

Bogotá, 4 de mayo de 2020

**Honorables Magistrados
Consejo de Estado – Sala Plena de lo contencioso administrativo
Bogotá**

Ref.: Solicitud para que el Consejo de Estado avoque conocimiento en control inmediato de legalidad del Decreto 523 del 7 de abril de 2020 "Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas en relación con la importación de materias primas como el maíz amarillo duro, el sorgo, la soya y la torta de soya" y se tenga este escrito como intervención ciudadana.

Germán Alonso Vélez, en nombre propio y en representación de la CORPORACIÓN GRUPO SEMILLAS; **Sara E. del Castillo M** a nombre personal y como integrante del OBSERVATORIO DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA; **Esperanza Cerón Villaquirán** a nombre personal y como integrante de EDUCAR CONSUMIDORES, **Felipe Bustamante Gómez** a nombre personal y como integrante de la FUNDACIÓN HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ –HEKS–, **Juan Carlos Morales**, a nombre personal y como integrante de FIAN COLOMBIA, **Yubisa María Arredondo Sánchez** a nombre personal y como integrante de ASOCIACIÓN DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO –ATI–, **Lucía Arcos Dorado** a nombre personal y como integrante de la CORPORACIÓN BIOCOCOMERCIO SOSTENIBLE – CBS COLOMBIA–, **Mauricio de Jesús García Álvarez** a nombre personal y como integrante de la RED DE SEMILLAS LIBRES DE COLOMBIA y de la campaña SEMILLAS DE IDENTIDAD, **Juliana Millán Guzmán** a nombre personal y como integrante de la RED NACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR RENAF, **Alex Angarita Leiton** a nombre personal y como integrante de SEMILLEROS DE INVESTIGACIÓN EN ESTUDIOS CAMPESINOS Y SOBERANÍA ALIMENTARIA -UNIMINUTO–, **Hernando García Rojas** a nombre personal y como integrante del MOVIMIENTO AGROECOLÓGICO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -MAELA–, **Walquiria Pérez Pamplona** a nombre personal y como integrante de la FUNDACIÓN SUIZA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO -SWISSAID–, **Milton Fernando López Ruíz** a nombre personal y como integrante de, FASTENOPFER, **Martha Isabel Gómez Lee** a nombre personal y como docente investigadora de la UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA y **Myriam Susana Barrera Lobatón** a nombre personal y como integrante del INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, todos integrantes de la **Alianza por la Agrobiodiversidad** que es una plataforma de organizaciones y redes sociales, étnicas, campesinas, académicas y ONG nacionales e internacionales que propenden por la defensa de las semillas criollas y nativas como bienes comunes, los sistemas agroecológicos de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y la soberanía alimentaria, identificados como aparece al pie de nuestras firmas.

Junto con las siguientes organizaciones y personas naturales **Adriana Patricia Fuentes López**, **Diana Carolina Vivas Mosquera**, **Diana Milena Murcia Riaño**, **Dora Lucy Arias Giraldo**, **María del Rosario Rojas Robles**, **Natasha Valentina Garzón** (Fundación Trenza), **Gonzalo Cardona Martínez**, **María Elsy Marulanda Álvarez**, **Tomás Enrique León Sicard**, **Carlos Mario Uribe García** (Corporación Pro Romeral), **Isabel Cristina Zuleta López** (Movimiento

Ríos Vivos), Javier de Jesús Uchima (Resguardo Indígena de Origen Colonial Cañamomo - Lomapieta) y Omár Chirán Alpala (Asociación de Cabildos y/o autoridades indígenas del Nudo de los Pastos - SHAQUINÁN) en calidad de ciudadanos colombianos identificados como aparece al pie de nuestras firmas.

Nos dirigimos ante el Consejo de Estado a fin de solicitarle avoque conocimiento de la norma de la referencia en aplicación del artículo 136 del CPACA: control inmediato de legalidad y previo el procedimiento correspondiente, declare la nulidad de la mencionada norma, para lo cual expondremos los argumentos jurídicos, sociales y técnicos que sustentan nuestra petición.

No obstante ser un hecho notorio la existencia del Decreto 523 del 7 de abril de 2020, anexamos a este escrito su texto completo a la vez que solicitamos que requiera copia oficial del mismo al gobierno nacional.

INTRODUCCIÓN

El gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la pandemia generada por el COVID 19 y en el marco de esta declaratoria expidió medidas supuestamente dirigidas a garantizar el abastecimiento de alimentos, argumentando que “el escalamiento de la pandemia del COVID-19 “representa una amenaza global con afectaciones al sistema económico de magnitudes impredecibles e incalculables, incrementando la volatilidad de los mercados, de lo cual Colombia no está exenta”.

El Decreto 523 del 7 de abril de 2020 ordena suspender la aplicación del Sistema Andino de Franja de Precios¹ para los siguientes productos: maíz amarillo duro, sorgo, soya y torta de soya, estableciendo un arancel cero por ciento (0%) para estos productos hasta el 30 de junio de 2020, medidas que podrán ser prorrogadas por tres meses adicionales previa valoración del Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios.

Esta norma determina que el volumen de importación con arancel de 0% no podía sobrepasar el volumen de importaciones de 2019: para el maíz amarillo duro, un volumen de 2.400.000 toneladas, para el sorgo de 24.000 toneladas, para la soya de 600.000 toneladas, y para la torta de soya de 1.519.787 toneladas; y señala que las importaciones de maíz amarillo duro, el sorgo, la soya y la torta de soya alcanzaron en 2019 un volumen de 7.6 millones de toneladas valoradas en USD\$ 1.691 millones, que son un insumo para la producción de alimentos balanceados y que los costos de las cadenas productivas porcícola y avícola son dependientes en su estructura de costos (incluyendo la materia prima como el maíz, otra maquinaria e insumos veterinarios) de la cotización del dólar.

Por considerar que esta medida es inconstitucional, innecesaria e inconveniente, presentaremos nuestra intervención desarrollando los siguientes aspectos: i) Competencia, ii) Contexto iii) Inconstitucionalidad del Decreto 523/20, iv) Inconveniencia y contraproducción del Decreto 523/20; v) Obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que desconoce el legislador de excepción; vi) Medidas para la protección y estímulo a la producción nacional de alimentos y vii) Peticiones.

¹ Adoptado mediante Decisión 371 de la Comunidad Andina durante su Sexagesimotercer Período Ordinario de Sesiones de la Comisión. 25 - 26 de noviembre de 1994. Quito - Ecuador

I. COMPETENCIA:

La actual declaratoria de emergencia, enmarcada en medidas inéditas que van desde aspectos económicos y sanitarios hasta restricciones nunca vistas a la libertad de locomoción y de reunión, ha elevado el debate sobre la vigencia misma del estado de derecho y de las relaciones entre las distintas ramas del poder. Se hace cada vez más imperativa la necesidad de ejercer controles reforzados a la actuación del ejecutivo bajo el postulado axiomático de que a mayor poder, más responsabilidad y mayor control. Dicho con las clásicas palabras atribuidas a Montesquieu “*el poder corrompe y cuando es absoluto corrompe absolutamente*”. Se parte de la tendencia humana a abusar del poder y de allí la necesidad imperiosa de que dicho poder no solamente se use para los fines proclamados para su imposición, sino que esté sometido a rigurosos controles para evitar su desborde.

La categoría de poder, en términos de los poderes investidos para actuar sobre lo público y en representación del público en relación con el fenómeno de su desviación, es tan determinante en nuestras realidades políticas en la región, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recientemente publicó recientemente su informe sobre Corrupción y Derechos Humanos, en el que caracterizó el fenómeno así:

“En primer lugar, lo que caracteriza a los actos de corrupción es que se produce alguna forma de abuso o desviación de poder. La corrupción, en consecuencia está asociada directamente con situaciones de poder. La CIDH estima que para efectos de determinar el impacto de la corrupción en una sociedad democrática, la característica esencial del fenómeno se constituye por la situación de poder delegado en una autoridad pública. Si bien existen distintas fuentes de poder, tales como privados, corporativos, económicos; estas son relevantes en la medida que se vinculen con el interés público, esto es, que trasciendan de la esfera privada. Segundo, el uso abusivo o desviado del poder delegado es una cuestión que une los derechos humanos con la corrupción, dado que en ambos casos se está ante la preocupación por el control, los límites y la legitimidad del poder público. Tercero, el desplazamiento del interés público por el beneficio personal es el elemento que caracteriza a la corrupción como una forma específica de corrosión de la confianza depositada por la delegación de poder que trasciende a la persona que incurre en actos de corrupción. Cuarto, los beneficios que se obtienen al abusar o desviar el poder público, no son sólo económicos, sino que pueden ser de diversa naturaleza ya sea social, moral, familiar, política, entre otras; y no sólo van en directo beneficio de quien incurre en el acto corrupto sino que también puede ir en beneficio de terceros. Finalmente, toda vez que mediante el abuso o desviación se produce el rompimiento de un mandato normativo, el impacto es institucional y no se agota en las consecuencias económicas. En efecto, la CIDH reitera que el daño de la corrupción se expresa en la institucionalidad democrática, en el Estado de Derecho y en los derechos humanos”.

En la actual coyuntura, dado que incluso los otros órganos llamados a ejercer los controles están sometidos a limitaciones físicas para su reunión y deliberación, y en vista de que el pánico colectivo al contagio y extensión del virus pueden reforzar la confianza popular en el ejecutivo en búsqueda de seguridad, con mayor razón tienen que refinarse los mecanismos de control y limitación de esas grandes facultades extraordinarias de que se dota a la administración, máxime cuando concentra tanto éstas como las ordinarias.

En estas condiciones, aún el uso de las facultades ordinarias necesariamente se enmarca en lo extraordinario dado que es imposible escindir cualquier ejercicio de gobierno de su relación con la

excepcionalidad decretada, máxime cuando el discurso gubernamental y la motivación de sus actos descansa precisamente en la situación de la pandemia. Visto desde el otro ángulo, la excepción relacionada con la pandemia toca todas las esferas de la acción estatal y con mayor razón de la rama ejecutiva que es la encargada del funcionamiento cotidiano de la institucionalidad y de aspectos sometidos a su manejo y control como la salud, los servicios públicos, infraestructura, etc. Tanto es así que el propio Decreto motiva su existencia y decisiones exclusivamente en la necesidad de paliar los efectos de la pandemia en la economía y la salud.

Esa conexión se evidencia en la parte sustancial del Decreto pero tiene además presencia no menos fundamental en cuanto se invoca como excepción para justificar la falta de cumplimiento de las partes de la ley que le sirve de marco en relación con la participación de la ciudadanía, la publicidad y transparencia de los proyectos de decreto respectivos y la información técnica que debe acompañar ese proyecto, que según la norma de la que se sustrae, debería contener *“un estudio preliminar sobre la viabilidad jurídica de la disposición; un estudio preliminar sobre su posible impacto económico y un estudio preliminar sobre el posible impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación, si fuere el caso.”*

En otro apartado desarrollaremos nuestras afirmaciones sobre la ilegalidad de la medida en cuanto vulnera las disposiciones legales que le sirven de fundamento. Por ahora recalamos su inconstitucionalidad en cuanto desconoce la participación como base de la democracia, proclamada como pilar desde el propio preámbulo de la carta y en el artículo 40 superior como derecho fundamental. Así mismo citamos este punto para sustentar más aún el aserto sobre la imperatividad de un control total automático tanto de las medidas ordinarias como extraordinarias en los estados de excepción.

Al respecto citamos la autorizada opinión del propio órgano máximo de la justicia contencioso administrativa cuando argumenta la necesidad de que todas las decisiones del ejecutivo tomadas durante el estado de emergencia, sean o no en desarrollo de sus facultades extraordinarias sean sujetas al control judicial automático de constitucionalidad, en este caso a través del mecanismo de *control inmediato de legalidad*, cuando a través del magistrado William Hernández Gómez, estableció:

“De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.”

El artículo 136 del CPACA, norma aplicable en este asunto, alude al control automático de legalidad, en los siguientes términos:

«Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad

judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento».

Conforme con esta disposición, el control inmediato de legalidad ejercido por el Consejo de Estado procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades nacionales, (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

El 17 de marzo de 2020 el presidente de la República por medio del Decreto Legislativo 417 declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*», argumentando la necesidad de adoptar medidas para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

El 7 de abril del 2020 fue expedido Decreto 523 invocando las facultades ordinarias contenidas en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política referentes a la atribución presidencial para modificar los aranceles tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. No obstante, los considerandos de la medida se amparan fundamentalmente en el Decreto 417 que declaró “*un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, a través de la cual se busca, entre otras cosas, garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia y el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional*”.

