Gestor de territorios rurales, con prácticas tradicionales de producción y conservación, poseedor de saberes locales fundamentales para la gestión ambiental y climática."*

3. Aspectos relevantes incluidos en el proyecto de ley:

Campesinado Colombiano

El campesino a nivel mundial se ha acomodado a los cambios que le han impuesto las diferentes formas de gobierno que han existido en la historia de la humanidad, afrontando amenazas tanto gubernamentales como climáticas, manteniéndose siempre firme a su estilo de vida y a la razón de su existencia: su relación con la tierra y la naturaleza, la producción de alimentos y materias primas y en las últimas décadas ofertando servicios de turismo rural entre otro, que constituyen su variada cultura.

Respecto de adversidades o poco apoyo gubernamental para el caso colombiano, es menester traer a colación la Asamblea General de la ONU en su versión 73°, realizada el 17 de diciembre de 2018, en donde se adoptó formalmente "La Declaración sobre los derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales", esto gracias a la movilización de los campesinos en el mundo, pero donde vale la pena recordar que el gobierno colombiano se opuso y dio su voto de abstención.

Así mismo recordar que desde el año 2016 fue presentado como en tres veces consecutivas el proyecto de acto legislativo que promovía cambiar la categoría de "Trabajador Agrario" al de Campesino y pasar de reconocer el acceso a la tierra a la categoría de derecho a la tierra individual y colectivamente, sin éxito alguno, hasta que solo en el 2023 se logró el tan anhelado propósito de que el campesino fuera reconocido como sujeto de derechos o de especial protección.

El campesinado colombiano es una clase social con el valioso don de alimentar, que para el 2024 llegaba a 11.3 millones de individuos mayores de 15 años de acuerdo con el DANE, por lo que las bondades del proyecto no son de poca monta, a juzgar por la población objetivo no solo desde el punto numérico o cuantitativo sino también por los beneficios cualitativos debido a la amplitud del concepto mismo de campesino tal como lo ha sugerido la Corte Constitucional en defensa de sus derechos y la no discriminación, en donde tal concepción se circunscribe mediante un vínculo rural muy amplio de tal suerte que lo urbano y lo rural en lugar de ser incompatibles deben ser por el contrario una relación cada vez más estrecha, la formación académica y la generación de ingresos adicionales o distintos al agro como soporte del sostenimiento familiar campesino tampoco son incompatibles ni excluyentes, con tal de que el vínculo rural haya permanecido intacto como soporte de esa vocación campesina.

Historia o estudio de caso de exclusión de una mujer campesina por parte de una institución del sector agrario por haber obtenido un título técnico en Colombia.

El caso más emblemático comenzó el 13 de septiembre de 2013 cuando Estefanía Paola Hernández Capera presentó ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), una solicitud de adjudicación del predio "Quita Sueño", ubicado en Paso Ganado, municipio de Puerto Carreño, departamento de Vichada, a quien se le adjudicó dicho predo mediante Resolución número 6914 del 11 de agosto del año 2014 tras cumplir los requisitos de la Ley 160 de 1994, pero el procurador Sexto Judicial II Agrario y Ambiental, interpuso recurso de reposición soportado en que había indicios que dicha explotación podría no haberla realizado ella directamente, por cuanto en la base de datos del RUAF y riesgos profesionales se encontró que la señora Hernández Capera estuvo vinculada a empleos públicos durante los cinco años anteriores a la adjudicación del predio, y que a su juicio " *demostraría que esta no pudo adelantar, como lo exige la ley, la explotación económica de la tierra*."

Ante lo anterior la señora Hernández Capera realizó sendas peticiones buscando la aclaración del asunto y por ende la firmeza de la resolución de adjudicación del predio, solicitudes que se prolongaron hasta el 2020 cuando la Agencia Nacional de Tierras (ANT) emitió una respuesta en la que indicó a la señora Hernández que procederá a resolver el recurso de reposición presentado por la Procuraduría en el año 2014, es decir, luego de 6 años.

Como respuesta dispuso la consulta de la señora Hernández en las bases de datos sobre propiedad de inmuebles y seguridad social, y le ordenó a la accionante informar: *"¿cuál es su actividad económica actual? ¿cuál es su ocupación u oficio? ¿cuál es su profesión?"*.

En respuesta la señora Hernández Capera rindió declaración extrajuicio en fecha 24 de febrero de 2021, en la que manifestó (i) que su ocupación y profesión es ganadera y tecnóloga en contabilidad y finanzas; (ii) en cuanto a su actividad económica, respondió: *"de lo que devengo como funcionaria pública y de lo producido en mi finca "Quita Sueño""*; (iii) sobre su ocupación u oficio, señaló que se desempeña como auxiliar administrativa de la Secretaría de Educación del departamento del Vichada, y sus labores agropecuarias en la finca "Quita Sueño"; y (iv) en cuanto a su profesión, respondió *"tecnóloga en contabilidad y finanzas"*.[12] Por su parte, la consulta en bases de datos arrojó que la accionante se encontraba afiliada al SGSS en calidad de cotizante.

Finalmente, el recurso de reposición fue resuelto por la ANT mediante la Resolución número 5187 del 20 de abril de 2021, en la que dispuso **dejar sin efectos la Resolución de Adjudicación número 6914 de 2015.** Como fundamento para ello, expuso que la señora Hernández Capera **ya no ostentaba la calidad de campesina en tanto era empleada pública y, por lo tanto, su trabajo agrícola no constituía la fuente principal de sus ingresos.** Al respecto, esta entidad manifestó que "*la señora Estefanía Paola Hernández Capera no cumple con los requisitos subjetivos y objetivos para ser campesina, toda vez que esta no se autoidentifica como tal sino como tecnóloga en contabilidad y finanzas; y tampoco está involucrada vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, ni inmersa en formas de organización social basadas en el trabajo familiar comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo o que se halle en condiciones de pobreza o marginalidad y derive de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos"*.

Ante ello la señora Hernández Capera interpone tutela argumentando que ANT desconoce abiertamente la seguridad jurídica, **y tiene un enfoque discriminatorio hacia la población campesina y la mujer en particular tras reversar la decisión años después cuando, en búsqueda de un mejor nivel de vida y sin dejar de habitar su predio ni sus actividades agrícolas, ha logrado tener un grado de formación técnica así como un ingreso económico adicional**. Lo anterior, a su juicio, parte de una visión arbitraria y transgresora de derechos fundamentales, ya que ignora las difíciles condiciones del campo e impide a los campesinos realizar cualquier esfuerzo adicional por salir de la pobreza y garantizar para sí y para su familia unas mejores condiciones de vida. Más aún, cuando se trata de una madre cabeza de familia.

El 6 de septiembre de 2021 el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño, Vichada, concedió la acción de tutela al encontrar que la resolución cuestionada se apartó de la realidad procesal, la seguridad jurídica, los derechos adquiridos y el debido proceso. El juez de instancia resaltó que el procedimiento administrativo de adjudicación cumplió con la plenitud de las formas propias de cada juicio y sus etapas procesales para otorgar el derecho de dominio a la demandante.

Dentro del término legal oportuno la ANT impugnó la decisión de primera instancia. Manifestó que los contenidos de las Resoluciones número 6914 de 2014 y la número 5187 de 2021(esta última que resolvió el recurso de reposición interpuesto), fueron puestos en conocimiento de la accionante; y que en el trámite administrativo bajo consideración, se estableció que la vía para cuestionar el contenido o procurar que la decisión fuera revertida, la cual aún tiene un procedimiento ordinario para agotar, por lo cual no era procedente la acción de tutela, entre otras razones.

El fallo de segunda instancia revoca el fallo de primera instancia por considerar que la tutela no cumple el requisito de subsidiariedad, que no afecta el mínimo vital porque siguió explotando el predio y que por ende no existe un perjuicio irremediable.

Mediante escrito ciudadano la señora Hernández Capera solicitó revisión de la tutela, exponiendo que si bien ha visto que las mujeres han tenido una condición histórica de desventaja, especialmente en el campo, y que la sociedad y las entidades públicas han encasillado al campesino en la pobreza

y la carencia de educación, pero que cree en la defensa de aquella disposición constitucional que manifiesta que ninguna mujer puede ser sometida a ninguna clase de discriminación, por lo que la Corte debe amparar sus derechos a la igualdad, la vida digna, al libre ejercicio de una profesión, y al libre desarrollo de la personalidad. Además, que el caso es novedoso, "*involucrando derechos fundamentales de los campesinos y la participación en el acceso real y material a la tierra, al autoreconocimiento, al derecho de buscar una mejor calidad de vida, la autosuperación de la mujer campesina y la tecnificación del campo colombiano. Asimismo, dado que evidencia la necesidad de desarrollar una línea jurisprudencial sobre la protección constitucional de la mujer campesina como sujeto de protección especial, sumando a la poca legislación y jurisprudencia que a la fecha nuestro país tiene sobre el campesinado.*

Mediante el auto del 26 de septiembre de 2022, el magistrado sustanciador, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 64 del reglamento de la Corte Constitucional, dispuso la práctica y decreto de pruebas para efectos de contar con mayores elementos de juicio que permitieran resolver de fondo la controversia planteada.

