



MEMORANDO No. 005

DE: PROCURADOR DELEGADO PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

PARA: PROCURADORES JUDICIALES AMBIENTALES Y AGRARIOS

ASUNTO: ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO Y PROTECCIÓN DE LA ECONOMIA FAMILIAR, CAMPESINA Y COMUNITARIA EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

FECHA: 27 DE MARZO DE 2020

La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en ejercicio de la función preventiva y de control de gestión consagrada en el artículo 24 del Decreto 262 de 2000 y en concordancia con la función de coordinación y vigilancia de las actividades de intervención en los asuntos Ambientales y Agrarios se permite conminar a que en el marco del reconocimiento del campesinado como sujetos de derechos de especial protección constitucional se promuevan de forma efectiva las medidas para proteger los sistemas de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios y que son organizados y gestionados por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país y que se conoce como Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

El 11 de junio de 2019 el Procurador General de la Nación expidió la Directiva N° 007¹ con lineamientos para el reconocimiento, prevención, promoción y defensa de los derechos del Campesinado, instando entre otras a autoridades territoriales a crear planes, programas, estrategias y políticas públicas a favor de los derechos de los campesinos y a incluir tales actuaciones en los planes de desarrollo territoriales.

¹ Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/2413_PGN%20Directiva%20007%20de%202019.pdf



El 20 de febrero de 2020 el Procurador General de la Nación expidió la Directiva N° 004² sobre protección especial del suelo rural agropecuario, en la que insta a los gobiernos territoriales a dar estricta aplicación a lo previsto por la legislación agraria y ambiental para la protección, conservación y restauración del suelo rural de producción agropecuaria y de conservación atendiendo a las disposiciones sobre ordenamiento del suelo rural. Se exhorta además a las autoridades a dar prioridad a la protección constitucional del campo colombiano, y en particular a la producción de alimentos, agropecuaria y protección del suelo rural.

Por la Resolución 464 del 29 de diciembre de 2017³ el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adoptó los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria-ACFC. Allí se consideran conceptos y principios como enfoque territorial, diálogo de saberes, mercados campesinos y comunitarios, prácticas agroecológicas, semillas del agricultor, participación, desarrollo sostenible, cambio climático, solidaridad, seguridad jurídica.

Los lineamientos adoptados por la referida resolución se dirigen a promover y fortalecer los sistemas de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizados y gestionados por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país a partir del reconocimiento de que la consolidación de dicho sistema organizativo **es fundamental para el desarrollo de Colombia, toda vez que la ACFC produce más del 70% de los alimentos del país**, aportan entre el 40 y el 60 % del valor de la producción, y sus sistemas productivos cubren más del 60% de la superficie agropecuaria⁴ siendo el principal generador del empleo rural, además de tener *un papel invaluable en términos de conservación de la agrobiodiversidad y como guardiana de las costumbres y tradiciones culturales*⁵.

En consonancia con lo anterior y en desarrollo de lo dispuesto en Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en relación con el fortalecimiento de las compras públicas locales de alimentos y la promoción de circuitos cortos de comercialización,

² Enlace: https://procuraduriagovco-my.sharepoint.com/:b/g/person/aepaz_procuraduria_gov_co/Ear_JiBtCmFijYpWBv2pHkwBiH4cauWDc0Xr-9E3PEZSDA?e=NMhAOs

³ Se puede descargar en;

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>

⁴ Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. MADR. Diciembre de 2017. Pág. 19

⁵ Ibidem.



mediante resolución 00006 de 15 de enero de 2020 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptó el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria para promover la inserción de la ECFC en cadenas de valor locales, regionales y nacionales a través del aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización y resolución de las asimetrías de información.

La emergencia económica, social y ecológica que fuera declarada en todo el territorio nacional para conjurar la crisis generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 requiere garantizar la suficiencia y accesibilidad de toda la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, **por lo que resulta ineludible avocarse a los propósitos de protección y promoción de la ECFC como garante de la producción alimentaria** y lugar cierto para la especial protección constitucional que tiene la producción de alimentos conforme lo previsto en el artículo 65 de la Constitución Política.

En virtud de ello esta Delegada llama la atención sobre los siguientes contenidos para que en ejercicio de las funciones preventivas y de intervención que tienen los Procuradores Judiciales Agrarios y Ambientales promuevan la protección y promoción de la ECFC y en diálogo con los gobiernos municipales y departamentales se adopten medidas eficientes para conjurar la crisis sanitaria desde la perspectiva del abastecimiento alimentario y la protección del sujeto rural.