Igualmente, en su motivación se considera:

“Que el escalamiento de la pandemia del COVID-19 representa una amenaza global con afectaciones al sistema económico de magnitudes impredecibles e incalculables, incrementando la volatilidad de los mercados, de lo cual Colombia no está exenta.

Que las materias primas como el maíz amarillo duro, el sorgo, la soya y la torta de soya son deficitarias en su producción en el país e impactan hasta el 85% de los costos de producción de bienes de la canasta básica familiar como la carne de cerdo, el pollo, el huevo y el pescado, entre otros.

Que en sesión extraordinaria virtual 327 del 25 de marzo de 2020, el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior recomendó suspender la aplicación del Sistema Andino de Franja de Precios y diferir el arancel aplicado a 0% hasta el 30 de junio de 2020, prorrogable por tres (3) meses adicionales (...)

Que el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), en sesión no presencial del 31 de marzo 2020, una vez revisada la recomendación del Comité Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior presentada en su sesión Extraordinaria Virtual No. 327, otorgó concepto positivo para la suspensión de la aplicación del Sistema Andino de Precios y diferimiento arancel aplicado a cero por ciento (0%) hasta 30 de junio 2020, prorrogable por tres meses adicionales previa valoración del Comité, para las materias primas a las cuales se refiere este decreto.

Que es necesario implementar con carácter urgente las medidas que se establecen en el presente decreto en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada en territorio nacional, por lo que resulta pertinente aplicar excepción que trata el inciso 2 del artículo 2.1.1.14

del Decreto 1081 de 2015 y la excepción contenida en parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 1609 de 2013”.

Más allá del examen meramente formal de la norma en referencia, corresponde al principio de democrático de pesos y contrapesos en situaciones de excepcionalidad como la declarada por el gobierno nacional el 17 de marzo al amparo del artículo 215 de la Constitución política, que el Consejo de Estado examine la materialidad de la norma como garantía de la tutela judicial efectiva. En ello profundizó esa misma Corte el pasado 15 de abril de 2020² indicando que:

“La tutela judicial efectiva es el derecho que tienen todas las personas a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, y constituye uno de los pilares básicos del Estado de derecho en una sociedad democrática²⁰. Ese derecho tiene fundamento en los artículos 8 (sobre garantías procesales) y 25.1 (protección judicial) de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Respecto de lo anterior, en la sentencia del 29 de septiembre de 1999 proferida por la Corte Interamericana de DDHH, en el caso Cesti Hurtado contra Perú, dicha Corporación señaló que, para que los Estados respeten ese derecho, no basta con que los recursos existan formalmente, sino que, además, deben tener efectividad real.

La Constitución Política de Colombia de 1991 también consagra el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, lo cual se deduce de los artículos 1, 2, 29 y 229 de la Carta.

Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho de acceder a la administración de justicia fija un deber de asegurar que los medios judiciales sean efectivos para resolver las controversias planteadas por todas las personas y que este «le impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garante de todos los derechos ciudadanos, la obligación correlativa de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo»²¹, lo que significa, a su vez, «el compromiso estatal de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas»²²”

En ese mismo espíritu de garantizar el control constitucional y convencional de las normas expedidas en el marco del estado de excepción, esa alta corporación aludió a la procedencia del medio de control inmediato de legalidad que en la esencia de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del CPACA ⁶ contempla la garantía de la tutela judicial efectiva en condiciones

² Radicado: 11001-03-15-000-2020-01006-00. SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZB.. Temas: *Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad.*

²⁰ Cfr. C.E., S. Plena, Sent. 110010325000201100316 00 (2011-1210), ago. 9/2016.

⁴ 21 C. Const., Sent. C-426, may. 29/2002.

⁵ 22 C. Const., Sent. C-500, jul. 16/2014.

⁶ 23 CPACA, art. 136: «Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

extraordinarias como las registradas en el marco de la pandemia por Covid- 19. De allí dedujo la necesidad de extender el control judicial “*a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional*”⁷

Ahora bien, ante la posibilidad de encontrarnos frente a la convergencia de medidas basadas en facultades para estados de normalidad pero usadas en contextos de anormalidad y la posibilidad de que confluyan propósitos y traslape de competencias, estos aspectos también se abordaron por la sala primera de esa Corporación, aclarando que:

*“(…) los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, **aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad**, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual **autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva**”⁸*

Por otra parte, al momento de radicar esta solicitud existe la imposibilidad objetiva de recurrir por las vías ordinarias al control judicial del Decreto 523 de 2020 dadas las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura que por los mismos motivos de la pandemia restringen el acceso al público a los despachos judiciales, y en el caso concreto la presentación del medio de control ordinario contemplado en el numeral 5 del artículo 11 y 135 del CPACA.

Ante la situación extraordinaria, el *control automático de legalidad* bajo los parámetros ya examinados, constituye el único medio para acceder al examen integral que requiere el Decreto 523/20 respondiendo así al espíritu de protección de la cláusula democrática y de estado de Derecho que busca salvaguardar la Constitución y los instrumentos internacionales que vinculan al estado Colombiano con obligaciones internacionales en materia de derechos humanos como adelante se especificará.

II. CONTEXTO

a. *La pandemia: una crisis en el contexto de otra crisis más profunda*

La nueva pandemia que actualmente enfrenta el mundo, generada por el virus COVID 19, no es la primera o la última que enfrentará la humanidad en los próximos años. Como lo señala Inger Andersen, directora ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente “*A medida que invadimos los frágiles ecosistemas del planeta, los seres humanos entran en mayor contacto con la vida silvestre. Además, el comercio ilegal de vida silvestre y los mercados húmedos ilegales son causas frecuentes de tales enfermedades. Alrededor de 75% de las nuevas enfermedades infecciosas son zoonóticas y, de hecho, alrededor de mil millones de contagios y millones de muertes ocurren cada año a causa de este tipo de afecciones*”⁹.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento».

⁷ Idem Auto del 15 de abril de 2020. Consejo de Estado

⁸ Idem

⁹ ONU Noticias. La pandemia de coronavirus es una oportunidad para construir una economía que preserve la salud del planeta. Abril 7 de 2020. En: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472482>

Así pues, la pandemia no es un problema sanitario aislado de las crisis climáticas y de la devastación de gran parte de los ecosistemas naturales en el mundo, entre otros, por la imposición de modelos productivos basados en la agricultura industrial, la cría industrial de animales en confinamiento, la degradación de los suelos y de las fuentes de agua y los mares, la contaminación ambiental y de alimentos por los agroquímicos y toxinas y el control corporativo de toda la cadena agroalimentaria. El Relator Especial sobre medio ambiente y derechos humanos, recientemente declaró al respecto: "*Los científicos nos advierten que la deforestación, la agricultura industrial, el comercio ilegal de vida silvestre, el cambio climático y otros tipos de degradación ambiental aumentan el riesgo de futuras pandemias, elevando la probabilidad de graves violaciones de los derechos humanos*¹⁰".

El sistema productivo y alimentario imperante se caracteriza por la gran cantidad de impactos negativos ambientales, socioeconómicos y en la salud generados por la producción agroindustrial basada en monocultivos de palma aceitera, caña de azúcar y plantaciones de banano, flores, entre otras, que en muchas regiones han degradado los agroecosistemas, los suelos, el agua, la pérdida de la biodiversidad, el limitado uso de mano de obra y las afectaciones ambientales y la salud por el uso intensivo de agroquímicos, entre otras razones.

En las regiones en donde se ha concentrado la producción agroindustrial de monocultivos, históricamente han existido grandes conflictos de concentración, violencia y despojo de las tierras de comunidades campesinas, indígenas y afro como lo reflejan las cifras del Censo Nacional Agropecuario realizado en 2014 y ha podido constatarlo ese tribunal especialmente en las sentencias sobre desplazamiento forzado de las que es emblemática la T 025 de 2004 y sus autos de seguimiento, especialmente los numerados 004, 005 y 008 y en otras que ha abordado la problemática de acceso a tierras de las comunidades campesinas como la SU-235 de 2016 y SU 426 de 2016, entre otras .

Uno de los factores asociados a la proliferación de enfermedades en el mundo moderno es la destrucción de los hábitats de las especies silvestres y la invasión de éstos por asentamientos urbanos y la expansión de la producción agropecuaria industrial, con lo cual se crean situaciones propias para la mutación acelerada de los virus y proliferación de plagas y enfermedades generados en los monocultivos industriales a gran escala.

La producción industrial de animales en megagránjas genera afectaciones ambientales especialmente por la contaminación del aire y el agua y también problemas sanitarios de los animales por las condiciones de hacinamiento, uso intensivo de medicamentos, vitaminas, antibióticos, que han sido un caldo de cultivo y proliferación de enfermedades, como ya se ha evidenciado en varias regiones del mundo, en donde en las últimas décadas se han producido pandemias por virus y brotes de enfermedades incontrolables, relacionadas con esta industria, que afectan la salud pública y la calidad de la alimentación. Así pues, la verdadera fábrica sistemática de nuevos virus y bacterias que se transmiten a humanos es la cría industrial de animales, principalmente aves, cerdos y vacas. Más de 70 por ciento de antibióticos a escala global se usan para engorde o prevención de infecciones en animales no enfermos, lo cual ha generado un gravísimo problema de resistencia a los antibióticos, también para los humanos.

Consciente y preocupada por esta situación la Organización Mundial de la Salud -OMS-, recomendó a las industrias agropecuaria, piscicultora y alimentaria que dejen de utilizar sistemáticamente antibióticos para estimular el crecimiento y prevenir enfermedades en animales

¹⁰ ONU Noticias. Ningún país ha de escudarse en el coronavirus para revertir sus políticas medioambientales. Abril 15 de 2020. En: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472912>

sanos y en 2017 publicó sus Directrices de la OMS sobre el uso de antimicrobianos de importancia médica en animales destinados a la producción de alimentos¹¹.

Para la OMS es urgente promover “...*buenas prácticas de higiene en la agricultura, la producción, el procesamiento y la distribución de alimentos para mantener la inocuidad de los alimentos y minimizar la transmisión de la resistencia antimicrobiana a las personas a través de la cadena alimentaria. Los organismos resistentes a los antimicrobianos pueden ser más difíciles y costosos de tratar. Si los antibióticos no se usan adecuadamente, los residuos de antimicrobianos en los alimentos también pueden representar un peligro para la salud de los consumidores. Los microorganismos resistentes a los antimicrobianos en nuestros sistemas de producción agrícola y nuestra cadena alimentaria no solo son un gran desafío para la salud pública, sino que también representan una amenaza potencial para el comercio y la economía mundial*”¹².

b. El paulatino desmonte del aparato productivo agroalimentario nacional

Pero las crisis también se expresan en la vulneración de los derechos de la población y en los obstáculos para el acceso a medios de vida saludables y en la privatización y degradación de los sistemas de salud pública. La enorme fragilidad e incapacidad del Estado colombiano para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos a un ambiente sano, a la salud, a la alimentación adecuada y un sistema productivo sostenible y al abastecimiento el acceso de alimentos de calidad a toda la población se hace más visible en esta coyuntura, profundizando los problemas ambientales, de los sistemas alimentarios y de salud pública en nuestro país, que afectan especialmente a la población más vulnerable económicamente.

Esta situación se ha agudizado hace varias décadas luego de la apertura económica y de la entrada en vigencia de los Tratados de Libre Comercio y se ha expresado mediante erróneas políticas públicas ambientales y rurales, que han perjudicado la producción nacional y agravado las condiciones de vida de amplios sectores del campo y la ciudad.

Las políticas públicas para el campo colombiano se han sustentado desde hace muchos años en la premisa de que para modernizar y salir del atraso del aparato productivo agropecuario nacional, solo es posible a través de la producción industrial intensiva y mecanizada, bajo estándares de productividad, eficiencia y competitividad. Así, se ha planteado que la producción campesina es ineficiente y que no cumple con los estándares de calidad y sanidad que requiere el mercado desconociendo toda la evidencia académica y empírica que ha demostrado ampliamente no solamente la viabilidad de la economía campesina sino también su mayor eficiencia y adaptabilidad incluso a las lógicas del mercado¹³.