Consideraciones de la Corte

Luego de exponer todo un contexto normativo, la Corte determinó analizar si la entidad accionada desconoció los derechos a la dignidad humana, la igualdad, la libertad de profesión u oficio, el derecho de acceso progresivo a la tierra y el debido proceso de la señora Hernández Capera, con ocasión de la expedición de la Resolución número 5187 de 2021, por medio de la cual se revocó la decisión de adjudicarle el predio "Quita Sueño" a la tutelante.

Finalmente la Honorable Corte Constitucional revocó la sentencia de segunda instancia y amparó los derechos a la seguridad jurídica, derechos adquiridos y confianza legítima así como a la igualdad, vida digna, libertad de profesión u oficio, al debido proceso y acceso progresivo a la propiedad de la tierra de la señora Hernández Capera, que dentro de otros argumentos se destaca:

"Este complejo panorama, obliga a que la decisión de sustraer al patrimonio de una adjudicataria un bien baldío de la Nación -que justamente le fue transferido con la finalidad de mejorar su calidad de vida- tenga en cuenta que en ningún espacio el Legislador o el rector de la política han aludido a la incompatibilidad del acceso a la tierra y la producción agropecuaria con una mejora en las aptitudes académicas de la adjudicataria ni su desempeño como empleada pública, siempre y cuando, claro está, no deje de cumplir con las condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación ni incurra en las demás causales previstas en el ordenamiento vigente. Por lo anterior, considera la Sala que la decisión de revocar el acto de adjudicación a la accionante debió considerar que justamente se ha buscado por parte del Legislador y el rector de la política pública mejorar el nivel de vida del beneficiario a través de la adjudicación del bien baldío, y en particular asegurar su acceso a la formación técnica y profesional."

VI. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

A) MARCO NORMATIVO.

Constitucionales:

El Proyecto de Ley número 523 de 2025 que busca definir legalmente el concepto de "campesino"; situación que es plenamente compatible con la Constitución Política de Colombia y desarrolla directamente mandatos expresos, en particular:

- **Artículo 13 – C. P.:** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

- **Artículo 64 – Reforma constitucional (Acto Legislativo 01 de 2023):** *"El Estado reconocerá al campesinado como sujeto de especial protección y promoverá el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, los medios de producción y el desarrollo rural integral."*

- **Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

- **Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

Fundamento legal:

- **Ley 160 de 1994 – Reforma Agraria:** Regula el acceso a tierras por parte de los trabajadores agrarios sin tierra o con tierra insuficiente, pero no define el concepto de campesino. El presente proyecto suple ese vacío.

- **Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y Restitución de Tierras:** Reconoce a los sujetos rurales como parte de la población víctima del conflicto armado, incluyendo a campesinos, pero no los conceptualiza jurídicamente.

- **Decreto número 1623 de 2023 - *Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*, en**

lo que hace referencia a la restitución y acceso a tierras, y proyectos productivo: incorpora *los proyectos productivos sostenibles atenderá a los propósitos de los programas y proyectos de desarrollo agropecuario, estimulará la participación de las organizaciones campesinas, sociales, comunitarias y productivas rurales, fortalecerá la productividad, la eficiente comercialización de los productos agropecuarios o rurales y procurará que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.*

• **Decreto número 834 de 2022,** *por el cual se establece la celebración del "Día de la Población Campesina*.

• **Decreto número 4800 de 2008 -** ***por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio para compra de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones***: reglamenta el subsidio para la compra de tierras establecido en la Ley 1152 de 2007, que se otorgará por una sola vez a los hombres y mujeres campesinos y los trabajadores agrarios, que se encuentren en las situaciones previstas en el artículo 57 de la misma ley y que se postulen libremente para recibirlo de forma individual o colectiva.

• **Ley 2219 de 2022 -** ***por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones*****:** Establece la formación de asociaciones campesinas y los derechos de asociación de los campesinos en el Estado colombiano.

• **Ley 731 de 2002:** *la mujer rural "es toda aquella que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, tiene una actividad productiva directamente relacionada con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de medición e información del Estado o no es remunerada".*

• **Ley 1900 de 2018:** a través de la cual se establecieron criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

B) MARCO JURISPRUDENCIAL.

Fundamento jurisprudencial:

a) Jurisprudencia de la Corte Constitucional:

Al particular, se trae a colación diferentes sentencias en donde la Honorable Corte Constitucional ha definido la palabra "campesino" de conformidad con el caso *sub examine*; sin embargo, estas conceptualizaciones sirven a propósito de determinar los elementos comunes que en los diferentes asuntos ha determinado la Corte, entre otros, a saber:

Sentencia T-763 de 2012, definió al campesino como: *"Un sujeto de especial protección constitucional, cuyas condiciones económicas, sociales y culturales lo colocan en situación de vulnerabilidad estructural."*

La Corte sostiene que el campesino no debe ser entendido solo desde el criterio de producción agrícola, sino como:

• Sujeto colectivo.

• Portador de identidad cultural.

• Persona con arraigo territorial y economía propia.

Así mismo, la Corte advirtió que la ausencia de una definición legal del campesinado constituye un obstáculo estructural para el goce efectivo de derechos fundamentales como la tierra, el trabajo, la seguridad social, la participación política y la identidad cultural.

Sentencia C-077 de 2017 indica que *"Es importante recordar que para la población campesina el nivel de vulnerabilidad es indisociable de su relación con la tierra o con el campo. A pesar de que la situación de los campesinos no es análoga a la de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, esta Corte ha avanzado una línea jurisprudencial en la que resalta la importancia de las significaciones culturales, sociales y económicas que se establecen entre determinadas comunidades, distintas a las minorías* étnicas, *y el territorio.*

Lo anterior, en contextos en los cuales se evidencia la importancia del entorno para que la persona y/o el grupo familiar puedan acceder a un ingreso mínimo para su sustento y, en términos más amplios, para el desarrollo de las actividades que permiten el sostenimiento del proyecto de vida de la persona. Así ocurre con los campesinos y demás comunidades (i.e. pesqueras) que derivan sus ingresos y despliegan su modo de vida alrededor de la explotación rudimentaria de los recursos naturales: estas son comunidades de personas que en su libre determinación y por su identidad cultural, han elegido como oficio la siembra, producción y distribución de alimentos con la utilización de medios rudimentarios y artesanales."

Este fragmento subraya la importancia de la relación de los campesinos con la tierra como un elemento esencial para su subsistencia y desarrollo cultural, social y económico.

Sentencia T-342 de 2014: La Corte ha resaltado que *"la identidad campesina está* íntimamente *ligada a la relación que los campesinos tienen con la tierra, pues es este vínculo el que les permite desarrollar su proyecto de vida, su cultura, sus tradiciones y sus medios de subsistencia. La identidad campesina no solo se refleja en la pertenencia a un territorio, sino también en el ejercicio de la actividad agrícola y en el fortalecimiento de la estructura social que de ello se deriva."*

Sentencia T-052 de 2017: "*Los aspectos que fueron regulados por el texto constitucional reflejan problemas que afectan a las comunidades campesinas en casi todas las sociedades, pues los campesinos son los habitantes del campo y la generalidad*

de los territorios de los Estados comprenden áreas rurales. En efecto, en todos esos casos, los campesinos normalmente afrontan la desventaja de no tener fácil acceso a diversos servicios básicos, tales como la salud, la educación, e incluso la recreación, y en general, a las oportunidades y mayores comodidades que solo están disponibles en las zonas urbanas, situación que debe generar el desarrollo de acciones afirmativas, y en general, de políticas públicas, apropiadas para contribuir a la superación de tales dificultades, y con ello evitar, además, su masiva migración a las ciudades".

Sentencia T-046 de 2023: Finalmente, cabe precisar que, si bien el concepto de *campesino* no se encuentra definido taxativamente en el ordenamiento legal colombiano, al momento de adelantar su análisis concreto el juez constitucional podrá tomar en cuenta los siguientes elementos:

(i) Los campesinos son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios, que se identifican en función del nivel de la marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que ha afectado tradicionalmente a esta población, o de las condiciones particulares del sujeto, tales como la situación de desplazamiento o cabeza de familia.

