



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 640

Bogotá, D. C., lunes, 3 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2018 SENADO

por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular”.

Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 2018

Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Ciudad

REF.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2018 Senado, *por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular.*

Respetado Presidente,

En cumplimiento con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, por medio del presente escrito rindo informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2018 Senado, *“por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular”*, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la honorable Comisión Primera del Senado de la República.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2018 DE SENADO

por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“Artículo 64. Los campesinos y campesinas son sujetos de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos conforme a la economía campesina y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.

Se garantizará el derecho a la tierra. Es deber del Estado promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra en forma individual, asociativa o colectiva, así como a otros recursos productivos. En todos los casos la distribución de los recursos productivos garantizará la equidad de género.

El Estado reconoce y protege el derecho de las comunidades a mantener, controlar y desarrollar sus conocimientos tradicionales, recursos genéticos y semillas conforme a su modo de vida.

El Estado reconocerá diversas formas de territorialidad campesina en áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran o permitan el fortalecimiento de la economía propia y el desarrollo de planes de vida de comunidades campesinas.

Las comunidades campesinas tienen derecho a participar de manera activa en el ordenamiento del territorio y en los asuntos que les afecten. En los casos en los que se planea la realización de proyectos que impliquen la intervención o afectación de territorios campesinos, de tierras destinadas a la agricultura basada en la economía campesina o de recursos naturales existentes en estos territorios, el Presidente de la República, los gobernadores o alcaldes, según sea el caso, deberán realizar una consulta popular con los habitantes de las tierras o territorios afectados. En todos los casos la decisión tomada por el pueblo será obligatoria.

Los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, a la recreación y demás derechos tendientes a mejorar la calidad de vida del campesinado se adecuarán, en su formulación y aplicación, a las necesidades campesinas. El Estado garantizará el acceso a servicios de crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial en forma individual y colectiva a campesinos y campesinas, con el fin de mejorar su ingreso y de garantizar el pleno goce de sus derechos.

Parágrafo. Una ley reglamentará y desarrollará la forma cómo se garantizará la protección especial de los campesinos y campesinas. También reglamentará el reconocimiento de la territorialidad campesina, sus características y los procedimientos para su delimitación, así como el mecanismo de consulta del que trata este artículo.”

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Acto Legislativo, tiene como propósito reconocer la existencia del campesinado en consideración de todas las especificidades que revisten su condición, en observancia de la cosmovisión de su población y en el reconocimiento del principio de progresividad en materia de configuración normativa que garantice y supere la deficiente protección constitucional que estipula la Carta Política en los artículos 64, 65 y 66, los cuales solo son criterios orientadores de ordenamientos programáticos que en nada garantizan la dignidad humana del campesinado, pues se les trata, no como fines en sí mismos, sino como simples instrumentos para lograr finalidades estatales o sociales.

En consonancia con lo advertido con antelación, es menester analizar las condiciones propias del campesinado de una forma holística, que permita estructurar una protección constitucional que advierta en su contenido el avance en materia jurisprudencial que la Corte Constitucional ha realizado en sus sentencias, identificando claramente al campesinado como sujeto de especial protección constitucional¹.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

La protección anhelada en el presente proyecto de ley, contempla la inclusión del campesinado mediante su reconocimiento como sujeto, el cual está dotado de una identidad propia que supera la arcaica comprensión de “trabajador agrario”. Esto en advertencia de una reivindicación del campesinado como grupo social históricamente discriminado, que reclama acciones afirmativas tendientes a garantizar la permanencia del grupo. Dentro de estas acciones afirmativas, se encuentra el reconocimiento de nuevos derechos, como el derecho a la tierra (que excede los contenidos del derecho a la propiedad) el derecho al territorio y a las semillas, así como la adecuación de derechos existentes a las necesidades del campo, y el fortalecimiento de mecanismos de participación que le permitan al campesinado tomar parte activa en la construcción de su proyecto de vida.