El abandono estatal a la agricultura familiar es la principal razón por la cual en el campo viven en condiciones muy precarias millones de productores de agricultura familiar campesina y comunitaria. Sumado a esto, el desconocimiento de que a pesar de la crisis, la falta de acceso a la tierra y al agua, el desplazamiento, despojo y falta de apoyo estatal, *la producción campesina suministra aproximadamente el 70% de nuestra alimentación básica.*

¹¹ Disponibles en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259246/WHO-NMH-FOS-FZD-17.4-spa.pdf;jsessionid=3DF4DA4FF483F715E5F3366A725B1DAB?sequence=1>

¹² OMS. Resistencia a los antimicrobianos: lo que necesitas saber. Datos básicos, desafíos y perspectivas sobre esta amenaza global. Noviembre 14 de 2017. En: <http://www.fao.org/zhc/detail-events/es/c/452719/>

¹³ Al respecto ver: Berry Albert (1972). *Farm Size Distribution, Income Distribution, and the Efficiency of Agricultural Production: Colombia. The American Economic Review*, vol 62, edición 2, pp.403-408 y Forero Jaime et al (2015). *La Viabilidad de la agricultura familiar en Colombia: análisis de su eficiencia económica - productiva y su dinámica ecosistémica en comunidades de Puerto López. Espacio creativo impresores – Oxfam. Bogotá, entre otros.*

Las políticas públicas rurales en las últimas dos décadas, han llevado a que gran parte de la producción nacional de alimentos se haya perdido. Los recientes gobiernos han expedido leyes para el sector agropecuario en aspectos de tierras, agricultura, protección de propiedad intelectual, comercio, entre otras, orientadas a favorecer la inversión, y la promoción de la agricultura tecnificada, especialmente de cultivos como palma de aceite, caña de azúcar, flores, maíz, arroz, entre otros y el desestimulo especialmente de la agricultura local que ha sido sustentada por la agricultura familiar y comunitaria.

A pesar del gran potencial agrícola que tiene el país, no solo para garantizar la seguridad alimentaria, sino también para satisfacer adecuadamente el derecho a la alimentación de toda la población nacional y para exportar algunos alimentos, actualmente el país está importando cerca de la mitad de los alimentos para el consumo nacional y también gran parte de las materias primas alimentaria para la industria de granjas de animales.¹⁴

Frente a la pérdida progresiva de la producción agrícola y de alimentos en el país, el gobierno, plantea como solución la apertura a la importación masiva de alimentos baratos y subsidiados en Estados Unidos, con el argumento de garantizar la seguridad alimentaria nacional y proveer las materias primas para la industria pecuaria productora de carne.

Para el caso del maíz, la situación es dramática, puesto que el país en la década del noventa era autosuficiente en la producción y el abastecimiento del consumo nacional, pero progresivamente se ha disminuido el área cultivada y actualmente estamos importando el 85% del maíz y el 95% de la soya para el consumo nacional.

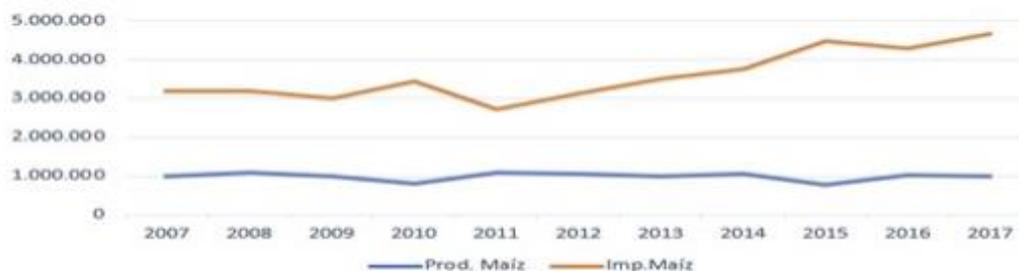


Figura 5. Producción Vs. Importaciones de maíz. Fuente: DIAN (2017). Elaboración propia..

Fuente: Forero A. Mauricio, 2018. Análisis de las causas de las importaciones de maíz en Colombia, Universidad Santo Tomás, Bucaramanga.

http://rsu.ustabuca.edu.co/images/DOCUMENTOS_OBSERVATORIO/An%C3%A1lisis_de_las_Causas_de_las_Importaciones_de_Ma%C3%ADz_en_Colombia.pdf

El TLC suscrito entre Colombia y Estados Unidos estableció que Colombia progresivamente adoptará la desgravación arancelaria de los productos agrícolas, lo que permitirá que los productos predominantes en el mercado global compitan sin restricciones en el país. Esta situación ha generado, por ejemplo, el incremento de la importación de maíz y la reducción de los precios de comercialización.

El gobierno nacional en los últimos años ha priorizado la importación de maíz principalmente de Estados Unidos, en donde es producido a muy bajo costo por los subsidios que reciben los agricultores y exportadores. Se proyecta en Colombia que el mercado de maíz importado tendrá una desgravación arancelaria que disminuirá hasta llegar a 0% en el año 2024.

¹⁴ Al respecto ver: <https://www.elespectador.com/economia/aun-importamos-12-millones-de-toneladas-de-comida-minagricultura-articulo-711213>

El Decreto cuya constitucionalidad hoy se debate, es un eslabón más, muy desafortunado, en esa cadena de desmonte de la producción agrícola nacional, que se disfraza como medida de atención de los impactos económicos de la pandemia y que excede a todas luces las competencias del legislador de emergencia, pues la medida no guarda ninguna necesidad ni proporcionalidad con las razones que dieron motivo a la declaratoria del estado de excepción.

c. *¿Quiénes ganan en el negocio de la importación de maíz?*

En los últimos años el mercado global de maíz y soya cuenta con una sobreoferta que ha permitido bajos precios, lo que le ha facilitado a la industria nacional importar esta materia prima en condiciones favorables, es decir han podido recibir la misma cantidad del producto por menor precio y lo han podido adquirir a un costo más bajo que el maíz producido en el país con un mayor margen de ganancia y estabilidad económica para los sectores avícola, porcícola y piscícola.

El gobierno nacional plantea que para garantizar que los colombianos se provean de proteína animal al menor costo posible, es necesario garantizar que la industria productora de aves, cerdos y pescado tengan acceso a materia prima barata, dejando en un segundo plano los estándares de calidad y las afectaciones que puedan generarse con la producción agroindustrial de estos alimentos en el país. Igualmente se evidencia la desprotección del sector campesino tradicional que como se ha dicho sigue sosteniendo el mayor porcentaje del abastecimiento nacional y es un actor clave en la búsqueda de la paz y el equilibrio social.

El cultivo de maíz sigue siendo predominantemente de pequeños agricultores. Según cifras de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (Fenalce), el cultivo del maíz concentra el 13% del área agrícola. El 60% de los productores son pequeños (hasta 10 hectáreas), 30% medianos (hasta 30 hectáreas) y el 10% se considera grandes. Esto permite concluir que es un cultivo de pequeños productores.

El área cultivada de maíz tecnificado en el país en los últimos años es de 224.000 has aproximadamente, ocupando el tercer lugar en cultivos transitorios. Este cultivo genera 126.000 empleos directos y se estima que 390.000 familias siembran maíz. Las comunidades campesinas indígenas y afro siembran aproximadamente

Fuente: ¹⁵

Gráfico 1 - Histórico de Área sembrada Maíz (1970-2019)

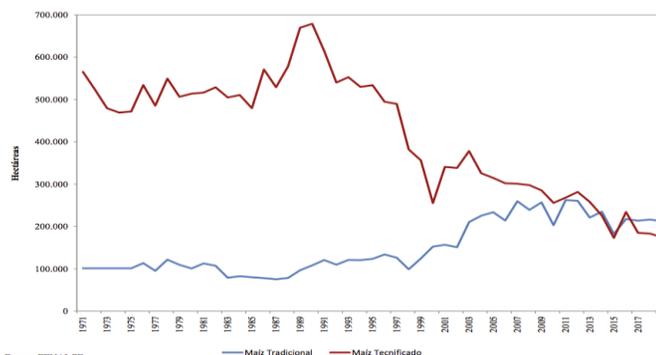
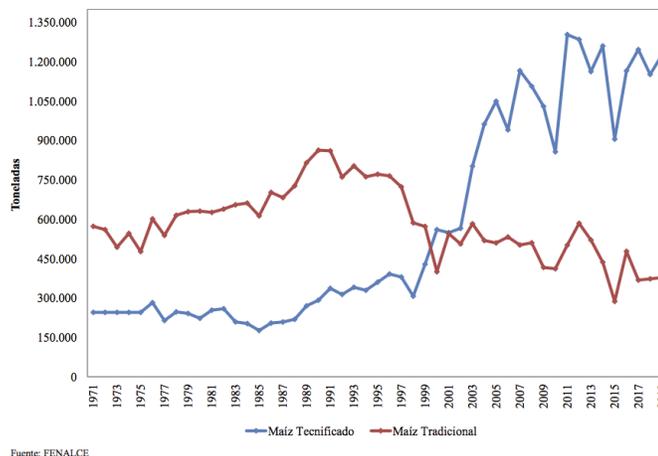


Gráfico 4 - Histórico de Producción Maíz (1970-2019)



¹⁵ Fenalce, 2019. Indicadores cerealistas 2019. <https://www.fenalce.org/archivos/indicerealista2019.pdf>

112.000 has de maíz tradicional, es así como este cultivo les ha garantizado la sostenibilidad de sus sistemas productivos, su soberanía alimentaria y les ha permitido sobrellevar las múltiples crisis económicas, sociales que ha afrontado Colombia.

En el tema agrícola quienes más han resultado beneficiados en el Tratado de Libre Comercio suscrito por Colombia y Estados Unidos son los exportadores de ese país de soya, maíz, sorgo y trigo y la industria productora de alimentos.

La FAO reconoce muy bien el fenómeno: *“Los subsidios a los productores agrícolas del mundo desarrollado repercuten negativamente en la agricultura de los países en desarrollo en distintas formas. Al permitir a los agricultores y las agroempresas poner en el mercado internacional sus productos a precios muy inferiores al valor de producción eliminan de la competencia a los productores del mundo en desarrollo. También alientan un exceso de oferta, que abate más todavía los precios agrícolas mundiales, y reduce los ingresos de los campesinos pobres o los excluye definitivamente de la actividad comercial. “Los subsidios agrícolas en los países en desarrollo distorsionan el mercado mundial –señala el Director General de la FAO, Jacques Diouf-, y en muchos casos impiden a los agricultores de los países en desarrollo competir internacionalmente”. El Banco Mundial calcula que los subsidios a la agricultura de los países de la OCDE les cuestan más de 30 mil millones de dólares EE UU al año a los agricultores de los países pobres. Otros estudios duplican esa cifra¹⁶”.*

III) EL DECRETO 523/20 ES INCONSTITUCIONAL

El Decreto señala que las importaciones de maíz amarillo duro, el sorgo, la soya y la torta de soya alcanzaron en 2019 un volumen de 7.6 millones de toneladas valoradas en USD\$ 1.691 millones, por ser estos productos un insumo principal para la producción de alimentos balanceados y que los costos de las cadenas productivas porcícola y avícola son dependientes en el mercado de la cotización del dólar, en su estructura de costos, incluyendo la materia prima como el maíz, maquinaria e insumos veterinarios.

En su texto, el Decreto promociona que para garantizar las fuentes de insumos a las empresas productoras de alimentos de la canasta básica familiar como la carne de cerdo, pollo, huevos y pescado, entre otros, es imperativo tomar medidas temporales y urgentes que permitan ampliar dichas fuentes. No obstante, dicha argumentación no es suficiente para justificar la medida dentro de la excepcionalidad por cuanto:

a. No es necesaria la medida: La sobreoferta en el mercado global, no amerita aranceles de 0%.

En reciente reunión de FAO con representantes de los gobiernos de América Latina para evaluar la situación alimentaria¹⁷, el responsable de políticas económicas dio un parte de tranquilidad sobre el aprovisionamiento y suficiente oferta de los commodities (maíz y soya) en el mercado internacional y afirmó que los mayores costos por represamiento en puertos son asumidos por los comercializadores ante el aumento del precio del dólar, lo que significa que actualmente no existe

¹⁶ FAO. Los subsidios, las importaciones de alimentos y los aranceles son los temas de mayor interés para los países en desarrollo. Septiembre de 2003. En: <http://www.fao.org/spanish/newsroom/focus/2003/wto2.htm>

¹⁷ FAO. Primera Conferencia Online FAO - Serie COVID-19 y Sistemas Alimentarios: El COVID-19 y su impacto sobre la agricultura y la alimentación en América Latina y el Caribe, tuvo un mensaje de apertura de Julio Berdegú, Sub-Director General y Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, y exposiciones y participación con los siguientes especialistas. Abril 9 de 2020. En: <https://www.youtube.com/watch?v=QOwkCB5k2ik&feature=youtu.be>

un posible obstáculo al comercio internacional de cereales, que incrementa significativamente el costo de estos productos. Por ello no se justifica que el gobierno nacional adopte medidas en relación al mercado de materias primas que entran al país.

En Colombia la mayor parte de la soya importada es utilizada por la industria avícola y porcícola como materia prima en la formulación de sus alimentos concentrados. En el país se cultiva 23.000 hectáreas de soya, que representa solo el 5% de su consumo y se importa el resto, es decir 615.000 toneladas de granos y 1.519.787 toneladas de torta de soya.