(ii) Según lo establecido por la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos, este concepto se refiere a *"toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra"*.

(iii) La anterior definición fue reiterada como un parámetro de interpretación en la Sentencia C-300 de 2021, en la que además se hizo referencia al concepto adoptado por el DANE de forma conjunta con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH): *"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"*.

(iv) De conformidad con lo previsto en la Ley 731 de 2002, la mujer rural *es toda aquella que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, tiene una actividad productiva directamente relacionada con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de medición e información del Estado o no es remunerada*.

(v) De esta manera, en ejercicio de la sana crítica, el operador judicial podrá tomar en consideración los elementos que han llevado a calificar determinados sujetos como campesinos, como la calidad de pequeños productores o la explotación de la tierra para satisfacer las necesidades de la economía familiar, entre otros de los aspectos a que se ha hecho alusión.

Lo anterior, resalta que la identidad campesina no solo es una cuestión cultural o tradicional, sino que tiene un componente esencialmente vinculado a la tierra, elemento clave para que los campesinos puedan vivir, producir y preservar sus costumbres y formas de organización social.

Ahora bien, en relación con el derecho a la igualdad y el principio de equidad material de que trata la Constitución Política de Colombia, discriminación positiva, se trae a colación la siguiente doctrina jurisprudencial:

Sentencia C-420/20: En consideración de lo dicho, la Sala Plena advierte que esta herramienta, lejos de estar diseñada de manera exclusiva para proteger a las personas en situación de discapacidad, ha sido históricamente aplicada a favor de todos los grupos vulnerables (entre otros, campesinos, trabajadores rurales, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, entre otros) y a las personas cuyas características físicas, psíquicas o modos de vida difieren de la generalidad. Estas medidas se han implementado siempre con el fin de lograr la adecuación eficaz y práctica del contenido normativo y, por ende, lograra una igualdad material.

Sentencia T-046 de 2023: *"el derecho de acceso progresivo a la tierra tiene el carácter de derecho fundamental por su carácter subjetivo y su relevancia para la realización de la dignidad humana, y, a su vez, protege tres dimensiones: (i) la garantía de la seguridad jurídica en las diferentes formas de tenencia de la tierra, que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación y la mera tenencia"; (ii) el acceso progresivo a los bienes y servicios que permitan llevar a cabo los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros; y (iii) el acceso a la tierra a través de las diferentes modalidades de titulación previstas en el ordenamiento"*.

Sentencias C-180 de 2005 y C-644 de 2012: Por ejemplo, ha sostenido que los campesinos y trabajadores agrarios son una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada, por lo que ha reconocido que dentro de esa población se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección "*como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza*".

Sentencia T-763 de 2012: La Corte ha dicho que esto ocurre *"con la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor, y aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos ingresos*".

Sentencia C-180/05*: En cuanto a la necesidad del trato diferente establecido por el legislador*

no existen medidas alternativas que revistan una idoneidad equivalente o mayor para fomentar el fin de promocionar la diversidad étnica y cultural.

Sentencia SU-426: A nivel de la jurisprudencia constitucional, la Sala destaca la Sentencia SU-426 de 2016, en la cual esta corporación conoció una acción de tutela interpuesta por un grupo de personas campesinas que solicitaba la adjudicación de unos predios que venían ocupando desde hacía 40 años. Dentro de las consideraciones desarrolladas en la parte motiva, la Sala Plena se refirió a *"la necesidad de un enfoque diferencial, que atienda adecuadamente la situación de la mujer rural en el ámbito del acceso a la tierra"* toda vez que, la discriminación hacia la mujer, y los escenarios de desigualdad frente al hombre, ya han sido reconocidos tanto en el ordenamiento nacional como internacional, y se ha caracterizado como una situación estructural. En concreto, la Sala puso de presente la Recomendación General número 34 del Comité Cedaw, que se refiere a los derechos de la mujer campesina y reconoce su papel dentro de la agricultura y el desarrollo rural, así como insta a *brindar una atención específica a las mujeres rurales*, lo que comprende el acceso a los medios de producción agrarios y un trabajo decente.

Sentencia T-090 de 2023: Pese a que las instituciones jurídicas promueven la protección de la pluralidad cultural, en la práctica, el reconocimiento de derechos diferenciales puede implicar enfrentamientos y desequilibrios en términos de justicia territorial.

Sentencia C-571 de 2017: *El derecho a la igualdad está previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, así como en instrumentos internacionales de derechos humanos que, en virtud del artículo 93 numeral 2, hacen parte del bloque de constitucionalidad. De este derecho se desprenden dos mandatos básicos: (i) otorgar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes y (ii) otorgar un trato diferente a situaciones de hecho disímiles. Como se observa, el rasgo esencial del derecho a la igualdad es que implica un juicio de comparación entre dos personas o grupos de personas.*

Para determinar con mayor precisión el alcance del derecho a la igualdad, la Corte ha especificado estos dos mandatos generales en cuatro reglas, a saber: (i) debe darse un tratamiento distinto a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (ii) debe darse el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (iii) debe darse un trato paritario a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las similitudes sean más relevantes que las diferencias; y (iv) debe darse un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

Con el propósito de determinar cuándo se presenta alguna de las hipótesis mencionadas antes, la Corte ha tenido en cuenta un juicio a partir de tres etapas de análisis. Primero, se debe establecer el criterio de comparación (también denominado tertium comparationis). Segundo, se debe definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe realmente un trato igual o diferenciado. Así, una vez establecido el criterio de comparación, debe verificarse si efectivamente existe un trato igual o un trato diferenciado o si en realidad el cargo por vulneración del derecho a la igualdad parte de una indebida comprensión o interpretación de lo que establece la medida analizada.

De este juicio pueden entonces desprenderse dos hipótesis: o los grupos o personas no son comparables a la luz del criterio de comparación y, en consecuencia, no se afecta el mandato de trato igual; o los grupos o personas si pueden ser asimiladas y, en esa medida, se presenta una afectación prima facie del derecho a la igualdad. Si ocurre lo segundo (si las personas o grupos pueden ser asimilados), en tercer lugar, se debe determinar si la diferencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada, análisis que varía, pues puede hacerse en intensidades distintas, teniendo como propósito salvaguardar el principio democrático y la separación de poderes, sin afectar gravemente los derechos inalienables de la persona (artículos 1°, 5° y 113 de la Constitución, respectivamente).

En este sentido, la Corte ha señalado que el juicio de proporcionalidad no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos. De no proceder así (es decir, si siempre se aplicara la misma intensidad en el análisis de proporcionalidad), las competencias de los diferentes órganos del Estado, al igual que las posibilidades de actuación de los particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada, podrían resultar anuladas o afectadas gravemente. Ello se debe a que, en últimas, en este paso lo que se analiza es si la diferenciación prevista por la medida analizada es o no proporcional. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido tres intensidades que pueden tenerse en cuenta para este análisis, a saber: leve, intermedia y estricta.

VII. Exposición de motivos del Proyecto de Ley número 523 de 2025 Cámara.

De conformidad con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) que reporta en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de la población campesina para el año 2023, se obtiene que, un total de 10.640.000 personas mayores de 15 años se identificaron como parte de la población campesina en Colombia, con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Esta cifra representa un incremento del 1,86 % respecto al año anterior.

En el país, la población campesina por género muestra 5.479.000 hombres y 5.160.000 mujeres. Se identificaron 5.519.000 hogares campesinos, definidos como aquellos donde "al menos un miembro se identifica subjetivamente como campesino/a".

Los departamentos con más altos porcentajes de población que se identifica como campesina son Vichada (67,6 %), Nariño (63,3 %) y Chocó (62,7 %). En contraste, los departamentos en donde menos porcentaje de la población se identifica como campesina son San Andrés, Providencia y Santa Catalina 1,0 %, Bogotá 3,7 % y Amazonas 5,2 %.

Complemento de lo anterior, el DANE a través del boletín Mercado laboral de la población campesina Trimestre enero - marzo 2025, determinó que, en el trimestre enero - marzo 2025, el total de la población de 15 años y más que se identificó subjetivamente como campesina fue de 11.459 mil personas para el total nacional.

Así mismo, el 13,3% de la población de 15 años y más que reside en cabeceras son campesinos, equivalente a 4.229 mil personas. El 84,3% de esta población que se encuentra ubicada en centros poblados y rural disperso son campesinos (7.231 mil personas), frente al 15,6% que no se consideran campesinos (1.339 mil personas).