EL CAMPO COMO BIEN JURÍDICO ESPECIALMENTE PROTEGIDO POR LA CONSTITUCIÓN

Atendiendo a la deficiente protección constitucional del campesinado y al lento avance de la configuración legislativa frente a las nuevas condiciones fácticas, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a través de situaciones objetivas y concretas, las características que revisten al campo como bien jurídico de especial protección constitucional, desde los principios derroteros del Estado Social y Democrático de Derecho, hasta las realidades económicas y de competitividad comercial. Es así como mediante la Sentencia C-644 de 2012 se denominó la expresión “Campo” como una realidad “*geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa*”². Y a su vez, como un “*conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados. Este bien jurídico en tanto tal encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 C. P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta (4.2.3.), desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario (4.2.4.)*”³.

CORPUS IURIS DE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que los campesinos y campesinas son sujetos de especial protección constitucional en diversos escenarios. Lo anterior, en observancia plena de las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que han afectado a este segmento poblacional históricamente. Aunado a esto, se suman

² Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. M. P. Adriana María Guillén Arango.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. M. P. Adriana María Guillén Arango.

los profundos cambios estructurales que se observan en materia de producción de alimentos y en el modelo económico extractivista desmedido que está fomentando un indebido uso sobre la explotación de recursos naturales. Es por esto que, en consonancia con la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación del campesinado con la tierra, la Corte Constitucional en una interpretación extensiva de los artículos 60, 64 y 66 C. P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta, reconoce en el Campo un bien jurídico de especial protección constitucional como ya se explicó con antelación y establece en cabeza del campesinado “*un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. 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*”.

Este *corpus iuris*, nace como alternativa, debido a que nuestro ordenamiento jurídico en todo su conjunto, no reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, sin embargo, el precedente jurisprudencial constitucional⁴, ha establecido unos criterios orientadores bajo los cuales se adquiere esta condición, veamos:

El nivel de Marginalización y Vulnerabilidad socioeconómica que ha afectado al campesinado históricamente.

Debido a la deficiente protección normativa desde la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, reconoce mediante un estudio holístico y una interpretación extensiva de los artículos 60, 64 y 66 C. P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta, la marginalización y vulnerabilidad que afecta al campesinado en Colombia.

Lo anterior comprendido desde la óptica de una economía extractivista y una explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en “*la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora*”⁵, que impide que el campesinado satisfaga sus necesidades básicas insatisfechas. Es así como, el amplio precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional⁶, ha reiterado en varias ocasiones que, los campesinos y las campesinas, son una población vulnerable e históricamente invisibilizada y “tradicionalmente

condenada a la miseria y la marginación” por razones económicas, sociales, políticas y culturales.

Situarse además en otros grupos de especial protección constitucional, como lo es el caso de la población víctima del conflicto armado, madres cabeza de familia, los menores, las personas que se encuentren en el estatus personal de la tercera edad⁷ y aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos recursos⁸.

En síntesis, de los derroteros fijados por la Corte Constitucional, es claro que, toda la población campesina, se encuentra dentro del rango de especial protección constitucional al atender a las especificidades fácticas que revisten a todo su conglomerado, por lo cual, es imperativo por parte del Congreso de la República, mediante este Proyecto de Acto Legislativo, tomar acciones afirmativas, que, en parte, ayuden a paliar la desigualdad y de la misma forma, satisfagan las necesidades básicas insatisfechas de los campesinos y las campesinas en general.

EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA DEL CAMPESINADO

En la exposición de motivos del presente proyecto se reseñó que el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU presentó un estudio en febrero de 2010⁹ sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación. El estudio concluyó que el hambre –como la pobreza– es un problema predominantemente rural, y que dentro de la población rural quienes más sufren sus efectos son los campesinos y campesinas. De acuerdo con este estudio, cerca del 50% de la población mundial que pasa hambre está compuesta por pequeños campesinos productores, cuya subsistencia depende principalmente de la agricultura pero que contradictoriamente no tienen suficiente acceso a medios productivos como la tierra, el agua y las semillas¹⁰.

Producto de los resultados arrojados por el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se le solicitó al Comité emprender un estudio sobre la importancia y la necesidad de adoptar un instrumento de protección de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales. En desarrollo de esta labor, el Comité emitió

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015. M. P. Alberto Rojas Ríos.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las Sentencias C-006 de 2002 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1006 de 2005 (M. P. Álvaro Tafur Galvis); C-255 de 2012 (M. P. Jorge Iván Palacio), C-644 de 2012 (M. P. Adriana Guillén Arango) y C-623 de 2015 (M. P. Alberto Rojas Ríos).