1. Protección de los pobladores rurales y los campesinos

- a. Protección de la salud, integridad y la vida de los campesinos que ejerzan sus actividades durante la emergencia sanitaria.

A los campesinos que ejerzan sus actividades para asegurar el abastecimiento y seguridad alimentaria del país, se les deben garantizar unas condiciones de salubridad adecuadas ante la emergencia sanitaria, de manera que cuenten con los implementos necesarios (guantes, tapa bocas, etc.).

Para aquellos que deban desplazarse, se recomienda establecer horarios especiales o turnos para su trabajo y transporte, evitando aglomeraciones que puedan propagar el contagio entre esta población, y que podrían afectar su salud, integridad y vida.



- b. Garantía del mínimo vital para los campesinos mayores de 70 años.

Gran parte de la población campesina es de la tercera edad, de manera que muchos agricultores son mayores de 70 años, por lo que su circulación ha sido completamente restringida dentro de las medidas tomadas en la emergencia para el aislamiento preventivo, por tanto, se deben priorizar a estas personas para la ayuda alimentaria y apoyos que vayan a entregarse, ya que su subsistencia depende del ingreso que obtienen de su actividad agrícola o pecuaria, y no tendrán acceso a su mínimo vital por la imposibilidad de ejercer dicha labor.

- c. Uso de Playones y Sabanas Comunales

El artículo 69 de la Ley 160 de 1994 se refiere a las sabanas y playones comunales, realizando las siguientes precisiones: *“(..). En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero solo para fines de explotación con cultivos de pancoger. Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar”.*

En tal escenario se hace necesario exhortar a los alcaldes municipales como máxima autoridad de policía deben realizar las acciones necesarias en el marco de sus competencias, para garantizar que los campesinos que hace uso tradicional de estos bienes de uso pública puedan continuar con la explotación de subsistencia que autoriza la ley para la salvaguarda la seguridad de ellos y sus núcleos familiares.

2. Control de precios y garantías para la comercialización

- a. Medidas y controles de precios y prevención de acaparamiento.

Los gobiernos locales con apoyo de autoridades de otros niveles deben actuar de manera oportuna y efectiva para asegurar el control de precios y evitar el acaparamiento, no solo de los alimentos y otros bienes necesarios para la atención de la emergencia. Además de las normas penales, el artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 contempla como comportamientos que afectan la actividad económica, desarrollar la misma sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente (Numeral 16) y vender, procesar o almacenar productos



alimenticios en los sitios no permitidos o contrariando las normas vigentes (Numeral 1).

Es imperativo vigilar y controlar los precios de actividades relacionadas con el abastecimiento, como los costos de insumos, transporte y los precios de compra y pago oportuno a los productores campesinos vinculados a cadenas con presencia de intermediarios y/o grandes productores o comercializadores.

b. Mecanismos locales de comercialización y abastecimiento

Las pandemias pueden afectar, entre otros, los sistemas de transporte y las cadenas de provisiones haciendo difícil el acceso local a los suministros y poniendo en riesgo la seguridad alimentaria. Ello hace evidente la importancia de restablecer mercados locales de alimentos y otras estrategias como los circuitos cortos de comercialización. Las citadas Resoluciones 464 de 2017 y 006 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las consideran dentro de los lineamientos de política Pública para la ACFC y en el plan de Promoción de la comercialización de la ECFC.

El llamado es a que los gobiernos territoriales, no solo en la atención de la presente emergencia, sino en sus ejercicios y realizaciones de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial incluyan programas, proyectos y acciones que promuevan y fortalezcan la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria, teniendo en cuenta los marcos regulatorios citados y avanzando más allá, a partir de realidades regionales y locales de seguridad alimentaria⁶ que incorporen la producción local y el apoyo a la ACFC.

Desde la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios se hará un requerimiento al Gobierno Nacional en dos sentidos:

- Redefinir prioridades y tiempos en el plan adoptado por Resolución 006 de 2020, en el marco de la actual emergencia, con el fin de que se prioricen e inicien acciones previstas en la línea 3 del plan, sobre el fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización territorial, con énfasis en los mecanismos de intervención de circuitos

⁶ Al respecto se pueden consultar: "Compilado nacional del estado actual de los planes departamentales de seguridad alimentaria y nutricional" Disponible en: https://procuraduriagovco-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/mcarvajalino_procuraduria_gov_co/Ek245kgiKdVNsgH_A_Ekyv1MBHn9q27oNoaHSxRtchVfsA?e=4v5Uby y "Comida Territorio y memoria. Situación alimentaria de los pueblos indígenas colombianos" Disponible en: Ibidem.



cortos de comercialización, dirigidos a mercados campesinos, mercados urbanos y compras públicas locales y regionales.