Indicadores	Tasas		
	Campesina	No campesina	Diferencia p.p.
TGP	61,6	65,7	-4,1
TO	56,3	58,3	-2,0
TD	8,6	11,2	-2,6

Ilustración 1: T.O Población campesina. DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) enero 2025.

Dominio	Proporción %	
	Campesina	No Campesina
Cabeceras	13,3	86,3
Centros poblados y rural disperso	84,3	15,6

Ilustración 2. Distribución según dominio geográfico. DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) enero 2025.

Así mismo, En el trimestre enero - marzo 2025, los indicadores del mercado laboral para la población campesina presentaron la siguiente dinámica: la tasa global de participación fue 61,6% mostrando una diferencia de -4,1 puntos porcentuales (p.p.) respecto a la población no campesina, la tasa de ocupación fue 56,3% representando una diferencia de -2,0 p.p. comparado con la población no campesina. Por su parte, la tasa de desocupación fue 8,6% presentando una diferencia de -2,6 p.p. con respecto a la población no campesina.

Ramas de actividad	Campesina		No campesina	
	Total	Distribución (%)	Total	Distribución (%)
Población ocupada	**6.452**	**100**	**16.823**	**100**
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.813	43,6	605	3,6
Comercio y reparación de vehículos	810	12,6	3.318	19,7
Industrias manufactureras	491	7,6	2.043	12,1
Alojamiento y servicios de comida	414	6,4	1.321	7,9
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	411	6,4	1.528	9,1
Construcción	393	6,1	1.215	7,2
Transporte y almacenamiento	347	5,4	1.444	8,6
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	304	4,7	2.370	14,1
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos	183	2,8	1.565	9,3
Explotación de minas y canteras	174	2,7	118	0,7
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos	50	0,8	250	1,5
Actividades inmobiliarias	27	0,4	288	1,7
Actividades financieras y de seguros	22	0,3	394	2,3
Información y comunicaciones	13	0,2	362	2,2

Ilustración 3. Población ocupada según ramas. DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) enero 2025.

En el trimestre enero - marzo 2025, el 54,9% del total de la población campesina ocupada se encontraba trabajando como Trabajador por cuenta propia, seguido por la posición ocupacional de Obrero, empleado particular con 23,6%. Por su parte, la posición ocupacional con menor participación fue Obrero, empleado del gobierno con 1,7%.

Ahora bien, de conformidad con los datos reportados por el DANE, se tiene que en el Estado colombiano se encuentra al menos 11.459 mil personas para el total nacional que se identifican como "campesinos"; sin embargo, para los efectos administrativos y del sistema jurídico, a la fecha, no se cuenta con una definición legal de común utilización que pueda abarcar según lo ha definido la Corte Constitucional los aspectos generales de esta condición de forma objetiva sin entrar a aplicar la interpretación jurisprudencial que la Alta Corte ha definido en la Sentencia T – 046 de 2023.

De conformidad con lo anterior, se expone que la falta de definición del concepto "campesino" en el estamento jurídico colombiano es una de las deudas históricas que el Estado tiene para con el campesinado de Colombia; toda vez que, la ausencia de una definición de común utilización en algunos casos ha llevado a una transgresión de los derechos de los campesinos y la exclusión negativa en aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que son de interés de la comunidad que se identifica como campesina. En este contexto, el presente proyecto de ley pretende superar el vacío legal de la ausencia conceptual en la definición de la palabra "campesino" en el estamento jurídico de Colombia, correspondiendo en consecuencia a los parámetros constitucional y jurisprudenciales enunciados por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia atrás documentada.

Respecto a lo anterior, sobre las leyes del campesino, la Honorable Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas oportunidades encontrándolas ajustadas a la Constitución. Es así como la Sala Plena en las Sentencias C-077 de 2017 y SU-213 de 2021 determinó que *"algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia, por sí mismos, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional. Así ocurre, por ejemplo, con la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor"*.

En este contexto, la Sala Plena ha afirmado que *"nuestro sistema jurídico establece a favor de los campesinos y trabajadores agrarios, en tanto sujetos de especial protección constitucional, una serie de derechos de los que gozan de manera preferente, buscando así superar la situación de vulnerabilidad y marginalización en la que se encuentran"*.

En esta misma línea, ha afirmado que *"los campesinos son sujetos de especial protección que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad"*.

En este sentido, respecto del artículo 64 superior, se puede colegirse *el derecho de la población agraria a tener una calidad de vida adecuada*, así como el derecho al territorio.

Por otro lado, la Ley 731 de 2002 dictó *"normas para favorecer a las mujeres rurales"* y en tal sentido buscó *"mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural"*. Para los efectos de esta ley, se concibió a la mujer rural como aquella que *"sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural.*

De este ordenamiento, cabe destacar la definición de la actividad rural como aquella que comprende las labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras, así como otras actividades *"no tradicionales"* como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, e incluso la integración a cadenas agroproductivas y comerciales en todas sus expresiones organizativas, entre otras actividades. Cabe destacar la *perspectiva más amplia del concepto de la ruralidad* contenida en su artículo 4º, que implica entender *"una relación cada vez más estrecha e interdependiente de lo rural con lo urbano, caracterizada por los vínculos que se establecen por la ubicación de la vivienda y el lugar de trabajo"*.

En cuanto a la definición de lo que es mujer rural contenida en la Ley 731 de 2002, tenemos la siguiente: *"es toda aquella que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, tiene una actividad productiva directamente relacionada con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de medición e información del Estado o no es remunerada"*.

Así mismo, la Reforma Rural Integral (RRI), Política Pública basada en el Acuerdo de Paz, busca *"erradicar la pobreza* y *la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía en zonas rurales"*, de tal manera que *"se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y rural. A*demás, dentro de esta misma política se incluyó el objetivo de mejorar la educación rural con la finalidad de que, de forma concomitante a estas políticas de acceso a tierras, se mejore *"*[l]*a disponibilidad de becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria"*.

Con relación a la política de mejorar en la calidad de la educación para la población rural, se previó además *"el incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres (...) se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales"*.

Por último, se resalta la precisión que realiza la Corte Constitucional en Sentencia T-046 de 2023 (de donde se ha extraído gran parte de los apartes anteriores), sobre la no existencia de la definición de manera taxativa del concepto de campesino en nuestro ordenamiento legal colombiano, por lo que recomienda tener en cuenta como mínimo los siguientes elementos:

"(i) Los campesinos son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios, que se identifican en función del nivel de la marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que ha afectado tradicionalmente a esta población, o de las condiciones particulares del sujeto, tales como la situación de desplazamiento o cabeza de familia [170].

(ii) Según lo establecido por la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos, este concepto se refiere a "toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra".

(iii) La anterior definición fue reiterada como un parámetro de interpretación en la Sentencia C-300 de 2021, en la que además se hizo referencia al concepto adoptado por el DANE de forma conjunta con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH): "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".

(iv) De conformidad con lo previsto en la Ley 731 de 2002, la mujer rural es toda aquella que sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, tiene una actividad productiva directamente relacionada con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de medición e información del Estado o no es remunerada.

(v) De esta manera, en ejercicio de la sana crítica, el operador judicial podrá tomar en consideración los elementos que han llevado a calificar determinados sujetos como campesinos, como la calidad de pequeños productores o la explotación de la tierra para satisfacer las necesidades de la economía familiar, entre otros de los aspectos a que se ha hecho alusión."

VII. DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LA NORMA.

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone:

Artículo 7°. ***Análisis del impacto fiscal de las normas***. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que

ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

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

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

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

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas –o las bancadas– tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecúa a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 –atrás reseñada– y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco

Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (subrayado fuera del texto).

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional y en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley no ordena gasto público, ni afecta ingresos fiscales por cuanto pretende definir la conceptualización normativa de la palabra "campesino"; sin embargo, y con el propósito de suplir la disposición normativa, así como para darle publicidad al presente trámite, se remitirá una copia de este informe de ponencia será remitida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre el texto propuesto y sus implicaciones fiscales.

IX. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS.

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, dispone:

Artículo 291. ***Declaración de impedimento.*** "Artículo modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:" El autor del proyecto y el ponente presentarán 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, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

*"**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas**. "Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:" Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

donde 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: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

I. 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.

II. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

III. 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.

IV. 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.

V. "Literal INEXEQUIBLE"

VI. 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.

***Parágrafo 1°**. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

***Parágrafo 2°.** Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

***Parágrafo 3°**. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992."*

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per sé el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna."

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992; lo anterior, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general, impersonal y abstracto.

No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.