⁷ “Dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, y las mujeres cabeza de familia”. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M. P. Humberto Sierra Porto).

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la Sentencia T-606 de 2015 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13° período de sesiones, Preliminary study of the Human Rights Council Advisory Committee on discrimination in the context of the right to food, Distr.: General A/HRC/13/32, 22 de febrero de 2010.

¹⁰ *Ibíd.* Párrafo. 21.

dos informes en los que recomendó explícitamente al Consejo de Derechos Humanos la adopción de una declaración particular para los campesinos y campesinas y otros trabajadores de zonas rurales¹¹, luego de constatar que el campesinado es uno de los grupos más discriminados del mundo y que ello los hace especialmente vulnerables al hambre y a la pobreza. El Comité Asesor aseguró que era necesario reconocer los derechos de los campesinos como una medida específica orientada a brindar fundamento legal para luchar contra la discriminación que sufre este grupo social, y recomendó a los Estados que protejan mejor los derechos de los campesinos y que aprueben nuevas leyes para proteger los derechos de los campesinos, **preferentemente, reconociéndolos en sus constituciones nacionales**¹².

En la exposición de motivos se señala que el Comité encontró que existen al menos cinco causas de la discriminación que sufre este grupo social: la ausencia de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural; la expropiación de tierras, los desalojos y los desplazamientos forzados; la discriminación por motivos de género; la falta de salarios mínimos y protección social; la criminalización de los movimientos de defensa campesinos¹³. Para atacar esta discriminación, el Comité presentó el instrumento de derechos humanos que tendrá el estatus de una declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, dirigido a proteger de manera específica los derechos del campesinado y el cual aún está en discusión.

El Estado está en el deber de adoptar medidas que progresivamente den solución a las condiciones de

desigualdad que se viven dentro de los sectores más vulnerables, dando así cumplimiento a los mandatos que el Constituyente ha delegado en los fines esenciales del Estado y en la concreción del Estado Social de Derecho, la misma jurisprudencia ha exhortado a adoptar medidas para “*erradicar las injusticias presentes*”, a “*corregir las visibles desigualdades sociales y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos*”¹⁴.

Sin embargo, el campesinado sigue viviendo condiciones de vulneración de sus derechos, en donde los enunciados constitucionales han sido insuficientes para su protección, ya que sin importar que el desarrollo jurisprudencial ha hecho reconocimiento de derechos innominados a los campesinos y campesinas, estos derechos no han sido plenamente reconocidos. De igual forma sucede con los diversos instrumentos internacionales que tienden a su protección como población vulnerable.

EXCLUSIÓN E INVISIBILIZACIÓN DEL CAMPESINADO EN EL CENSO NACIONAL

En la exposición de motivos del proyecto se manifiesta que, aunque no existen datos ciertos sobre la población campesina del país, sí hay cifras que revelan las enormes desigualdades que están presentes en el campo y la discriminación que sufren quienes habitan en zonas rurales respecto de aquellos que lo hacen en zonas urbanas. Preocupa el hecho de que en Colombia no existan estadísticas del campesinado, lo cual hace pensar que existe una actitud negligente sobre millones de colombianos y colombianas que viven del campo. Mientras el censo poblacional del 2005 indagó por la pertenencia de las personas a algún grupo étnico, excluyó la categoría “campesinado”, impidiendo que quienes se reconocen como parte de este grupo social sean tenidos en cuenta como tal¹⁵. Lo mismo ocurrió en el Censo Agropecuario adelantado en 2014, que además incluyó la categoría de “productor”, pero no de campesino. Resulta claro en la exposición de motivos cómo la categoría de “campesino” ha sido decididamente desconocida por los distintos instrumentos de estadística que se ha tenido.