- Revisar y ajustar los decretos de la emergencia para incluir respuestas a inquietudes y dificultades como las expresadas por la Red Nacional de Agricultura Familiar RENAF de Colombia en su reciente comunicado en el que pide *“Mantener, proteger y promover los circuitos cortos de abasto alimentario alternativo frente a la crisis del COVID 19”*⁷. Asuntos relacionados con los precios, el transporte rural de los alimentos producidos localmente, bioseguridad, mercados tradicionales al aire libre, distribución domiciliaria de los alimentos, requerimientos en épocas actuales de siembra y cosecha, deben ser tenidos en cuenta, así como las propuestas allí expresadas. Deberían ser incorporadas también en las regulaciones regionales y locales, para enfrentar la actual emergencia.

c. Instrumentos: Compras públicas.

Es pertinente convocar al gobierno en todos sus niveles a avanzar en la adopción y puesta en marcha de sistemas locales de compras públicas de alimentos producidos en el propio municipio o municipios vecinos, atendiendo a las particularidades territoriales, a las de la ACFC y a los retos que impone las crisis que hoy vive el mundo (recordar además la crisis climática). Ya se ha dicho que las compras públicas locales agroalimentarias están dentro de las estrategias de los lineamientos de política pública para la ACFC y dentro del plan para la promoción de la comercialización de la producción campesina, familiar y comunitaria. La estrategia de compras públicas locales incluida en el plan, en la que participan el MADR, la ADR y la UAEOS y a la que deben articularse las entidades territoriales, debe ser priorizada en su impulso y ejecución inmediata, para dinamizar la economía local y la ACFC, aun en ausencia de organizaciones solidarias, con destino a programas de alimentación pública.

⁷ Disponible en: https://procuraduriagovco-my.sharepoint.com/:f/g/personal/mcarvajalino_procuraduria_gov_co/Ek245kgiKdVNsgHAEkyv1MBHn9q27oNoaHSxRtchVfsA?e=4v5Uby



3. Transporte y movilidad rural

El decreto 457 de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID- 19 y el mantenimiento del orden público”* autoriza la circulación a las personas que ejercen actividades dentro de los distintos eslabones de la cadena de abastecimiento alimentario en el país, lo que se detalla en los numerales 11 y 12 del art. 3 de dicha norma.

En ese sentido, se debe instar a las autoridades locales y de policía a que garanticen el libre de desplazamiento de los campesinos y los demás actores que integran la cadena para la seguridad alimentaria, lo que podrán hacer por medios propios o en el transporte público autorizado en el marco de la emergencia sanitaria, en este evento, se solicita a las autoridades locales que dispongan de los medios de transporte público y garanticen dicha locomoción.

Para la verificación por parte de las autoridades de policía, de la condición de los campesinos y demás actores de la cadena que están autorizados para circular, en caso de duda se recomendará mantener comunicación constante con las juntas de acción comunal u otras autoridades locales, reconociendo las condiciones de informalidad que existen en las labores del campo, donde son escasos los registros o certificaciones que pudieran exigirse.

Adicionalmente se recomienda exhortar a las autoridades locales que hayan impuesto o impongan toques de queda, para que dispongan alternativas que faciliten a los campesinos y actores de la cadena de abastecimiento que deban desplazarse en los horarios restrictivos, para así garantizar el ejercicio de sus actividades.

Se velará por la disponibilidad y circulación de medios de transporte destinados a movilizar insumos y producción agropecuaria en aras de garantizar la integridad de la cadena de abastecimiento alimentario.

4. Medidas Bioseguridad

Se hace necesario adoptar y adecuar de manera especial las medidas en los procesos de producción, postcosecha, acopio, distribución y comercialización, para dar cumplimiento con los estándares de salud, respetar las medidas de protección para combatir el COVID-19, garantizar la seguridad de los productores,



particularmente de aquellos asociados a los sistemas de producción de la ECFC, y consumidores, así como el mejoramiento, la continuidad y protección de la cadena de suministro de alimentos, protección de la seguridad alimentaria, nutrición de las poblaciones más vulnerables e higiene e inocuidad de los alimentos.⁸