X. CONSIDERACIONES DEL PONENTE.

La identidad campesina está estrechamente vinculada con la relación directa que los campesinos tienen con la tierra y las actividades productivas agropecuarias, el reconocimiento formal de esta identidad es esencial para garantizar que los campesinos puedan ser beneficiados de programas de desarrollo rural, subsidios de tierras y asistencia técnica, al definir claramente una definición de común utilización que se entienda por campesino, el proyecto busca que las personas, que por su trabajo y modo de vida deberían ser consideradas campesinas y se autodeterminen como tal, puedan ser incluidas en las políticas públicas del Estado.

Este reconocimiento no solo beneficia a nivel individual, sino que también fortalece el tejido social de las comunidades rurales, preservando sus tradiciones y modos de vida que han sido esenciales para el desarrollo del país.

De otra parte, uno de los objetivos principales del Proyecto de Ley número 523 de 2025 es asegurar que los campesinos tengan acceso a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución; así, la igualdad y la no discriminación son principios fundamentales que deben regir las políticas públicas del Estado. Sin embargo, debido a la falta de una definición jurídica clara, muchas personas en zonas rurales no tienen acceso a beneficios y programas sociales por el simple hecho de no estar registrados formalmente como campesinos, a pesar de desempeñar estas funciones esenciales en la sociedad, o en su defecto, por realizar una actividad secundaria o contar con estudios profesionales como el caso examinado por la Corte Constitucional en expediente Sentencia T-046 de 2023.

Este proyecto de ley garantiza la justicia social al asegurar que los campesinos, como sujetos de derechos, puedan acceder a todos los recursos y programas del Estado que les correspondan, sin importar su condición formal o administrativa.

Ahora bien, aunque tradicionalmente los campesinos han sido asociados a la actividad agropecuaria, este proyecto busca ampliar el concepto para reconocer la diversidad de actividades rurales que, aunque no necesariamente agrícolas, forman parte fundamental del desarrollo y bienestar de las comunidades rurales, situación que corresponde al paradigma actual del campo colombiano y el desarrollo económico de las rurales que históricamente han desarrollado actividades complementarias, derivadas e incluso independientes de la vocación agropecuaria.

Reconocimiento de la Diversidad de Actividades Rurales.

Se ha de mencionar que, el campo no se limita sólo a la agricultura o la ganadería; sino que, existen muchas otras actividades que son fundamentales para la economía y el sustento de las zonas rurales, tales como la artesanía y la pesca. Estos sectores, aunque diferentes, tienen un vínculo directo con los recursos naturales y las tradiciones rurales. La artesanía involucra la utilización de materiales naturales o productos locales y la pesca es una actividad que depende de los ecosistemas acuáticos rurales, como ríos, lagos y costas.

La inclusión de estos sectores en el concepto de campesino permite reconocer que las actividades rurales son diversas y están interrelacionadas, no sólo y exclusivamente centradas en la producción agrícola o ganadera; el campesinado es visto como una comunidad diversa que depende de la tierra y los recursos naturales de la zona rural, independientemente de si su actividad principal es agrícola, artesanal o pesquera.

Incluir a los artesanos y pescadores en el concepto de campesino también busca garantizar que estos grupos tengan acceso a los mismos derechos y beneficios que los campesinos tradicionales.

La Corte Constitucional ha establecido que los pescadores artesanales son sujetos de especial protección constitucional debido a su dependencia directa de los recursos naturales para su subsistencia y su situación de vulnerabilidad social y económica, en la Sentencia T-348 de 2012, la Corte destacó que estas comunidades, al igual que los campesinos, dependen de su entorno natural para vivir y tienen derecho a la participación, al trabajo, a la libre escogencia de profesión u oficio y a la dignidad humana.

Además, en la Sentencia T-325 de 2017, la Corte reconoció que los pescadores artesanales que habitan en zonas afectadas por daños ambientales tienen derecho a la seguridad alimentaria y a la protección de su medio ambiente, considerando su relación simbiótica con el ecosistema.

Esta iniciativa representa un paso fundamental para el reconocimiento, protección y bienestar de los campesinos de Colombia. Definir de manera clara y precisa quiénes son los campesinos es esencial para garantizar que el Estado brinde un acceso equitativo a los beneficios y recursos destinados a este sector, promoviendo la justicia social, el desarrollo sostenible y la igualdad de derechos para todos los ciudadanos del campo.

Por todo lo expuesto, se recomienda la aprobación del proyecto en el primer debate, para avanzar en la implementación de políticas públicas más inclusivas y justas para las comunidades campesinas de todo el país.

XI. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Texto presentado por los Autores del Proyecto de ley.	Texto propuesto para primer debate.	Justificación
Mediante el cual se define el concepto de campesino para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado.	*Mediante el cual se define el concepto de campesino para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado.*	Sin modificación.
Artículo 1°. *Objeto*. Brindar una definición o concepción de la denominación de campesino dado que hasta el momento no existe en nuestro ordenamiento jurídico con lo cual se evite la exclusión a la que pueden ser sometidos muchos genuinos campesinos por parte de las entidades del sector agropecuario o de cualquier otra cartera del gobierno, tal como ya ha acontecido en un caso en materia de subsidios de tierras, por no reconocerlos como campesinos por el simple hecho de haber obtenido un título académico o que con él o sin él se hayan empleado en el sector público o privado pero que han seguido al frente de sus actividades propias de nuestro campesinado, circunstancias entre otras que no han sido previstas, dada la concepción de campesino un tanto tradicional que ha tenido la institucionalidad colombiana sin una perspectiva más amplia de la ruralidad.	**Artículo 1°. *Objeto*.** Brindar una definición común y general a la denominación "campesino" para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado. **Parágrafo.** La presente ley es un marco de referencia general para todas las instituciones del Estado, especialmente aquellas en materia agraria y de tierras; lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones normativas especiales que sobre la materia existan.	Se ajusta la redacción del artículo primero del proyecto de ley por cuanto se determinó la necesidad de concretar el propósito de la misma, así como extraer el objetivo del proyecto de ley de la justificación. Así mismo, se agrega un parágrafo con el fin de establecer el ámbito de aplicación de la presente ley y la especialidad de la materia agraria. La presente modificación corresponde a un asunto de redacción y técnica jurídica que permita la comprensión del objeto y alcance de la ley pretendida.
Artículo 2°. *Definición de Campesino.* El campesino es un sujeto intercultural que se autodefine como tal, ubicado en zona rural o urbana pero que mantiene un vínculo especial de dependencia con el territorio rural a través de una actividad económica como la producción primaria agropecuaria, la transformación, la manufactura de artesanías, la pesca, el turismo, la venta de la fuerza de trabajo u otras formas que le facilite su medio natural, para su subsistencia y la de su familia sin perjuicio de la generación de excedentes. **Parágrafo**. La calidad de campesino no se perderá por el hecho de que en virtud de la acción capacitadora estatal o particular o por iniciativa del mismo campesino, logre adquirir un título académico en cualquier modalidad y/o que por ello o por otra circunstancia logre transitoria o permanentemente un empleo público o privado, siempre y cuando dicho campesino haya seguido al frente de su actividad campesina característica	**Artículo 2°. *Definición de Campesino.*** El campesino es una persona natural y sujeto intercultural que se autodefine como tal. El cual, se ubica en zona rural o urbana pero que mantiene un vínculo especial y directo de dependencia y apego con el territorio rural a través del desarrollo individual; o en asociación con otras personas; o como comunidad; de una actividad económica de producción primaria agropecuaria, la transformación manufacturera de producción agropecuaria, la manufactura de artesanías relacionadas con la producción agropecuaria, la pesca, el agroturismo, la venta o uso de su fuerza de trabajo en actividades agropecuarias, u otras formas de actividades productivas que le facilite su medio natural en el territorio rural, incluso si no es remunerada, para su subsistencia y la de su familia; sin perjuicio de la generación de excedentes. **Parágrafo.** La calidad de campesino no se perderá cuando:	La presente modificación corresponde a un asunto de redacción y técnica jurídica que permita la comprensión del artículo en comento. Así mismo, se modifica el presente artículo con el propósito de dar alcance a la jurisprudencia emitida por la Honorable Corte Constitucional Colombiana, en especial, a lo contenido en la Sentencia T – 046 de 2023. Conjuntamente, con la modificación propuesta se da alcance al objeto del proyecto de ley, incluyendo en el mismo las actividades no remuneradas a las mujeres campesinas en labores del hogar, así como la interpretación extensiva del campesino como un sujeto intercultural que participa en diferentes niveles de la producción rural; bien sea a través de su mano de obra para la producción agropecuaria, la transformación de productos, entre otros; en consecuencia, se respeta lo contenido en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos respecto

Texto presentado por los Autores del Proyecto de ley.	Texto propuesto para primer debate.	Justificación
de forma contínua y comprobada al menos de manera sumaria. Lo anterior en atención a lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia T-046 de 2023.	a) En virtud de la acción capacitadora estatal; o particular; o por iniciativa del mismo campesino, este acredite un título de formación académica en cualquier modalidad independientemente del núcleo básico del conocimiento. Siempre y cuando acredite de forma continua y concurrente, al menos sumariamente, las condiciones del inciso primero contenido al artículo primero de la presente ley. b) En virtud de circunstancia transitoria o permanentemente ocupe un empleo público o privado; o desarrolle la ejecución de un contrato público o privado; o, desarrolle una actividad diferente a la contemplada en la presente ley. Siempre y cuando acredite de forma continua y concurrente, al menos sumariamente, las condiciones del inciso primero contenido al artículo primero de la presente ley.	de las otras formas de aprovechamiento del campo.
Artículo 3°. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias.	**Artículo 3°.** ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Sin modificación.