En 2018 comenzó una guerra comercial entre Estados Unidos y China, imponiéndose mutuamente aranceles de protección a sus productos exportables estratégicos, en medio de ese revólucón quedó la soya, el mayor producto agrícola que Estados Unidos exporta a China, con un volumen de 30 millones de toneladas, parándose la exportación de soya a China, por lo que actualmente Estados Unidos tiene una sobreoferta de soya, que ha disminuido significativamente su precio en el mercado externo. Según Fenalce, si esa guerra sigue, los precios de la soya y maíz muy seguramente tenderán a la baja y el sector avícola verá una situación favorable al ser importador de estas dos materias primas.

Así resulta claro que no es necesario desgravar la importación ya que los stocks disponibles tienen garantizado su entrada al país en las condiciones anteriores al decreto y continúa la tendencia bajista en su precio.

El país podría recuperar su autoabastecimiento alimentario. Para ello se requiere una política de estado que desarrolle los principios constitucionales de protección al trabajo y a la producción nacional de alimentos.

b. La medida consolida políticas regresivas contra la producción nacional de alimentos que es objeto de protección constitucional y en particular la producción campesina nacional

El gobierno nacional orienta la política pública rural y los recursos solo para promover los cultivos tecnificados; para el caso del maíz tecnificado, le brinda a este sector garantías y condiciones jurídicas para dar confianza a los inversionistas, promoción e incentivos tributarios y de créditos, asistencia técnica, condiciones favorables para la innovación y tecnificación de la producción, entre otros.

Paralelamente el gobierno y la industria han desestimulado y desamparado el cultivo de maíz tradicional por considerarlo ineficiente y poco productivo. La meta que se plantea para 2024, es que el 66% de área sembrada sea con maíz tecnificado agroindustrial y solo el 33% con maíz tradicional.

La semilla es uno de los insumos de mayor costo en el cultivo tecnificado de maíz, debido a las normas de propiedad intelectual y de certificación vigentes a través de leyes que solo benefician a las empresas semilleras, porque obligan a que todos los agricultores utilicen únicamente certificadas, lo que ha llevado a que este mercado sea controlado por unas pocas empresas en condiciones que solo pueden ser asumidas por los grandes productores de maíz tecnificado.

Ante tal situación, el Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación ha recomendado, por un lado, que los Estados adopten una legislación que combata “la concentración excesiva en el mercado de proveedores de insumos, que conlleva el riesgo de abuso de posición dominante por

parte de las empresas de semillas y de fijación de precios a niveles que pueden resultar injustificadamente altos y que los agricultores pobres no se puedan permitir¹⁸ y por otro, apoyar “*a los pequeños agricultores para garantizar su acceso a la tierra, el agua y las semillas (...) reorientando el gasto público en la agricultura, dando prioridad a la provisión de bienes públicos, como los servicios de extensión, la infraestructura rural y la investigación agrícola, aprovechando las ventajas complementarias de los métodos agroecológicos y de selección genética de semillas y variedades de plantas¹⁹*”, dos supuestos que no han sido adoptados en la política agroalimentaria del país.

De hecho, *Acosemillas* respaldado por Agrobio, Fedearroz y la SAC enviaron recientemente al gobierno nacional²⁰ su *Plan de contingencia para el sector agrícola, en emergencia por coronavirus*, en el que solicita adoptar medidas como:

1. Agilizar los procesos del ICA en la entrega de códigos de las semillas certificadas, así como revisar las demoras en trámites que limitan el abastecimiento, como en el caso de importaciones.
2. Que los productores de semillas debidamente registrados ante el ICA puedan comercializar las semillas autorizadas en su registro, sin dar cumplimiento previo a lo señalado en el artículo 4 de la resolución 3168 de 2015, sobre la certificación. Esto es, que se puedan temporalmente auto certificar las empresas mientras se supera la contingencia.
3. Mayor flexibilización de parte del ICA en la importación de ciertas materias primas de productos debidamente registrados con orígenes puntuales.
4. Garantizar que el ICA siga operando en la expedición de permisos de importación de semillas comerciales como experimental y granos derivados de OGM para consumo animal.
5. Garantizar que Invima siga operando con la evaluación y aprobaciones de productos derivados de OGM, para su aprobación de consumo humano.

Esta propuesta de *Plan de contingencia para el sector agrícola, en emergencia por coronavirus*, es presentada por el gremio de las industrias biotecnológica y semillera. Más que buscar salvar al sector agrícola, o las vidas de los colombianos y colombianas en riesgo por la pandemia, lo que pretenden es avanzar en el control corporativo permanente de las semillas y de los sistemas productivos agrícolas. Son estas empresas quienes controlan el mercado de las semillas en el mundo, y las responsables de los impactos ambientales y socioeconómicos generados por los modelos de agricultura industrial.

Ahora en medio de la crisis, este gremio le pide al gobierno que adopte medidas legislativas que le permita profundizar sus agendas de control hegemónico de los sistemas agroalimentarios. Con esas exigencias se busca que el gobierno flexibilice las normas y los controles en materia de registros y que les posibilite a las empresas autocertificación de semillas para su comercialización y que se facilite la importación y aprobación de semillas transgénicas y de productos derivados de organismos genéticamente modificados -OGM. Esta propuesta oportunista del gremio semillero va en contravía de los derechos que históricamente han reivindicado las comunidades étnicas y campesinas, que consideran que las semillas son bienes comunes de los pueblos, libres de todas las formas de propiedad intelectual y del control corporativo y de mandatos normativos superiores como los que se derivan de la doctrina internacional de derechos humanos y de instrumentos internacionales específicos como las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” y la

¹⁸ En su informe A/64/170 del 23 de julio de 2009. Párr. 57.

¹⁹ En su informe A/HRC/16/49 del 20 de diciembre de 2010. Párr. 36 y 44.

²⁰ Acosemillas: Plan de contingencia para el sector agrícola, en emergencia por coronavirus, plantea Acosemillas. Marzo 20 de 2020. En: <https://acosemillas.org/boletin-de-prensa/>

Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales aprobada por la Asamblea General en diciembre de 2018.²¹

IV) INCONVENIENCIA DE LA MEDIDA POR CONTRAPRODUCENTE

En la cadena productiva los agricultores han sido los más golpeados por lo que en muchos casos se hace inviable económicamente la producción nacional de maíz, los millones de pequeños agricultores de comunidades campesinas y étnicas que ancestralmente han cultivado el maíz tradicional, como uno de los componentes fundamentales de su soberanía y autonomía alimentaria y que suministran gran parte del grano para la alimentación de la población, son los primeros afectados con estas medidas.

Con la entrada al país de grandes cantidades de maíz barato importado, los más afectados son los productores nacionales, porque enfrentan grandes dificultades en el mercado nacional, ya que deben venderlo a los precios del maíz importado, por debajo de los costos de producción muchas veces a pérdidas. Esto ha ocasionado una desmotivación para la producción de maíz nacional y la pérdida de área cultivada, especialmente del tradicional. Es por ello que Colombia ha perdido el autoabastecimiento de este cereal. Para 2016 los pequeños productores vendían un kilo de maíz amarillo duro entre 700 y 1.040 pesos en Corabastos, mientras que en un puerto de Colombia ese mismo kilo se compraba por 691 pesos.

a. Peor el remedio que la enfermedad: maíz importado de baja calidad

El gobierno ha determinado que el maíz amarillo importado es para uso exclusivo industrial, principalmente la elaboración de alimentos concentrados para animales, pero los controles arancelarios y de impuestos a las importaciones realizados por la DIAN, son muy débiles.

A la vez, los controles fitosanitarios que realizan el ICA e INVIMA en los puertos sobre la importación de maíz, soya y sorgo son muy precarios. Estas entidades no implementan estrictos protocolos, tecnologías y equipos para la evaluación de bioseguridad especialmente sobre el maíz y soya transgénica, y para evaluar los grados de calidad y sanidad de estos granos, que deben ser aplicados con rigor sobre 4.5 millones de toneladas de maíz y 2.100.000 toneladas de soya que importa el país.

Por ello se está importando grandes cantidades de maíz de forma ilegal y sin los debidos controles de calidad que impidan que el maíz amarillo de menor calidad y adquirido a bajo costo inunde el mercado y se venda en las plazas y tiendas de muchas regiones para consumo humano.

El maíz que se importa actualmente de Estados Unidos se clasifica por grados de calidad del grano (que va desde el 1 hasta el 5), siendo grado 1 para consumo humano, grado 2 para consumo animal; sin embargo se tiene evidencia de que el maíz que entra es hasta de grado 5. Los importadores de maíz en general traen al país el de más baja calidad y en algunos casos es insalubre, y toman ventaja del pobre control sanitario realizado por ICA y el INVIMA, maíz que es ofrecido en la Bolsa Mercantil de Colombia, lo cual es una amenaza a la salud de las especies animales alimentadas con materias primas de baja calidad. También amenaza la salud pública de los colombianos, ya que parte de este maíz es desviado hacia los lugares de expendio para el consumo humano. Si la razón

²¹ A/HRC/WG.15/1/2

fundamental que da lugar a la declaratoria del estado de excepción es justamente la de atender un problema de salud, es totalmente inadmisibles cualquier medida que esté generando riesgos adicionales en esta materia.

Según Fenalce, se requiere que las autoridades nacionales competentes en materia de importación de maíz, vigilen con mayor rigor la calidad de las materias primas que se importan al país, colocando en igualdad de condiciones a competir el producto nacional, que es de mejor calidad. Los aranceles de 0% para maíz importado agravan la situación de desventaja y competencia desleal para el maíz nacional.

Este panorama responde a lo que ha corroborado la Relatora de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación: *“el modelo de agricultura industrial vigente tiene graves inconvenientes. Ocasiona la pérdida y el despilfarro de alimentos, maltrata a los animales, emite gases de efecto invernadero, contamina los ecosistemas, desplaza y explota a los trabajadores de los sectores agrícola y pesquero y perturba las comunidades agrícolas tradicionales. O, expresado en términos más sencillos, se suelen pasar por alto, o vulnerar, los derechos humanos de los agentes del sistema alimentario, como los trabajadores agrícolas, los pequeños agricultores y los consumidores”*²².

La calidad y bioseguridad de los alimentos constituyen un aspecto crucial en el carácter de inocuidad de los alimentos que esta medida no puede obviar. En las “Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” de la FAO, se consagra el deber de que los Estados establezcan *“sistemas amplios y racionales de control de los alimentos que reduzcan los riesgos de transmisión de enfermedades por los alimentos utilizando el análisis de riesgos y mecanismos de supervisión, a fin de garantizar la inocuidad en toda la cadena alimentaria, incluidos los piensos”*²³, de hecho, la obligación de proteger, en el derecho a la alimentación, incluye *“garantizar que los alimentos que lleguen al mercado sean seguros y nutritivos. Los Estados, por consiguiente, deben establecer y aplicar normas de calidad y seguridad de los alimentos, y garantizar prácticas justas e iguales en el mercado”*²⁴. (todas las subrayas en este texto, son nuestras).

b. *El Decreto que elimina los aranceles de maíz, soya y sorgo es contraproducente y vendrá para quedarse.*

La medida que elimina los aranceles de estos productos, genera un golpe fatal al sistema de abastecimiento que nutre en gran parte la producción nacional, haciendo que al finalizar el término indicado en el decreto se argumente la necesidad de prorrogar el plazo e incluso que se mantenga vigente con carácter permanente, pues para entonces las franjas de abastecimiento nacional que hasta ahora se habían mantenido, estarán en la quiebra o al borde de ello. Existe gran preocupación de los sectores sociales, porque no hay garantías que impidan que el decreto 523 afecte la producción nacional y que luego de la emergencia se convierta en una medida permanente.

El gobierno y los gremios económicos plantean que la modernización del campo solo se debe hacer mediante la agricultura agroindustrial; pero este modelo de producción nos ha demostrado que no es sostenible y que ha profundizado los impactos ambientales y socioeconómicos, las inequidades en la producción y acceso a los alimentos de las poblaciones rurales y urbanas y de la soberanía alimentaria.

²² Informe A/HRC/43/44 del 21 de enero de 2020 sobre perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación.

²³ FAO. Directriz 9.2.

²⁴ OACNUDH, ob cit. Pág. 21.

Organizaciones sociales y locales plantean que no es mediante cualquier tipo de producción agropecuaria como se debe ampliar la producción nacional de alimentos. Consideran que la mejor alternativa es mediante la producción agroecológica que realizan las comunidades locales la cual debería contar con el apoyo estatal y a través de adecuados canales de comercialización y distribución de la producción garantizando a la población acceso suficiente y adecuado a alimentos de calidad.