Se debe conminar a las autoridades locales a coordinar sus acciones con la autoridad sanitaria, fitosanitaria y de salud (secretarías de salud, ICA, etc.) y con los gremios locales de la producción, para la adecuación, adopción e implementación de medidas en cada uno de los niveles de producción, así como en el ámbito territorial que tengan en cuenta de los siguientes aspectos:

- Monitoreo y control al suministro en los grandes centros poblados, así como en los centros de producción con pobladores dispersos y productores de ECFC para garantizar el acceso a los insumos esenciales de los pobladores rurales más vulnerables, incluyendo los insumos agropecuarios.
- Avanzar en la construcción y validación de protocolos de bioseguridad a lo largo de todo el circuito que les permita a las familias productoras acercarse, sin riesgo, a los medios de acopio, transporte y formas de comercialización y/o distribución en general.
- Medidas de control de acceso, higiene y desinfección a los mercados, medios de transporte, centrales de abastos y en general a sitios temporales o permanentes de comercialización, distribución y acopio.
- Protocolos adecuados para la movilización desde y hacia las plantas de beneficio.
- Documentar y poner a disposición, en coordinación con el ICA, la información necesaria sobre el estatus sanitario de la producción agropecuaria, con el fin de facilitar la toma de decisiones, el ordenamiento de la producción y la seguridad alimentaria.

Las medidas deben evitar la afectación a los medios de subsistencia y posibilidad de obtener ingresos de los productores de la ECFC, lo que implica el reconocimiento de las dinámicas de los productores y de los circuitos cortos de comercialización, y las garantías de medios, facilidades e infraestructura adecuada para la cierta implementación de todas las medidas y la salvaguarda efectiva de los derechos de los productores y de la producción alimentaria.

⁸ Ver <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/es/>



5. Conocimiento y apropiación de las medidas e instrumentos

Las decisiones gubernamentales y los instrumentos para enfrentar la emergencia deben ser comunicadas de manera precisa y adecuada a los habitantes de las zonas rurales de Colombia. Es necesario asegurar que sean conocidas y apropiadas en debida forma por ellos.

Se requiere una mejor coordinación entre los niveles del gobierno y una adecuación de los mensajes y los mecanismos o medios a través de los cuales se ponen en conocimiento las decisiones gubernamentales. Un lenguaje respetuoso de las diferencias y adecuado a las particularidades culturales es requerido. El mayor énfasis hasta ahora se ha puesto en las medidas destinadas a los habitantes de las ciudades, pero poco se ha comunicado sobre la Colombia rural y las formas de prevención y otras decisiones que tengan que ver con su salud y su vida. El contenido de este documento llama la atención sobre ello.

Dos ejemplos se pueden mencionar en la idea de llegar con información oficial e inequívoca a los espacios de vida rural: Emisoras comunitarias manejadas localmente y canales de comunicación propias de las familias y organizaciones comunitarias veredales tales como alto parlantes y redes de comunicación propias como las de las juntas de acción comunal y sus asociaciones.

La encuesta de cultura política realizada por el DANE en 2019 cuyos resultados fueron publicados en días recientes⁹ presenta datos relacionados con las edades de los encuestados que se identifican como campesinos y deja ver que las Juntas de Acción Comunal la forma organizativa más común entre el campesinado.

Por lo expuesto a lo largo de este documento el papel de los Procuradores Agrarios y Ambientales en el territorio cobra mayor relevancia en el marco de la emergencia sanitaria y convoca importantes ejercicios de control y vigilancia y la intervención rigurosa en diferentes aspectos. Se hace necesario profundizar la comunicación con los gobiernos locales y departamentales, así como con las Juntas de Acción Comunal y demás expresiones asociativas que albergan a los sujetos de la economía campesina, familiar y comunitaria.

Las actuales circunstancias develan la importancia de la economía campesina, familiar y comunitaria en el sistema de abastecimiento alimentario por lo que es

⁹ Dejusticia presentó una reseña de los resultados referidos a los campesinos. Ver: <https://www.dejusticia.org/colombia-tiene-la-primera-radiografia-de-su-poblacion-campesina/>



imperativo que el Ministerio Público Agrario y Ambiental vele por las garantías para su protección y fortalecimiento.

La Delegada permanecerá atenta a las contribuciones y aportes que desde su experticia y conocimiento territorial ustedes realicen para fortalecer el ejercicio preventivo y de control y vigilancia en este trascendental asunto.

Atentamente,



DIEGO FERNANDO TRUJILLO MARÍN

Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y Ambientales

Proyectado: Martha Carvajalino, Lina Correa y Andrés Paz. Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios
Revisado: Felipe Clavijo Ospina. Asesor