XII. PROPOSICIÓN.

Conforme a lo considerado en el presente informe y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia positiva, y solicito a la Honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes aprobar el presente proyecto de ley, por las consideraciones antes expuestas.

Cordialmente,

Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara -Meta
Pacto Histórico

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 523 DE 2025 CÁMARA

mediante el cual se define el concepto de campesino para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto***. Brindar una definición común y general a la denominación "campesino" para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado.

Parágrafo. La presente ley es un marco de referencia general para todas las instituciones del Estado, especialmente aquellas en materia agraria y de tierras; lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones normativas especiales que sobre la materia existan.

Artículo 2°. ***Definición de Campesino.*** El campesino es una persona natural y sujeto intercultural que se autodefine como tal. El cual, se ubica en zona rural o urbana pero que mantiene un vínculo especial y directo de dependencia y apego con el territorio rural a través del desarrollo individual; o en asociación con otras personas; o como comunidad; de una actividad económica de producción primaria agropecuaria, la transformación manufacturera de producción agropecuaria, la manufactura de artesanías relacionadas con la producción agropecuaria, la pesca, el agroturismo, la venta o uso de su fuerza de trabajo en actividades agropecuarias, u otras formas de actividades productivas que le facilite su medio natural en el territorio rural, incluso si no es remunerada, para su subsistencia y la de su familia; sin perjuicio de la generación de excedentes.

Parágrafo. La calidad de campesino no se perderá cuando:

a) En virtud de la acción capacitadora estatal; o particular; o por iniciativa del mismo campesino, este acredite un título de formación académica en cualquier modalidad independientemente del núcleo básico del conocimiento. Siempre y cuando acredite de forma continua y concurrente, al menos sumariamente, las condiciones del inciso primero contenido al artículo primero de la presente ley.

b) En virtud de circunstancia transitoria o permanentemente ocupe un empleo público o privado; o desarrolle la ejecución de un contrato público o privado; o, desarrolle una actividad diferente a la contemplada en la presente ley. Siempre y cuando acredite de forma continua y concurrente, al menos sumariamente, las condiciones del inciso primero contenido al artículo primero de la presente ley.

Artículo 3°. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico - PDA

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 549 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el municipio de Tenerife, Magdalena, se modifica la Ley 1916 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2025

Señor

HERNANDO GONZÁLEZ

Presidente Comisión Sexta

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Señor

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario Comisión Sexta

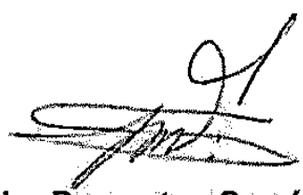
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 549 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se reconoce Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el municipio de Tenerife, Magdalena, se modifica la Ley 1916 de 2018 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario General:

En cumplimiento a la designación realizada por la Mesa directiva de la Comisión Sexta, y de acuerdo a lo reglado por la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley número 549 de 2025 Cámara**, *por medio de la cual se reconoce Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el municipio de Tenerife, Magdalena, se modifica la Ley 1916 de 2018 y se dictan otras disposiciones*, en los términos que más adelante se expresarán.

Atentamente,



Pedro Baracutao García Ospina
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 549 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el municipio de Tenerife, Magdalena, se modifica la Ley 1916 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

CONTENIDO

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA
II. OBJETO DEL PROYECTO
III. MARCO NORMATIVO
IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO
V. IMPACTO FISCAL
VI. CONFLICTO DE INTERÉS
VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES
VIII. PROPOSICIÓN
IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley número 549 de 2025 Cámara fue radicado el 12 de marzo de 2025 en Secretaría General de la Cámara de Representantes. Siendo el autor del Proyecto el Representante a la Cámara *Pedro Baracutao García Ospina y* Coautores los Senadores *Sandra Ramírez Lobo, Julián Gallo, Imelda Daza* y los Representantes, *Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Alberto Carreño Marín, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Germán José Gómez López,* publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 302 de 2025.

La Comisión Sexta de Cámara de Representantes fue designada para el inicio de trámite legislativo y el 28 de abril de 2025 la presidencia de la comisión designa como único ponente para primer debate al honorable Representante *Pedro Baracutao García Ospina.*

II. OBJETO DEL PROYECTO

Esta iniciativa tiene por objeto reconocer al municipio de Tenerife, Magdalena como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

III. MARCO NORMATIVO

Los artículos 7°, 8°, 70 y 72 de la Constitución Política reconocen, protegen y garantizan el acceso a la cultura en sus diversas manifestaciones, estos artículos son desarrollados por la Ley 397 de 1997, la cual fue modificada por la Ley 1185 de 2008, reglamentada parcialmente por el Decreto número 2941 de 2009 en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial, determinando en su artículo 8° los campos de alcance de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI).

También hacen parte del acervo normativo que fundamenta este proyecto de ley el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura número 1080 de 2015 modificado por el Decreto número 2358 de

2019 en lo relacionado con el Patrimonio Cultural Material e Inmaterial.

La Ley 2068 de 2020, *por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones*, define el etnoturismo, como el que se realiza en territorios donde se encuentran asentados grupos étnicos, destinado a fines culturales, educativos y recreativos y que busca dar a conocer las tradiciones, saberes ancestrales, historia, valores culturales, forma de vida, manejo ambiental, costumbres y demás particularidades propias de dichos grupos.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca reconocer al municipio de Tenerife, Magdalena, como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, no solo por su legado arquitectónico y cultural, sino por su papel clave en la historia de la independencia nacional y su potencial para integrarse en una estrategia de desarrollo territorial basada en el turismo patrimonial y la navegabilidad del río Magdalena.

Tenerife fue escenario de un momento fundamental en el proceso emancipador: la Campaña del Magdalena de 1812, en la que el Libertador Simón Bolívar emprendió su primera acción militar de gran escala, dando inicio a la ruta libertadora que luego culminaría en los triunfos de Boyacá y Carabobo. Desde este punto del Caribe colombiano, Bolívar lideró la ofensiva contra las tropas realistas, consolidando un movimiento armado que, con apoyo de poblaciones ribereñas, logró liberar una importante franja del norte del país. En este contexto, Tenerife no solo fue un enclave estratégico, sino también un símbolo de la unión entre los pueblos del río Magdalena y la causa independentista.

Este proyecto también responde a la necesidad urgente de preservar y poner en valor el rico patrimonio cultural, arqueológico y paleontológico del municipio. Tenerife alberga edificaciones coloniales como la Iglesia San Sebastián, declarada Bien de Interés Cultural Nacional en 1995, la Casa del Perdón, y un cementerio colonial de notable importancia histórica. A esto se suman las investigaciones arqueológicas iniciadas desde la década de 1950 por Gerardo y Alicia Reichel-Dolmatoff, quienes documentaron la cerámica precolombina "Tenerife Rojo" y "Tenerife Gris", así como yacimientos fósiles únicos, actualmente desprotegidos ante la falta de un museo o centro de conservación.

Las expresiones inmateriales del municipio, como el Festival de la Canción Inédita, la Semana Santa y el Carnaval del Río, también constituyen elementos fundamentales del tejido cultural del Caribe colombiano, aunque hoy enfrentan dificultades por la ausencia de políticas públicas y recursos para su sostenibilidad.

La declaratoria de Tenerife como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación busca revertir décadas de invisibilización institucional, facilitando su inclusión en programas nacionales como la Red Turística de Pueblos Patrimonio de Colombia, así como en iniciativas que promuevan el turismo sostenible a través de rutas fluviales, como la navegabilidad del río Magdalena por medio de cruceros. Esta ley impulsa la creación de la ruta "Los Caminos del Libertador en el Caribe", que enlaza a Tenerife con municipios como Mompox, Plato y Tamalameque, rescatando la memoria histórica de Bolívar en el Caribe y dinamizando el desarrollo económico local mediante el turismo cultural.