Actualmente a partir de las normas vigentes en el país y de los instrumentos de política pública consagrados en el Acuerdo de Paz y otros compromisos suscritos por el Estado colombiano con los movimientos sociales, como la Cumbre Agraria, le permitiría al país iniciar una transición hacia la producción nacional a partir de la agroecología, basada en la agricultura familiar, campesina y comunitaria, como lo plantea la resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura, entre otras normas que se expidieron con este mismo propósito.

Pero, en Colombia existen suficientes evidencias que este tipo de promesas de “medidas temporales” no se cumplen, tal como ocurrió con el impuesto del IVA o con los salvavidas que el gobierno le ha brindado unilateralmente a algunos sectores económicos, como fue el caso del salvamiento de los bancos en medio de la crisis económica en la década del noventa como el conocido 4 por mil en las transacciones bancarias.

Una de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional y dirigidas al sector agropecuario ha sido denunciada recientemente por la Contraloría General de la República y también por el Senador Jorge Robledo. El 27 de marzo el Ministerio de Agricultura aprobó una línea de crédito para apoyar el agro en medio de la pandemia, y luego el 7 de abril colocó 226.000 millones de pesos para ese fondo, de esos menos del 2%, están dirigidos a pequeños agricultores. Lo más grave es que el 87% de estos recursos no fueron al agro directamente, sino a negocios de comercialización y esos recursos, el 83% están dirigidos apenas a 45 clientes. Esta situación no es coherente con las urgentes necesidades que tiene el sector agropecuario. El problema no es que les presten a los comerciantes o a los industriales, lo que no es aceptable, es que el dinero para el rescate del agro, se siga desviando para apoyar a negocios de comerciantes e intermediarios, mientras los campesinos no reciben los recursos que necesitan.

V) OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS QUE DESCONOCE EL GOBIERNO NACIONAL CON LA EMISIÓN DEL DECRETO 523/20:

Expuesto este panorama en el que se inserta el decreto legislativo en cuestión, procede examinar los aspectos jurídicos tanto desde la perspectiva de los compromisos internacionales del estado colombiano en materia de derechos humanos como de la estructura normativa interna que propende por la protección de los bienes e intereses comunes en el marco de la Constitución y el bloque de constitucionalidad.

El Estado colombiano está obligado al cumplimiento de normas y principios de carácter internacional en materia de derechos que le vinculan e impiden emitir normas internas como el decreto en cuestión que contrarían la realización de tales principios.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “(...) los Estados deben atender sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta

Corte y lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida¹. Si así no fuera, los derechos consagrados en la Convención Americana estarían desprovistos de una protección efectiva o efecto útil en el plano del derecho interno de los Estados Partes²⁵”.

Así mismo, el principio de *efecto útil* ha sido reconocido ampliamente por la jurisprudencia de tribunales internacionales, que han destacado que el Estado debe asegurar que las disposiciones de los tratados por los que se encuentra obligado, se cumplan y generen sus efectos propios en el plano interno, es decir que sean efectivamente reconocidos *e implementados* por todos los órganos estatales. De allí que las disposiciones que emite en el plano interno, aun cuando fueren, y en mayor medida, en épocas de excepción deben ser acordes a estas obligaciones y estar claramente orientadas a generar los cometidos en los que se sustentan.

En esta materia, instrumentos internacionales vinculantes para el estado colombiano como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, contemplan la obligación de garantizar efectivamente los derechos reconocidos en dichos articulados. En la interpretación de esta obligación, la Corte Interamericana ha establecido que ésta incorpora la efectiva observancia de derechos y libertades en la expedición de normas y en la adopción de medidas para suprimir aquellas que entrañen violación a garantías previstas en la Convención. Así, el *efecto útil* se concreta en la garantía de que las medidas que se adopten en el derecho interno garanticen efectivamente los derechos reconocidos.

Por otra parte, los principios mencionados, establecen la obligación estatal de *cumplir de buena fe los compromisos adquiridos y garantizar el efecto útil de los instrumentos internacionales*. Esto supone que las autoridades, en este caso el presidente de la república en uso de facultades excepcionales en el marco de la declaratoria de un estado de excepción actúe en el marco de sus obligaciones y que el juez constitucional al examinar como corresponde dichos actos, examine tal correspondencia.

Tanto del valor jurídico especial que la constitución asigna a los derechos humanos a través de su cláusula remisoria que da cuerpo al Bloque de constitucionalidad, como del sistema de protección que se deriva tanto del Sistema Universal como el Sistema Interamericano, se establecen las obligaciones que tienen las autoridades estatales frente a la garantía de los derechos y libertades allí reconocidos y específicamente al deber de los operadores jurídicos de velar por el efecto útil de dicho instrumento, a través del llamado control de convencionalidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el Decreto L 523/20 dice procurar “*las fuentes de proveeduría de insumos para las empresas productoras de alimentos de la canasta básica familiar como la carne de cerdo, el pollo, el huevo, el pescado entre otros, se considera imperativo tomar medidas temporales y urgentes que permitan ampliar sin costo adicional las fuentes de insumos necesarios para su producción.*”, esto es, garantizar el acceso de la población a los alimentos de la canasta familiar, es decir su derecho a la alimentación, corresponde analizar si estas medidas contribuyen efectivamente a garantizar el acceso a la alimentación en las condiciones a que está obligado el Estado.

a. El Decreto materializa una política pública contraria a la obligación de crear condiciones adecuadas para el acceso a los alimentos

²⁵ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de junio de 2005 Supervisión de cumplimiento de sentencias (Aplicabilidad del artículo 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)

Durante mucho tiempo se ha considerado que la construcción de política pública es un elemento que está por fuera de la rastreabilidad de cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, bajo la premisa de que basta con que existan normas internas de adecuación a los instrumentos internacionales a través de leyes e instituciones (lo que se reconoce como indicadores de estructura) y que se pueda comprobar un nivel aceptable de satisfacción de derechos (indicadores de resultado).

No obstante, entre estos dos indicadores existe una gran brecha. Por ello se plantea la obligación de avanzar hacia los fines del Estado Social de Derecho con unas políticas públicas orientadas certeramente hacia el cumplimiento de esos objetivos. Esto se conoce en la esfera de los derechos humanos como indicadores de proceso: *“Los indicadores de proceso miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados. A diferencia de los indicadores estructurales, esto afecta a los indicadores que evalúan de manera continua las políticas y medidas específicas adoptadas por el garante de derechos para aplicar sus compromisos sobre el terreno. Las medidas de política del Estado se refieren a todos esos pasos, incluidos los programas públicos para el desarrollo y la gobernanza, las asignaciones presupuestarias y las intervenciones reglamentarias o de reparación concretas, que un Estado está dispuesto a adoptar para dar efecto a su intención o sus compromisos de lograr resultados asociados a la realización de determinado derecho humano²⁶”*.

Dentro de estos indicadores se consideran las políticas públicas que impactan los derechos humanos. Lo primero que debe tomarse en consideración al construir una política pública es establecer el fin u objetivo que se quiere lograr. Para el caso que nos ocupa, se trata de los siguientes fines constitucionales:

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general (...) defender la independencia nacional²⁷ (...) y asegurar la (...) la vigencia de un orden justo.

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 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

También hay fines derivados de compromisos internacionales que ha adoptado el país como los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, específicamente el No. 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, que cuenta con el siguiente marco de indicadores:

“2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares (...)

²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación. 2012.

²⁷ Incluso la independencia alimentaria, esto es, la soberanía alimentaria.

2.5 De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres (...)²⁸”

Habiendo establecido que los fines están relacionados con el fomento de la producción agrícola nacional, de pequeña escala, resiliente, ambientalmente sostenible y biodiversa, y no su desmantelamiento a través de un régimen de importaciones perverso, es que se construye la política pública.

La preocupación por el fenómeno de construcción de políticas públicas contrarias a los derechos humanos, llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a publicar recientemente su informe sobre Políticas públicas con enfoque de derechos humanos²⁹, en el que establece estándares muy precisos que deben seguir los Estados para cumplir con sus fines legítimos, dentro de los cuales se encuentra la protección prioritaria, a través de las políticas públicas de grupos en situación de discriminación histórica, como el campesinado colombiano:

“este deber acarrea para los Estados una obligación de prestar especial atención a los sectores sociales y personas que han sufrido formas de exclusión histórica o son víctimas de prejuicios persistentes, y adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir, y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación en la práctica³⁰”.

Para la CIDH, tal deber se traduce en priorizar a estas poblaciones “*al momento de identificar los problemas a resolver³¹”*, lo que aquí no ha sucedido con los productores nacionales, no solamente en razón a la situación excepcional de la pandemia, sino como una constante histórica de la actuación gubernamental colombiana en los asuntos de política agropecuaria y alimentaria.

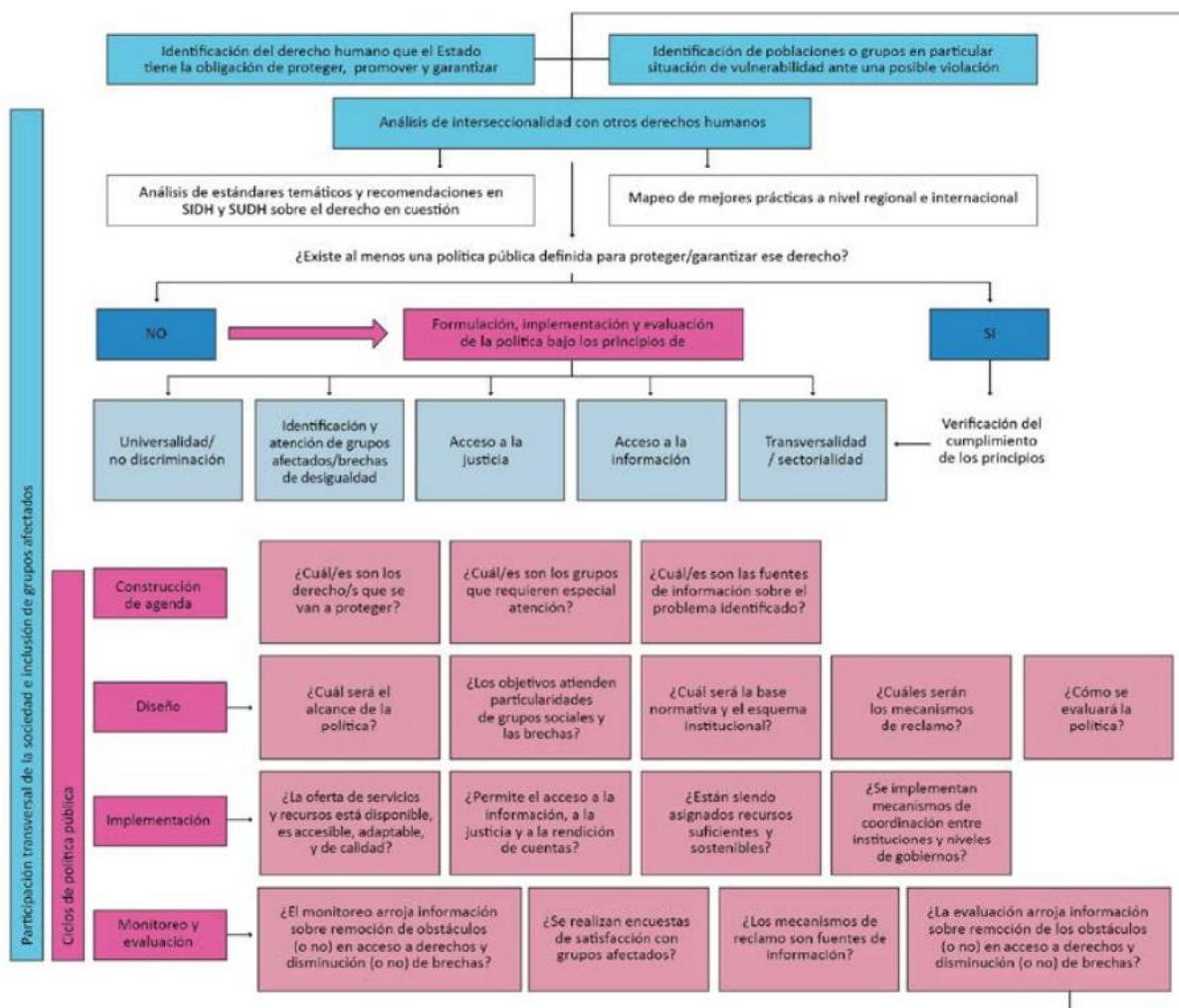
Así, la CIDH ha propuesto un esquema de análisis para la creación de políticas públicas respetuosas de los derechos humanos, con el que se puede realizar una evaluación preliminar de la medida adoptada:

²⁸ Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/71/313

²⁹ CIDH. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Septiembre de 2018. En: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf>

³⁰ *Ibidem*. Párr. 83

³¹ *Ibidem*. Párr. 85



Esquema tomado de CIDH (2018, página 50)

- **¿Identificó el gobierno nacional el derecho humano que tiene la obligación de proteger, promover y garantizar y los estándares y recomendaciones internacionales sobre el derecho en cuestión?**

Aparentemente el Estado pretende proteger el derecho a la alimentación, pero sin considerar las dimensiones sustanciales de este derecho.