Asimismo, el proyecto contempla la posibilidad de desarrollar el Circuito Ecoturístico y Cultural "río, Ciénaga y Tradición", una propuesta integral que une naturaleza, historia y cultura, articulada con los objetivos de sostenibilidad y con la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena. En este contexto, es imprescindible que Tenerife sea incluido entre los municipios beneficiarios de la infraestructura de embarcaderos turísticos, pues su exclusión impediría consolidar una oferta fluvial integrada y privaría a la región de una oportunidad histórica de desarrollo.

Reconocer a Tenerife como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación es un acto de justicia histórica y una apuesta por el desarrollo sostenible del Caribe colombiano. Significa proteger su legado, fortalecer su identidad y abrir nuevas oportunidades para su población a través de la cultura, el turismo y la historia viva de la libertad.

I. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Proyecto radicado	Modificaciones Ponencia Primer Debate Cámara	Observaciones
Por medio de la cual se reconoce Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el municipio de Tenerife, Magdalena, se modifica la Ley 1916 de 2018 y se dictan otras disposiciones	*Por medio de la cual se reconoce Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el municipio de Tenerife, Magdalena, se modifica la Ley 1916 de 2018 y se dictan otras disposiciones*	Sin cambios.
Artículo 1°. *Objeto*. Se ~~reconoce~~ al municipio de Tenerife Departamento del Magdalena como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, se modifica la Ley 1916 de 2018 y ~~se dictan~~ otras disposiciones.	**Artículo 1°. *Objeto*.** Reconózcase al municipio de Tenerife, en el departamento del Magdalena, como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación. Asimismo, modifíquese la Ley 1916 de 2018 y adóptense otras disposiciones orientadas a la promoción de su valor histórico y cultural.	Redacción más precisa.

Proyecto radicado	Modificaciones Ponencia Primer Debate Cámara	Observaciones
Artículo 2°. *Postulación*. ~~Se faculta~~ al Gobierno nacional a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes para que dentro del término de seis (06) meses a la promulgación de la presente Ley, ~~se~~ adelante el trámite de postulación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial ~~en el~~ ámbito nacional ~~y de~~ dos (02) años ~~a partir de la promulgación de la presente Ley, para la formulación e inicio de~~ la ejecución del Plan Especial de Salvaguardia.	**Artículo 2°. *Postulación*.** Facúltese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, para que, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, adelante el trámite de postulación del municipio de Tenerife, Magdalena, en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional. Asimismo, en un plazo de hasta dos (2) años, formule y, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, inicie la ejecución del correspondiente Plan Especial de Salvaguardia.	Se mejora la redacción.
Artículo 3°. *Pueblo Patrimonio de Colombia.* El municipio de Tenerife, Magdalena como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación ~~hará parte del~~ programa Red Turística de Pueblos Patrimonio de Colombia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ejecutado por el Fondo Nacional de Turismo.	**Artículo 3°. *Pueblo Patrimonio de Colombia.*** El municipio de Tenerife, Magdalena, como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, podrá ser incluido, conforme al cumplimiento de los requisitos establecidos, en el Programa Red Turística de Pueblos Patrimonio de Colombia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ejecutado por el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR).	Se aclara que la inclusión está sujeta al cumplimiento de requisitos técnicos, evitando una obligación automática.
Artículo 4°. *Municipio de la campaña libertadora*. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1916 de 2018 el cual quedará así: **Artículo 2°. *Declaratoria de los municipios beneficiarios.*** Declárese a los municipios que hicieron parte de la ruta libertadora, o que fueron partícipes de la campaña libertadora, beneficiarios de los planes, programas y obras de desarrollo definidos en esta ley, exaltando su valor patriótico y aporte histórico para la patria. Estos son: Arauca, Tame, Hato Corozal, Paz de Ariporo, Pore, Támara, Nunchía, Paya (Morcote), Pisba, Labranzagrande, Socotá (Pueblo Viejo-Quebradas), Socha, Tasco, Beteitiva, Corrales, Gámeza, Tutazá, Belén, Cerinza, Santa Rosa de Viterbo, Tibasosa, Busbanzá, Floresta, Duitama (Bonza), Paipa (Pantano de Vargas), Tópaga, Toca, Chivatá, Soracá, Tunja (Puente de Boyacá), Ventaquemada, Villapinzón, Chocontá, Suesca, Gachancipá, Tocancipá, Chía (Puente del Común) y el Centro Histórico de Bogotá, pertenecientes a la campaña libertadora de 1819. Adicionalmente, los municipios de Charalá, Encino, Coromoro, Chima, Ocamonte, Socorro, Pinchote, Simacota, Zapatoca, Aratoca, San Gil, Guadalupe y Oiba departamento de Santander; partícipes de la acción militar de las guerrillas independentistas de Santander y de la Batalla de Pienta; Trinidad departamento de Casanare y los municipios de Sogamoso, Sativanorte, Mongua, Tuta y Paz del Río del departamento de Boyacá, Santa Rosalía departamento del Vichada y Tenerife departamento del Magdalena.	**Artículo 4°. *Municipio de la campaña libertadora.*** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1916 de 2018 el cual quedará así: **Artículo 2°. *Declaratoria de los municipios beneficiarios.*** Declárese a los municipios que hicieron parte de la ruta libertadora, o que fueron partícipes de la campaña libertadora, beneficiarios de los planes, programas y obras de desarrollo definidos en esta ley, exaltando su valor patriótico y aporte histórico para la patria. Estos son: Arauca, Tame, Hato Corozal, Paz de Ariporo, Pore, Támara, Nunchía, Paya (Morcote), Pisba, Labranzagrande, Socotá (Pueblo Viejo-Quebradas), Socha, Tasco, Beteitiva, Corrales, Gámeza, Tutazá, Belén, Cerinza, Santa Rosa de Viterbo, Tibasosa, Busbanzá, Floresta, Duitama (Bonza), Paipa (Pantano de Vargas), Tópaga, Toca, Chivatá, Soracá, Tunja (Puente de Boyacá), Ventaquemada, Villapinzón, Chocontá, Suesca, Gachancipá, Tocancipá, Chía (Puente del Común) y el Centro Histórico de Bogotá, pertenecientes a la campaña libertadora de 1819. Adicionalmente, los municipios de Charalá, Encino, Coromoro, Chima, Ocamonte, Socorro, Pinchote, Simacota, Zapatoca, Aratoca, San Gil, Guadalupe y Oiba departamento de Santander; partícipes de la acción militar de las guerrillas independentistas de Santander y de la Batalla de Pienta; Trinidad departamento de Casanare y los municipios de Sogamoso, Sativanorte, Mongua, Tuta y Paz del Río del departamento de Boyacá, Santa Rosalía departamento del Vichada y Tenerife departamento del Magdalena.	Sin modificaciones.

Proyecto radicado	Modificaciones Ponencia Primer Debate Cámara	Observaciones
Artículo 5°. ***Producto audiovisual.*** Se autoriza al Gobierno nacional a incorporar los recursos necesarios para financiar un producto audiovisual corto con perfil multiplataformas, que resalte la importancia de la condición de "Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación" de Tenerife - Magdalena, el cual podrá transmitirse a nivel nacional en los canales del Sistema de Medios Públicos.	Eliminado.	Puede generar impacto fiscal. La intencionalidad del proyecto no es generar cargas fiscales.
Artículo 6°. ***Investigación en arqueología e historia del municipio de Tenerife.*** Se autoriza al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, adelante una investigación sobre la arqueología y la historia extensa del municipio de Tenerife con el mayor rigor científico.	Eliminado.	Puede generar impacto fiscal. La intencionalidad del proyecto no es generar cargas fiscales.
Artículo 7°. ***Autorización al Gobierno nacional.*** Se autoriza al Gobierno nacional de conformidad con la Constitución Política, la Ley General de Presupuesto, el Sistema General de Regalías y el Plan Nacional de Desarrollo, para que adelante las inversiones que sean necesarias, tanto de infraestructura como de transformación y adecuación de las instalaciones físicas de la Iglesia San Sebastián de Tenerife, la Casa del Perdón, la Antigua Alcaldía y el Cementerio Colonial de Tenerife. El presupuesto asignado para estas obras, se hará mediante transferencia directa.	Eliminado.	Puede generar impacto fiscal. La intencionalidad del proyecto no es generar cargas fiscales.
Artículo 8°. ***Promoción especial.*** Se autoriza al Ministerio de Comercio Industria y Turismo ~~para~~: 1. Crear un programa de promoción especial mediante el cual se invite a los colombianos para que visiten el municipio de Tenerife y su área turística y cultural. 2. Crear la Ruta Turística "Los Caminos del Libertador en el Caribe" que recorra los municipios de Tenerife (Magdalena), Mompox (Bolívar), Plato (Magdalena), Tamalameque (Cesar) y Santa Cruz de Lorica (Córdoba) del Caribe colombiano donde Simón Bolívar dejó su legado durante la Campaña del Magdalena de 1812, permitiendo rescatar su historia y fortalecer el turismo cultural. 3. Impulsar a través de FONTUR, la creación de un museo arqueológico y el Circuito Ecoturístico y Cultural "río, Ciénaga y Tradición" que combina la riqueza natural y patrimonial de Tenerife, promoviendo el turismo sostenible.	**Artículo 5°.** ***Promoción especial.*** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), podrá: 1. Diseñar estrategias de promoción turística que incentiven la visita al municipio de Tenerife y su entorno cultural y natural, en el marco de los programas existentes y de conformidad con la disponibilidad presupuestal. 2. Evaluar la viabilidad de incluir a Tenerife en una ruta turística denominada "Los Caminos del Libertador en el Caribe", junto con otros municipios del Caribe colombiano que hicieron parte de la Campaña del Magdalena de 1812, de acuerdo con estudios técnicos y criterios patrimoniales. 3. Estudiar la posibilidad de apoyar iniciativas como la creación de un museo arqueológico o un circuito ecoturístico y cultural denominado "Río, Ciénaga y Tradición", en articulación con las autoridades territoriales y conforme a la normatividad vigente sobre inversión pública	