En primer lugar, uno de los elementos del derecho a la alimentación es la *disponibilidad de alimentos*, que *“requiere que, por una parte, la alimentación se pueda obtener de recursos naturales ya sea mediante la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y la ganadería, o mediante otra forma de obtener el alimento, como la pesca, la caza o la recolección”*³². Si los productores no pueden producir alimentos debido a las condiciones de mercado establecidas por el propio Estado, se infracciona el elemento de disponibilidad de alimentos para todos los ciudadanos.

³² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El derecho a la alimentación adecuada. Folleto informativo No. 34. 2010. En: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>

En segundo lugar, basar la política en importaciones, va en desmedro de la optimización de la producción de alimentos y apunta a desmejorar la producción y hace vulnerables a todos los ciudadanos para acceder a ellos. Esta consecuencia de la medida legislativa adoptada es contraria a los fines de protección al trabajo y la producción nacional (art. 65) que también hacen parte de los fines que se pretende alcanzar con la declaratoria de emergencia generando una contradicción inadmisiblemente constitucionalmente.

En tercer lugar, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su Observación General No. 12 sobre el derecho de la alimentación estableció como una tarea neural adoptar una estrategia nacional de seguridad alimentaria que incorpore “todos los aspectos del sistema alimentario, incluidas la producción, la elaboración, la distribución, la comercialización y el consumo”³³. Todo ello en un contexto de defensa de la independencia y la soberanía nacionales que se ven amenazadas por la dependencia de las importaciones que indudablemente se potencian al gozar de un arancel cero.

Así, el gobierno nacional está formulando una estrategia nacional de emergencia que no garantiza en el mediano y largo plazo la soberanía y ni siquiera la seguridad alimentaria.

- **¿Identificó la población o grupos en situación de vulnerabilidad por la violación a este derecho o consideró medidas de no discriminación, brechas de desigualdad, transversalidad o intersectorialidad?**

El gobierno nacional motivó la expedición del Decreto 523 en la protección de las empresas productoras de alimentos como la carne de cerdo, el pollo, el huevo, el pescado entre otros, pero omitió observar la precarización simultánea de los productores agrícolas nacionales de otros alimentos de origen vegetal, que además contienen nutrientes que resultan fundamentales para el fortalecimiento de los sistemas inmunológicos necesarios en la prevención del contagio del Covid-19.

Con la adopción del Decreto se está ampliando la brecha de desigualdad en el sector agrícola nacional, cuando la orientación, tanto de los ODS como de los estándares en cuanto al derecho a la alimentación, indica que la vía es la contraria.

La Corte ha considerado en su jurisprudencia que se desconoce el mandato constitucional del artículo 65 “*cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones”³⁴*”.

Para responder a estas problemáticas las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional la FAO³⁵ recomiendan “revitalizar el sector agrícola, con inclusión de la ganadería, la silvicultura y la pesca, y a aumentar su productividad mediante políticas y estrategias especiales orientadas a los pescadores artesanales, y los pequeños agricultores en las zonas rurales, que practican sistemas de explotación tradicionales, y mediante la creación de condiciones propicias para la participación del sector privado, con especial hincapié en el

³³ OACNUDH, 2010. Pág. 31.

³⁴ Sentencia C-077 de 2017.

³⁵ Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004. Directriz 3.3.

desarrollo de la capacidad humana y la eliminación de las limitaciones a la producción agrícola y su distribución y comercialización”.

Así mismo, las Directrices instan a revitalizar el sector agrícola³⁶ (cabe advertir, de su propio país y no de otros) “*con inclusión de (...) los pequeños agricultores en las zonas rurales, que practican sistemas de explotación tradicionales*”³⁷. La medida adoptada va en contravía de todos estos estándares.

- **¿Consideró mecanismos de coordinación entre instituciones, niveles de gobierno [y nosotros agregamos, coordinación con la sociedad civil]?**

La cuestión del derecho a la participación no es menor, pues la participación integra el *corpus iuris* de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios. Así lo establece la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales en su artículo 10 al hablar del derecho a “*participar activa y libremente, ya sea directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en la preparación a aplicación de las políticas, los programas y los proyectos que puedan afectar a su vida, su tierra a sus medios de subsistencia*” (num.1). Y en enseguida dice también que los Estados “*promoverán la participación de los campesinos a de otras personas que trabajan en las zonas rurales, directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a su vida, su tierra a sus medios de subsistencia, para lo cual respetarán la fundación a el desarrollo de organizaciones enérgicas e independientes de campesinos a otras personas que trabajan en las zonas rurales a promoverán su participación en la preparación a aplicación de las normas en materia de seguridad alimentaria, trabajo y medio ambiente que puedan concernirles*”(num. 2.)³⁸ Igualmente ha establecido esta Corporación³⁹: “*este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana*”.

De tal manera, la Corte puntualizó “*esta Corporación ha rechazado de manera enfática que se implementen, de manera unilateral, tanto las políticas públicas que afectan a las poblaciones que dependen de su entorno para garantizar su subsistencia y perseguir su forma de vida, como las medidas concebidas para evitar, mitigar u ofrecer alternativas en casos de impactos negativos en sus espacios vitales. La Corte Constitucional, por lo tanto, ha resaltado la importancia de que en todas estas intervenciones se cuente con la participación y la concertación de las comunidades afectadas*”, en este caso el sector campesino y productor.

Aprovechando la situación de emergencia, el gobierno nacional emitió un instrumento normativo que no consulta con la sociedad civil,, ni siquiera con los sectores directamente involucrados en esta política, asunto que ha venido siendo una constante y que debería ser corregido. Al respecto cabe recordar que en la actualidad la instancia establecida para el establecimiento de la política pública alimentaria que es la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) creada por el CONPES 113 de 2008, seguido por el Decreto 2055 de 4 de junio de 2009 y luego por el artículo 15 de la ley 1355 de 2009, no tiene ninguna participación de la sociedad civil. Esta ley

³⁶ En su Directriz Voluntaria 3.7.

³⁷ Directriz 3.7.

³⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/165&Lang=S

³⁹ Sentencia C-077 de 2017.

señala los integrantes de la instancia, que son 9 entidades del nivel nacional y un miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición y Dietética (ACOFANUD), pero allí no participan ni el campesinado, ni las mujeres rurales, ni otros productores de alimentos que no pertenecen a la economía campesina. Tampoco hay representación de los entes territoriales, ni de los pueblos indígenas, afro y rom, ni siquiera hacen parte de esta instancia entidades como la Agencia Nacional de Tierras o la Agencia de Desarrollo Rural, cuando todos estos actores tienen que ver con el proceso alimentario y son sus protagonistas. Esto es solo una pequeña muestra del grave déficit de participación ciudadana en la política pública sobre alimentación, el cual está siendo profundizado por esta medida de excepción, cuando por el contrario es algo que debería corregirse justamente para enfrentar la pandemia. Hoy más que nunca la formulación de la política pública para la garantía del derecho humano a la alimentación debería ser un proceso público, transparente y ampliamente participativo, tanto para atender la crisis como para los periodos por fuera de la excepcionalidad.

b. Se vulneran derechos del campesinado y trabajadores agrarios y la obligación de protegerlos como sujeto especial

El Decreto 523 va en contravía de las advertencias de organismos internacionales de derechos humanos en cuanto a no utilizar como excusa la pandemia para vulnerar derechos, hacer políticas regresivas o imponer medidas autoritarias:

- Varios Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas pidieron a los Estados⁴⁰ no abusar de las medidas de emergencia durante esta pandemia, para reprimir los derechos humanos: *“Si bien reconocemos la gravedad de la actual crisis de salud y reconocemos que el derecho internacional permite el uso de poderes excepcionales en respuesta a amenazas significativas, recordamos urgentemente a los Estados que cualquier respuesta de emergencia al coronavirus debe ser proporcionada, necesaria y no discriminatoria”* (...) *“Algunos estados e instituciones de seguridad pueden encontrar atractivo el uso de poderes de emergencia porque ofrece atajos, dijeron los expertos. “Para evitar que tales poderes excesivos se conecten a los sistemas legales y políticos, las restricciones deben ser adaptados estrechamente y ser el medio menos intrusivo para proteger la salud pública”*.
- La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos llamó la atención⁴¹ sobre que *“Las medidas de emergencia deben ser necesarias y proporcionadas para satisfacer esa necesidad. La gente debe estar totalmente informada sobre las medidas de emergencia y se le debe decir cuánto tiempo permanecerán en vigor. El cumplimiento de las medidas de emergencia debe aplicarse de manera justa y humana”*.
- La CIDH, en su Resolución 01/2020 sobre la Pandemia y los Derechos Humanos en América Latina⁴², solicitó a los Estados *“Adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia, política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias, incluyendo los planes para la recuperación social y económica que se formulen. Estas deben estar apegadas al respeto irrestricto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos, en el marco de su*

⁴⁰ Comunicado del 16 de marzo de 2020. En: <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=s>

⁴¹ En su discurso del 9 de abril:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25668&LangID=EwsID=25668&LangID=S> reseñado en <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472682>

⁴² Abril 10 de 2020. En: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y transversalidad, particularmente de los DESCA'

- El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas realizó un llamado a los Estados “*para que cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos, guiados por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, para proteger la salud y la vida de los pueblos indígenas. Siguiendo el consejo de la OMS, los instamos a asegurarse de que los pueblos indígenas se conviertan en sus aliados en esta misión y a proporcionar una atención sanitaria culturalmente aceptable, así como alimentos u otro tipo de ayuda humanitaria, cuando sea necesario, y sin discriminación*”⁴³.

Hace unos años el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación⁴⁴ publicó un informe en el que abordó la crisis alimentaria del 2008, y en su diagnóstico, que cabe muy bien a la situación actual, advertía: “*Una de las oportunidades que la crisis actual abre es la de que se reconozca en el futuro la prioridad que merece la inversión en la agricultura, descuidada durante muchos años tanto en la definición de las prioridades de la asistencia oficial al desarrollo como en los presupuestos nacionales. Pero también hay que prestar gran atención a la forma en que se canalizan las inversiones, hacia quién, y con qué fin. Si las inversiones se planifican exclusivamente para aumentar la oferta de alimentos, dejándose llevar por la sensación de urgencia y un diagnóstico equivocado de los retos planteados, el resultado pueden ser unas decisiones equivocadas. Las inversiones deben orientarse, al contrario, por la necesidad de promover formas sostenibles de producción agrícola, que beneficien a los pequeños agricultores más necesitados de apoyo y que tengan un mayor impacto en la lucha contra la pobreza*”.

Como aporte a la resolución de esta cuestión, el Relator formuló elementos para un entorno propicio para los agricultores, recomendando⁴⁵ observar las obligaciones de i) no aplicar políticas que tengan un efecto negativo en el derecho a una alimentación adecuada, esto es, “*reconsiderar, para su posible modificación, las políticas que se haya demostrado que tienen un efecto negativo para el derecho a una alimentación adecuada*”, lo que sin duda alguna está relacionado con un régimen de importaciones que afecta la producción nacional; ii) proteger el derecho a una alimentación adecuada mediante la fiscalización de los actores privados, cuando quiera que estos actores generan desequilibrios importantes en el funcionamiento de la cadena alimentaria, así, en contextos de emergencia como el que experimentamos resulta de vital importancia “*prestar apoyo a los pequeños agricultores y sus organizaciones, incluso en las zonas más pobres y remotas, a fin de permitirles desempeñar un papel activo en la satisfacción de la creciente demanda de alimentos y lograr así un nivel adecuado de vida, y de analizar con el sector agroindustrial qué contribución puede hacer para que pueda cumplirse ese objetivo*”; y iii) cooperar internacionalmente para que se materialice el derecho a la alimentación, especialmente luchando contra los efectos negativos de la especulación.

Si el problema es que no alcanza la producción local, la respuesta no puede ser la importación sino el mejoramiento de las condiciones de producción local.

En un informe posterior el Relator mencionó cinco medidas concretas que deberían adoptar los estados para ampliar las opciones de los pequeños propietarios para vender sus productos en los mercados locales o mundiales a un precio decente: “*a) fortalec[er] los mercados locales y nacionales y*

⁴³ Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) 6 de abril de 2020. COVID-19 un desafío más para los pueblos indígenas. En: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx>

⁴⁴ Olivier De Schutter. Informe /HRC/9/23 del 8 de septiembre de 2008 sobre Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial.