Proyecto radicado	Modificaciones Ponencia Primer Debate Cámara	Observaciones
Artículo 9°. Se autoriza al Gobierno nacional efectuar los traslados, créditos y contracréditos, convenios interadministrativos entre la nación y el departamento de Magdalena y/o el municipio de Tenerife.	Eliminado.	Puede generar impacto fiscal. La intencionalidad del proyecto no es generar cargas fiscales.
Artículo ~~10~~. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.	**Artículo 6°. *Vigencia*.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Redacción más precisa.

II. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal directo, ni crea obligaciones presupuestales automáticas para el Gobierno nacional ni para las entidades territoriales. Todas las disposiciones contempladas en esta iniciativa que impliquen intervención institucional o ejecución de planes, programas o proyectos están condicionadas a la disponibilidad presupuestal, a la inclusión en los respectivos planes de desarrollo y a las competencias funcionales de las entidades responsables.

De igual manera, el proyecto se acoge al principio de sostenibilidad fiscal definido en la Constitución Política y desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en la Sentencia C-502 de 2007, en la que se establece que las leyes que reconocen derechos culturales o patrimoniales deben prever su ejecución sujeta a la capacidad fiscal del Estado y al principio de planeación.

Este proyecto no crea rentas, no ordena transferencias específicas, ni impone cargas tributarias o parafiscales. Las referencias a programas como el Plan Especial de Salvaguardia, la Red de Pueblos Patrimonio o la promoción turística se enmarcan en las competencias actuales del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y su desarrollo dependerá de las asignaciones presupuestales aprobadas anualmente por el Congreso dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación.

Por tanto, se concluye que el proyecto cumple con los requisitos de viabilidad fiscal establecidos en la normatividad vigente.

III. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones: se estima que, de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, no hay lugar a generar un conflicto de intereses dado que lo que se busca en esta iniciativa es un beneficio de carácter general, sin intereses particulares, actuales o directos del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

IV. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, dentro del marco de la Constitución Política y el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva para primer debate sin modificaciones y solicito a los honorables Representantes a la Cámara, apoyar esta iniciativa, darle primer debate y continuidad al trámite legislativo del Proyecto de Ley número 549 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se reconoce Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el municipio de Tenerife, Magdalena, se modifica la Ley 1916 de 2018 y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

Pedro Baracutao García Ospina
Representante a la Cámara

V. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 549 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el municipio de Tenerife, Magdalena, se modifica la Ley 1916 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. Reconózcase al municipio de Tenerife, en el departamento del Magdalena, como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación. Asimismo, modifíquese la Ley 1916 de 2018 y adóptense otras disposiciones orientadas a la promoción de su valor histórico y cultural.

Artículo 2°. *Postulación*. Facúltese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, para que, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, adelante el trámite de postulación del municipio de Tenerife, Magdalena, en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional. Asimismo, en un plazo de

hasta dos (2) años, formule y, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, inicie la ejecución del correspondiente Plan Especial de Salvaguardia.

Artículo 3°. ***Pueblo Patrimonio de Colombia.*** El municipio de Tenerife, Magdalena, como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, podrá ser incluido, conforme al cumplimiento de los requisitos establecidos, en el Programa Red Turística de Pueblos Patrimonio de Colombia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ejecutado por el Fondo Nacional de Turismo (Fontur).

Artículo 4°. ***Municipio de la campaña libertadora.*** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1916 de 2018 el cual quedará así:

Artículo 2°. ***Declaratoria de los municipios beneficiarios.*** Declárese a los municipios que hicieron parte de la ruta libertadora, o que fueron partícipes de la campaña libertadora, beneficiarios de los planes, programas y obras de desarrollo definidos en esta ley, exaltando su valor patriótico y aporte histórico para la patria. Estos son:

Arauca, Tame, Hato Corozal, Paz de Ariporo, Pore, Támara, Nunchía, Paya (Morcote), Pisba, Labranzagrande, Socotá (Pueblo Viejo-Quebradas), Socha, Tasco, Beteitiva, Corrales, Gámeza, Tutazá, Belén, Cerinza, Santa Rosa de Viterbo, Tibasosa, Busbanzá, Floresta, Duitama (Bonza), Paipa (Pantano de Vargas), Tópaga, Toca, Chivatá, Soracá, Tunja (Puente de Boyacá), Ventaquemada, Villapinzón, Chocontá, Suesca, Gachancipá, Tocancipá, Chía (Puente del Común) y el Centro Histórico de Bogotá, pertenecientes a la campaña libertadora de 1819.

Adicionalmente, los municipios de Charalá, Encino, Coromoro, Chima, Ocamonte, Socorro, Pinchote, Simacota, Zapatoca, Aratoca, San Gil, Guadalupe y Oiba departamento de Santander; partícipes de la acción militar de las guerrillas independentistas de Santander y de la Batalla de Pienta; Trinidad departamento de Casanare y los municipios de Sogamoso, Sativanorte, Mongua, Tuta y Paz del Río del departamento de Boyacá, Santa Rosalía departamento del Vichada y Tenerife departamento del Magdalena.

Artículo 5°. ***Promoción especial.***

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Fondo Nacional de Turismo (Fontur), podrá:

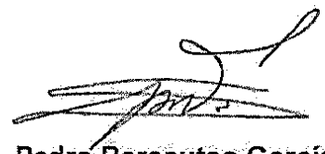
1. Diseñar estrategias de promoción turística que incentiven la visita al municipio de Tenerife y su entorno cultural y natural, en el marco de los programas existentes y de conformidad con la disponibilidad presupuestal.

2. Evaluar la viabilidad de incluir a Tenerife en una ruta turística denominada "Los Caminos del Libertador en el Caribe", junto con otros municipios del Caribe colombiano que hicieron parte de la Campaña del Magdalena de 1812, de acuerdo con estudios técnicos y criterios patrimoniales.

3. Estudiar la posibilidad de apoyar iniciativas como la creación de un museo arqueológico o un circuito ecoturístico y cultural denominado "Río, Ciénaga y Tradición", en articulación con las autoridades territoriales y conforme a la normatividad vigente sobre inversión pública.

Artículo 6°. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



Pedro Baracutao García Ospina
Representante a la Cámara

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 15 de mayo de 2025

* * *

En la fecha fue recibido el Informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 549 de 2025 "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL DE LA NACIÓN EL MUNICIPIO DE TENERIFE, MAGDALENA, SE MODIFICA LA LEY 1916 DE 2018 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Dicha ponencia fue firmada por el Honorable Representante **PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 372/25 del 15 de mayo de 2025, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

CONTENIDO

Gaceta número 762 - Miércoles, 21 de mayo de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva y texto propuesto para primer debate, Proyecto de Ley numero 523 de 2025 Cámara, mediante el cual se define el concepto de campesino para efectos de reconocimiento legal ante las instituciones del Estado 1

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 549 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reconoce Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el municipio de Tenerife, Magdalena, se modifica la Ley 1916 de 2018 y se dictan otras disposiciones..... 19

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025