⁴⁵ Ibídem, párr. 24 y ss.

apoya[r] la continua diversificación de los canales de comercialización y distribución; b) apoya[r] la creación de cooperativas de agricultores y otras organizaciones de productores; c) establec[er] o defend[er] entidades de comercialización de productores flexibles y eficientes sujetas a la autoridad del gobierno pero con una fuerte participación de los productores en su gestión; d) utiliza[r] sus sistemas de contratación pública para apoyar a los pequeños agricultores; y e) promov[er] y mejora[r] los sistemas de comercio justo⁴⁶”.

Los campesinos, campesinas y trabajadores agrarios son un sector tan vulnerable en Colombia, que sólo recientemente, y por acciones de justiciabilidad realizadas por la sociedad civil, empezaron a ser contados. Esta Corte los ha caracterizado como sujetos de especial protección constitucional en varias sentencias y entre ellas la Sentencia C-077 de 2017 precisamente con fundamento en: (i) las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente; (ii) los cambios profundos en la producción de alimentos, los usos y la explotación de los recursos naturales; y (iii) su estrecha relación con la tierra expuesta a serias amenazas.

c. El Decreto 523/2020 hace caso omiso de las recomendaciones realizadas por el Comité DESC para afrontar la pandemia

El pasado 7 de abril el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales perteneciente a la Organización de Naciones Unidas (ONU) publicó 2 documentos que hacen recomendaciones a los Estados para abordar con un enfoque de derechos humanos la pandemia ocasionada por el COVID-19. En particular el Comité publicó un comunicado breve que insta a los Estados a colaborar mutuamente en la superación de la crisis, a adoptar medidas financieras que alivien las cargas para los Estados y a no desconocer la interdependencia de todos los derechos humanos. El Comité sugiere adoptar medidas que den protección a la salud y al trabajo, a que garanticen que las personas no pierdan sus fuentes de ingresos.

El segundo documento es la Observación General No. 25⁴⁷ sobre Ciencia y DESC, que les recuerda a los Estados la obligatoriedad de tomar medidas en favor de las poblaciones vulnerables y medidas con enfoque diferencial (entre otras 14 recomendaciones relacionadas de forma más directa con la salud y los avances científicos).

El Comité DESC le recuerda a los Estados que entre los derechos humanos hay una relación de interdependencia y no de jerarquía, que se deben hacer esfuerzos por garantizar a toda la población sus derechos, haciendo énfasis en garantizar los derechos a las poblaciones que tradicionalmente los han visto más vulnerados. Les recuerda que la cooperación entre los Estados debe dar prioridad al cumplimiento de los derechos, antes que a intereses financieros o económicos, de ahí que no se entiende cómo el Estado colombiano, lejos de adoptar medidas de protección de la producción nacional de alimentos, priorice la importación de los mismos, y deje en un altísimo riesgo de perder fuentes de empleo e ingresos al campesinado productor de maíz nacional.

Así mismo, lo que se padece con ocasión de la eliminación de los aranceles entre Colombia y USA, en favor del segundo, lejos de ser una relación o acción de cooperación, es una acción de aprovechamiento comercial que desmejora gravemente las condiciones de los productores nacionales.

⁴⁶ Informe A/HRC/13/33 del 22 de diciembre de 2009. Párr. 52.

⁴⁷ Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

V) **OBLIGACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE ESTÍMULO Y PROTECCIÓN A LA AGRICULTURA PARA ATENDER SITUACIONES ALIMENTARIAS:**

Frente al Decreto 523 expedido por el gobierno nacional en medio de esta pandemia, han surgido múltiples voces de rechazo, entre las que se destaca el pronunciamiento del gremio de productores de cereales, **Fenalce**⁴⁸, que considera que esta medida aumentaría la importación de maíz en el país y acabaría con gran parte de la producción agrícola nacional. Igualmente el rechazo a la medida fue expresada por 49 organizaciones campesinas que radicaron una carta abierta al Presidente de la República y al Procurador General de la Nación el 20 de abril de 2020 en la que estos actores rechazan expresamente la medida.

Actualmente el mercado internacional de maíz y soya, incluso en medio de la pandemia, es suficiente por la sobre-oferta de estos *comodities*, por lo que la industria importadora podría bajo las condiciones del mercado vigentes importar las materias primas manteniendo sus márgenes de ganancia.

Esta medida legislativa expedida en medio de la crisis se caracteriza por una falsa motivación y la ausencia de argumentos sólidos de tipo económico y social, que sustenten la necesidad de eliminación total de aranceles para estos productos importados. Claramente está dirigida a brindarle beneficios y garantías principalmente a la industria avícola y porcícola y a las empresas importadoras de materias primas para producir concentrados y piensos para animales. Le facilitará a esta industria la importación de maíz amarillo, sorgo, soya y torta de soya para mantener activo y con buenos márgenes de ganancia este sector productivo. Este es un tratamiento diferenciado que genera una medida de privilegio a favor de unos sectores específicos que representa un trato diferenciado que no tiene ninguna justificación constitucionalmente admisible.

Aunque la industria de alimentos animales hace parte de un sector de la cadena alimentaria fundamental que requiere el país, en la actual situación de crisis de la pandemia, es necesario que el gobierno nacional adopte medidas dirigidas a resolver los problemas prioritarios y urgentes y apoyar a todos los sectores sociales que permitan garantizar la seguridad alimentaria nacional y en especial a quienes pueden producir alimentos naturales y reales que tiene un mayor contenido de los nutrientes que los expertos han recomendado para fortalecer la prevención del contagio de Covid-19.

Evidentemente la mayoría de los sectores sociales y locales coinciden en que permitir la importación de estas materias primas con cero aranceles solo beneficiará a un sector de la economía que no está en crisis. La eliminación de los aranceles para la importación de maíz en Colombia generará un aumento en la importación de materias primas y hará al país cada vez más dependiente de los alimentos producidos afuera y será un fuerte golpe para la producción nacional de la que dependen millones de agricultores, ampliándose la brecha para lograr la soberanía alimentaria.

El gobierno nacional asume en una forma simplista la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana, como si se tratara de un balance entre la entrada de productos agrícolas y la absorción que hace la agroindustria, sin considerar que la política nacional en la materia busca la integralidad en todos los niveles desde la producción al consumo final de alimentos con calidad nutricional e inocuidad. Dentro de este lineamiento se reconoce la participación de las comunidades rurales en la provisión de dichos alimentos de calidad, además que explicita su importancia como grupo social.

⁴⁸ <https://chicanoticias.com/2020/04/11/productores-agricolas-se-quejan-de-desmonte-de-aranceles-a-importaciones-de-maiz-y-soya/>

Precisamente a nivel retórico en plena emergencia nacional el gobierno ha reconocido el aporte del campesinado colombiano como sector estratégico que mantiene el abastecimiento alimentario, elevando de esta manera a los actores involucrados a un rol esencial para la supervivencia del país.

Igualmente, la norma promulgada aprovechando la situación de emergencia ocasionada por el COVID-19 desconoce los largos procesos de concertación con los grupos sociales, étnicos, las comunidades campesinas y organizaciones de la sociedad civil que en un proceso amplio dieron lugar a una línea de política pública apoyada desde el Ministerio de Agricultura y que realza la importancia de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. El Decreto envía un mensaje contradictorio al país en el que priman los intereses económicos particulares de ciertas agroindustrias productoras de alimentos sobre el interés general de los colombianos/as y simultáneamente refuerza la idea de la exclusión de las comunidades, el campesinado y los pequeños productores de los procesos de toma de decisiones públicas.

En las condiciones actuales de pandemia, no se requiere expedir nuevos decretos que favorezcan la importación masiva de alimentos y tampoco normas que solo beneficien a sectores de la producción agroindustrial, teniendo en cuenta que este sector ha sido uno de los responsables de las crisis ambientales, alimentarias y productivas que hoy tenemos. Por el contrario, el gobierno nacional debería implementar políticas y normas que promuevan la producción de la agricultura familiar, campesina y comunitaria, que si contara con un apoyo real del Estado, estaría en capacidad de suplir progresivamente la disponibilidad de alimentos en el país, y además con alimentos de alto aporte nutricional.

El gobierno nacional en el marco de la pandemia, debería expedir normas que busquen revertir y controlar la importación de alimentos. Es urgente volver a recuperar la soberanía y autonomía nacional para producir nuestra alimentación, situación que es fundamental en el caso del maíz.

La base del desarrollo de un país requiere de su agricultura, su pequeña y mediana producción, y solo en algunos casos, respaldada por la producción industrial, para garantizar el autoabastecimiento nacional. Contrariamente el decreto 523 atenta contra la producción nacional y especialmente contra la soberanía alimentaria nacional y el autoabastecimiento.

Atender de manera integral situaciones como la actual que se prevé pueden ser cada vez más frecuentes, implica hacer una transición del modelo de producción agroindustrial insostenible hacia la producción agroecológica propia. El Estado debe apoyar especialmente a los productores familiares campesinos y comunitarios, teniendo en cuenta que actualmente ellos han sido el soporte del 70% de la producción nacional de los alimentos básicos y que son un sujeto de especial protección constitucional.

Otras decisiones concordantes con estos fines serían:

- Implementar una auténtica Reforma Rural Integral, que ponga la tierra nuevamente en las manos de las comunidades campesinas, indígenas y afro, quienes están ampliamente excluidos del acceso a esta y que son los que trabajan y producen los alimentos en el país.
- Reemplazar progresivamente la importación masiva de alimentos por la producción nacional de alimentos realizada principalmente por las comunidades locales a partir de enfoques agroecológicos, sin pesticidas químicos.
- Pasar del control corporativo de las semillas y el conocimiento a través de la propiedad intelectual, hacia la declaratoria de las semillas como bienes comunes de los pueblos y una

producción y consumo libre de transgénicos, en consonancia con lo establecido en la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales.

- El Estado colombiano debe reconocer plenamente al campesinado como sujeto de derechos y actuar en consecuencia.
- Promover la localización de la producción de alimentos, a través de circuitos cortos entre la producción y distribución de alimentos y la eliminación de la intermediación en la comercialización.
- El Estado debe garantizar fuentes de financiación y subsidios dirigidos a la producción agropecuaria familiar, campesina y comunitaria y la condonación de deudas financieras.
- Garantizar las compras públicas de la producción local de alimentos para ser distribuidos en programas alimentarios locales, y el apoyo a los mercados locales y trueques, a partir de principios de solidaridad y de comercio justo y responsable.
- Promoción y apoyo a los procesos de formación comunitaria sobre técnicas y prácticas agroecológicas y de procesos de innovación tecnológica fundamentada en los conocimientos tradicionales y su protección por parte del Estado.

El Gobierno Nacional debe expedir sin dilaciones política pública sobre el campesinado tal y como lo ordena el artículo 253 de la ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, en la que se reconozca a los campesinos como sujetos de derechos, y especialmente el apoyo a las diversas formas de producción sostenibles a través de la agroecología, que les permita a las comunidades rurales vivir dignamente y en paz en el campo y producir alimentos localmente garantizando así sus medios de sustento y que les permita constituirse en actores fundamentales para las transformaciones estructurales que requieren los sistemas agroalimentarios en el país como alternativas para enfrentar las actuales crisis ambientales, climática y sociales y las crisis ambientales y socioeconómicas que se profundizarán luego de superar la actual pandemia.

a. Soluciones a la crisis actual del sistema agroalimentario

Es en estos momentos de crisis ambiental sanitaria, económica y alimentaria, que el país debe hacer un pare en el camino, reflexionar sobre las causas estructurales del fracaso del modelo de desarrollo rural que nos ha llevado a niveles críticos e insostenibles de las formas como producimos y consumimos alimentos. Se hace urgente reconocer y evaluar la huella ambiental, social, económica y en la salud generada por la agricultura industrial y transitar hacia formas de producción que sean resiliente frente a las crisis climáticas y sociales.

El gobierno nacional debe revisar de fondo la política pública de los sectores productivos rurales y la política de comercio, distribución y acceso de los alimentos en el país. Se debe dar prioridad a políticas y normas que busquen garantizar un enfoque que respete los estándares internacionales en materia de derecho a la alimentación y que a partir de ellos se pueda hacer la transición de la importación de alimentos hacia la producción local, que sean autosuficientes, basados en la agroecología, los sistemas agroforestales, el manejo de la biodiversidad, que protejan los ecosistemas y los bienes comunes y la promoción de mercados locales, que permitan un consumo responsable, justo y solidario entre campo y ciudad.

En muchas regiones del país existen ejemplos de organizaciones y comunidades campesinas, indígenas y afro, que implementan sistemas de agricultura tradicional basada en los conocimientos ancestrales que les ha permitido vivir armónicamente en las selvas tropicales de la Amazonia,

Orinoquía, en las zonas andinas, en los ecosistemas de valles interandinos, en el Caribe y en otras regiones, que a pesar que en muchos casos han sido degradados por modelos de desarrollo insostenible, aun los campesinos conservan numerosas prácticas que les ha permitido vivir y permanecer en sus territorios, y que continúan haciendo resistencia frente a los modelos productivos agroindustriales que les despoja sus tierras y que pretende acabar con las formas tradicionales de producir alimentos.

Las organizaciones indígenas, afro y campesinas consideran que el gobierno nacional debería adoptar medidas jurídicas que restrinjan la privatización y el control corporativo de las semillas, para ello debería declararlas como bienes comunes libres de propiedad intelectual. También el Estado debería controlar e impedir la entrada al país de semillas de maíz y soya transgénica, teniendo en cuenta las suficientes evidencias científicas que existen en el mundo sobre los impactos ambientales, socioeconómicos y en la salud que generan especialmente en países megadiversos como Colombia en concordancia de la Declaración de los Derechos de los Campesinos suscrito por las naciones Unidas⁴⁹

Las organizaciones locales, rechazan la expedición de esta norma regresiva, porque consideran el cultivo de maíz es un componente importante de sus sistemas productivos y de sus medios de sustento, porque verán inviables sus cultivos tradicionales y en riesgo su soberanía alimentaria.

Esta Corte no puede evaluar la constitucionalidad del Decreto desligándose de la realidad de los sistemas agroalimentarios agrarios, que como lo ha dicho la Relatora sobre el Derecho a la alimentación *“se rigen por unos acuerdos comerciales y unas políticas económicas que otorgan preferencia al lucro por encima del derecho a la alimentación. El poder se concentra en manos de unos cuantos intereses empresariales que se benefician de las normas del libre comercio y de unas políticas agrícolas orientadas a la exportación. Esos regímenes otorgan preferencia a las grandes agroempresas en detrimento de los demás agentes, lo que provoca inestabilidad en el mercado alimentario mundial”*⁵⁰.

VII) ILEGALIDAD DEL DECRETO 523 DE 2020 POR FALTA DE PARTICIPACIÓN, INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA:

a. En río revuelto, ganancia en las excepciones:

El decreto 523 de 2020 invoca como fuentes la ley 7 de 1991 y ley marco 1609 de 2013. A la vez justifica su vigencia inmediata y la falta de publicidad y participación de la ciudadanía en su elaboración, en las excepciones contempladas en el inciso 2 del artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 y en el párrafo 2º del artículo 2 de la aludida ley 1609.

Ley marco 1609 de 2013 *“Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.”* Consagra en su artículo 4º entre otros, los principios que deben respetar las normas que el ejecutivo expida con base en ella, entre otros los siguientes: *“Principio del debido proceso”, “Principio de igualdad”, “Principio de la buena fe”, “Principio de economía”, “Principio de imparcialidad”, “Principio de responsabilidad”, “Principio de publicidad y contradicción”, “Principio de progresividad”.*

⁴⁹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/165&Lang=S

⁵⁰ Ob cit. 2020. Párr. 7

Además, en el mismo artículo 2º párrafo 2º citado por el gobierno en la expedición del Decreto 523/20, la ley indica que: *“En aras de garantizar la Seguridad Jurídica, los Decretos y las Resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, entrarán en vigencia en un plazo no menor a quince (15) días comunes y no mayor a noventa (90) días comunes después de su publicación en el Diario Oficial (...)”* (negrillas fuera de texto).

Esta disposición obliga al ejecutivo a tomar un tiempo **no inferior** a 15 días comunes para que el decreto alcance la fuerza que se le pretende dar. No obstante, el gobierno remite a esa disposición exclusivamente para usar la excepción a la obligación de esta temporalidad que dice: *“Se exceptiona de esta obligación aquellos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del decreto o resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.”*

Por su parte el Decreto 1081 exige que los proyectos de decreto del gobierno deben estar a disposición de la ciudadanía a fin de que ésta pueda enterarse, opinar, sugerir en relación a aquéllos antes de su firma y expedición. Así claramente lo indica al disponer:

“Publicidad de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del Presidente de la República. Con el fin de que los ciudadanos o grupos de interés participen en el proceso de producción normativa, a través de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del Presidente de la República deberán publicarse en la sección de Transparencia y Acceso a la Información Pública del sitio web del Ministerio o departamento administrativo que los lidere, por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser remitidos a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.”

En aras del acceso a la información necesaria como elemento fundamental de la participación social que se pretende, esa publicidad:

“deberá contener, como mínimo, la siguiente información: los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de la norma; su ámbito de aplicación y los sujetos a quienes va dirigida; un estudio preliminar sobre la viabilidad jurídica de la disposición; un estudio preliminar sobre su posible impacto económico y un estudio preliminar sobre el posible impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación, si fuere el caso.”⁵¹

Claramente estas disposiciones están orientadas a publicitar previamente a su existencia las decisiones gubernamentales, a informar suficiente, clara y técnicamente los fundamentos de ellas, así como a escuchar las voces ciudadanas y permitir el debate y las propuestas alrededor de aquéllas en un lapso no inferior a 15 días.

No obstante, se recurre a esta fórmula exclusivamente para hacer **uso de la excepcionalidad** de su cumplimiento y omitir tan vitales aspectos previos al nacimiento del Decreto en cuestión. En efecto, el ejecutivo basa la inaplicación de estos derechos fundamentales de la población colombiana en la salvedad que indica: *“Excepcionalmente, la publicación podrá hacerse por un plazo inferior, siempre que el Ministerio o el Departamento Administrativo lo justifique de manera adecuada(..)”*

La manera en que el gobierno justifica la **inaplicación total** de estas obligaciones en materia de derechos humanos es la existencia de la emergencia y su declaratoria formal a través del estado de excepción. Aquí, en clara ilegalidad omite deliberadamente la obligación de publicidad,

⁵¹ Inciso 2 del Artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015

información y participación al desconocer la frase que complementa esa excepción cuyo texto dice: *“En cualquier caso, el plazo deberá ser razonable y ajustado a la necesidad de la regulación”* (negrillas fuera de texto)

No se entiende cómo, a pesar de que el plazo pueda reducirse, no se le recorta sino que desaparece, es decir, elimina totalmente la publicidad sin justificación alguna y atentando de manera evidente tanto contra el texto de la ley marco como de los principios en ella establecidos. La vaga invocación al estado de emergencia en modo alguno puede ser *per se* justificación y por el contrario revela una actitud vulneratoria del principio de buena fe, establecido no sólo en la norma mencionada, sino en la propia carta política que en su artículo 83 lo establece como un pilar de la relación entre la ciudadanía y el estado.

Esta mezcla de facultades ordinarias que se amparan en excepciones en su doble sentido, tanto de excepciones legales como estado de excepción, no es transparente y más se asemeja a una utilización torticera, al amaño del productor de la norma para eludir los controles automáticos que tienen las facultades extraordinarias y a la vez alivianar o reducir las obligaciones y mandatos que deben respetarse en las condiciones normales.

b. Clamor y protesta social. Paz, legislación y justicia:

Sin embargo, todo esto de suyo grave, se queda corto frente a las circunstancias en que se produce la disposición y otras proferidas en el marco de esta emergencia, dado que es un hecho notorio el recorte a la movilidad, a la protesta social y a la reunión de los ciudadanos en las condiciones actuales.

En épocas no muy lejanas decisiones gubernamentales similares a esta y relacionadas con la desprotección a la producción agrícola nacional, la desgravación arancelaria y la implementación de acuerdos económicos internacionales que desfavorecen la producción nacional, más la tradicional situación de pobreza rural y el abandono del campo (factores que todos los analistas y el propio estado han reconocido como fundamentales en el origen del conflicto armado, al grado que muchos aspectos relacionados con éste son parte sustancial de los acuerdos de paz), produjeron grandes movimientos de protesta e inconformidad, como el paro agrario de 2013. Es de recordar que tal movilización se incrementó exponencialmente cuando el jefe de estado de la época pronunció la frase *“el tal paro campesino no existe”*.

Así las cosas, decisiones que controvertimos se toman en momentos en que no es posible la respuesta mediante la movilización social y ni siquiera dejan el espacio para esa mínima participación formal previa. Si una expresión desafortunada de un presidente exacerbó el descontento, no es aventurado afirmar que una legislación a espaldas de la constitución y del propio pueblo que es el elemento central de la nación, puede originar consecuencias imprevistas o un estallido social que cada vez parece estar recibiendo más combustible.

La justicia debe tener en cuenta esta realidad, no sólo para restablecer el orden jurídico sino también para procurar como proclama el preámbulo constitucional la vigencia de un orden justo y especialmente para contribuir a la búsqueda real y efectiva de la paz que es un derecho humano fundamental y a la vez un deber de las autoridades.

VIII) PETICIONES

1. Solicitamos al honorable Consejo de Estado AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 523 del 7 de abril de 2020 en tanto que es el mecanismo idóneo de salvaguarda de los principios y objetivos del control constitucional en el estado social de derecho, en el marco de los estados de excepción.
2. En caso de que el Consejo de Estado estime que el estudio inmediato del Decreto 523/20 no es de su competencia conforme al artículo 136 del CPACA, sino de la Corte Constitucional por considerar que se trata de materialmente de un Decreto Legislativo motivado en la necesidad de conjurar la crisis ocasionada por el COVID-19, comedidamente le solicitamos se sirva remitirlo directamente a esa Corporación conforme a la garantía de celeridad, eficiencia y acceso a la justicia⁵².
3. Le solicitamos al Consejo de Estado que en la revisión del Decreto 523 del 7 de abril de 2020 declare que se trata de una norma inconstitucional, por cuanto su contenido no respeta la vigencia de los derechos fundamentales y compromete principios constitucionales, tales como el interés general, la protección de la producción de alimentos, la protección del sujeto campesino, la participación y la igualdad. Es imperativo excluir del ordenamiento las medidas arbitrarias, discriminatorias, y aquellas que no se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad como ésta que está construida en beneficio de los intereses de un sector económico en particular.
4. Así mismo, que conforme a las recomendaciones internacionales a los estados en el sentido de estimular y proteger la agricultura campesina y su rol fundamental en las transformaciones estructurales que requieren los sistemas agroalimentarios para enfrentar las actuales y futuras crisis climática, sociales y socioeconómicas que se profundizarán luego de superar la actual pandemia:
 - Exhorte al gobierno nacional para la adopción de políticas públicas rurales que busquen garantizar efectivamente el derecho humano a la alimentación en todos sus componentes que se construyan de manera participativa, abierta y transparente y controlar la importación de los alimentos básicos en el país y la sustituya progresivamente por la producción agropecuaria nacional, de tal forma que se alcance la autosuficiencia alimentaria de Colombia, se haga realidad el mandato del artículo 65 de la Constitución y en cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible Número 2.
 - Requiera al Estado colombiano la adopción de instrumentos jurídicos encaminados a dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz en temas de la RRI y en particular lo relativo a la implementación del Sistema Progresivo para la Garantía del Derecho Humano a la Alimentación allí plasmado (Acuerdo de La Habana punto 1.3.4); también el cumplimiento de los Acuerdos suscritos con la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular; así como la implementación de la política pública contenida en la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura sobre agricultura Familiar, campesina y comunitaria.

⁵² Artículo 39 y 139 del CPACA

IX) ANEXOS

Anexo I. Decreto 523 del 7 de abril de 2020.

Anexo II. Documento de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular para la construcción de una ECONOMÍA PROPIA PARA EL BUEN VIVIR

Respetuosamente,

(Firmas en documento **Anexo III**)

Germán Alonso Vélez, Sara E. del Castillo M, Esperanza Cerón Villaquirán, Felipe Bustamante Gómez, Juan Carlos Morales, Yubisa María Arredondo Sánchez, Lucía Arcos Dorado, Mauricio de Jesús García Álvarez, Juliana Millán Guzmán, Alex Angarita Leiton, Hernando García Rojas, Walquiria Pérez Pamplona, Milton Fernando López Ruíz, Martha Isabel Gómez Lee, Myriam Susana Barrera Lobatón, Adriana Patricia Fuentes López, Diana Carolina Vivas Mosquera, Diana Milena Murcia Riaño, Dora Lucy Arias Giraldo, María del Rosario Rojas Robles, Natasha Valentina Garzón, Gonzalo Cardona Martínez, María Elsy Marulanda Álvarez, Tomás Enrique León Sicard, Carlos Mario Uribe García, Isabel Cristina Zuleta López, Javier de Jesús Uchima y Omár Chirán Alpala.

Recibiremos notificaciones en la dirección: Calle 28A No. 15-31, Oficina 302. Bogotá.

Teléfono: (57)(1) 7035387 Telefax: (57) (1) 2855728 Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: semillas@semillas.org.co