De acuerdo con el DANE, la categoría de “resto municipal”, agrupa las viviendas y explotaciones agropecuarias existentes, en ellas que no cuentan con nomenclatura de calles, avenidas y demás, y que por lo general tampoco disponen de servicios

¹¹ El Estado actual del proyecto de Declaración es el siguiente: luego de emitidos los dos informes del Comité Asesor, se integró un “Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales” con el mandato de “negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”. Este grupo presentó su primer informe en marzo de 2014 y en junio de este mismo año la Asamblea del Consejo de Derechos Humanos votó a favor de una resolución que autoriza la continuación del proceso de redacción de la declaración. El Estado boliviano, que detenta la Presidencia-Relatoría del Grupo, se encargará de iniciar unas consultas informativas con los Estados y la sociedad civil y de organizar una segunda sesión del grupo prevista para noviembre 2014.

¹² Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 64.

¹³ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 19 período de sesiones, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Distr. General, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, párr. 24.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 2012, M. P. Adriana Guillén.

¹⁵ De acuerdo con el Censo población realizado por el DANE en 2005, el 1'392.623 personas se identificaron como indígenas (3.04% del total de habitantes); 4'311.757 personas se reconocieron como afrocolombianos (10.6% del total de los habitantes), mientras que 8.865 personas declararon como rom o gitanos (0.01% del total de los habitantes). En total, el 14.06% de los habitantes reconoce su pertenencia a algún grupo étnico.

públicos¹⁶. Según sus proyecciones, la población comprendida de esta categoría para 2016 asciende a 11.414.753 personas, el 23,4% del total. De otra parte, el 3^{er} Censo Nacional Agropecuario identifica 2,7 millones de “productores” rurales, de los cuales 724.000 residen en el “área rural dispersa”¹⁷. Sobre las condiciones de la vivienda del área rural dispersa, establece que el 82,6% tiene conexión al servicio de energía, el 42,6% a acueducto y apenas 6% al alcantarillado. Acorde con estos mismos datos, a junio de 2015 la pobreza a nivel nacional era de 28,2%, mientras para las cabeceras municipales el porcentaje era 24,6%, en los “Centros poblados y rural disperso”, llegaba a 40,1. Asimismo, el porcentaje de pobreza monetaria extrema (indigencia) en las cabeceras municipales era del 5% a junio de 2015, mientras que para el “área resto” era del 17,6%¹⁸. De acuerdo al Censo Agropecuario, el Índice de Pobreza Multidimensional para el área rural dispersa era de 45,5%. De otro lado, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) para Colombia aseguró que el índice de ruralidad es más grande de lo pensado, al establecer que en estas zonas habita cerca del 32% del total de habitantes del país, siendo su mayoría campesinos¹⁹.

La falta de datos resulta preocupante, más aún cuando estamos hablando de una población vulnerable, lo cual demuestra que es necesario que haya un reconocimiento del campesinado, que parta de lo constitucional y llegue hasta lo institucional.

PREOCUPANTE SITUACIÓN DE LAS MUJERES CAMPESINAS

En la exposición de motivos se hace una clara semblanza de la grave situación que viven las mujeres campesinas, mujeres que han sido sistemáticamente invisibilizadas y cuyos derechos se encuentran en un espectro oscuro en la tutela de protección que hace el Estado:

La exclusión y discriminación del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. De acuerdo con el Comité Asesor de Naciones Unidas, para comprender los problemas que experimenta el campesinado es indispensable tener en cuenta la situación especial que enfrentan

las mujeres campesinas. Este informe asegura que “aunque la proporción de las mujeres que son cabezas de familia rurales continúa creciendo (supera el 30% en algunos países en desarrollo), las mujeres poseen menos del 2% de la totalidad de la tierra”²⁰. En el caso de Colombia, el PNUD ha asegurado que las mujeres campesinas viven condiciones sociales críticas, “altos niveles de pobreza e indigencia, escaso acceso a servicios básicos, poca inserción en el mercado laboral y condiciones más desfavorables en salud y educación, con respecto a las habitantes de las ciudades (...) Desde que se dispone de datos, los índices de pobreza e indigencia femenina han estado en forma constante por encima de los masculinos”²¹. Por su parte, el Censo Nacional Agropecuario indica que del total de las Unidades Productoras, apenas en el 24% las decisiones de producción son tomadas por mujeres, contra un 59,5% en que son tomadas por hombres, mientras en el 16,5% se decide de manera conjunta²².

LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

Otros factores que evidencian la discriminación y exclusión del campesinado están relacionados con la concentración de la tierra, la cual no ha cesado de crecer como lo reconoce la propia Corte Constitucional²³. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la estructura de la propiedad en Colombia para el período 2000-2009 se concentraba en grandes y medianas propiedades: el 41% del área de propiedad privada era de gran propiedad o predios de más de 200 hectáreas (15.8 millones de hectáreas); el 40% de la propiedad privada se clasifica como mediana propiedad, es decir, predios entre 20 y 200 hectáreas. Los siete millones de hectáreas restantes están distribuidas entre pequeña propiedad, el minifundio y el microfundio²⁴. Para el año 2014 la concentración de

¹⁶ Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

¹⁷ Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

¹⁸ DANE (2015) “Pobreza Monetaria. Resultados Año Móvil Julio 2014-junio 2015”. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_mon_jul14_jun15.pdf

¹⁹ El índice se diseñó con base en la combinación de la densidad demográfica y la distancia de los municipios a centros poblados mayores de 100.000 habitantes. Al respecto, ver, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El campesinado. Reconocimiento para construir país. Colección Cuadernos INDH 2011, disponible en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuaderno-campesinado-2012.pdf>.

²⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 23.

²¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.

²² Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M. P. Adriana María Guillén Arango. “Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. (...) Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos”.

²⁴ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Disponible

la tierra arrojaba las siguientes cifras: el 4% del área corresponde al micro y minifundio (predios entre 3 y 10 hectáreas), mientras que la gran propiedad (predios de más de 200 hectáreas) ocupa el 72% del área²⁵.

La agudización de la concentración de la tierra también se evidencia con el coeficiente Gini de propietarios, que entre el 2000 y el 2010 pasó de 0,86 a 0,88²⁶. En agosto de 2015, el Censo Nacional Agropecuario confirmó los elevados niveles de concentración de la tierra, al establecer que el 69,9% de las Unidades Agropecuarias tiene menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5% del área censada, mientras el 0,4% tiene más de 500 hectáreas y ocupa el 41,1%²⁷. Pero la elevada concentración de la tierra no es solamente un dato que nos hable de la situación de tierras en el país. Refleja la situación de campesinos y campesinas cuyos derechos se ven vulnerados por su causa, principalmente su derecho a la alimentación y a una vida digna²⁸. Además de que la concentración de tierras tiene nefastas repercusiones en los derechos de los campesinos y campesinas, no siempre se ha realizado de manera legal. Como está suficientemente documentado, existen casos de empresas nacionales y multinacionales que están siendo investigadas por la acumulación indebida de tierras baldías de la nación²⁹.

en: http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivos-Portal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf

²⁵ Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141000192801.

²⁶ Ibáñez, Ana María y Muñoz Juan Carlos, ¿The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2010, en *Distributive Justice in Transitions*. Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2010.

²⁷ Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

²⁸ En ese sentido se refirió el Comité Asesor en uno de sus informes sobre alimentación y campesinado. Ver al respecto, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009, párr. 35-46.

²⁹ La Contraloría General de la Nación ha analizado los casos de las siguientes empresas: Grupo Mónica de Colombia S.A.S, Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S. A., la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corficolombiana, la fiducia Helm Trust S. A. Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S. A., Carlos Aguel Kafruni, Aceites Manuelita S. A., Poligrow Colombia Ltda., familia Lizarralde-Ocampo, familiares del Ministro de Agricultura Aurelio Iragorri y Camilo Pabón Puentes. De acuerdo con el análisis de la Contraloría, estas personas naturales y jurídicas, de manera directa o indirecta mediante empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular bienes baldíos de la nación. Al respecto, ver, Contraloría General de la Nación, *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*, Imprenta Nacional de Colombia.

Es clara la exposición de motivos sobre la preocupación existente en la concentración de la tierra, en donde los campesinos y campesinas han ido perdiendo la titularidad de la tierra y donde su acceso es cada vez más restringido.

DESPOJO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO DEL CAMPESINADO (MARGINALIZACIÓN Y VULNERABILIDAD)

Otra de las preocupaciones desarrolladas en la exposición de motivos es la situación del despojo y desplazamiento del campesinado. Ellos han estado sometidos a violentos procesos de despojo y desplazamientos forzados, principalmente debido a esquemas de acumulación que requieren la reordenación y vaciamiento de los territorios. Se estima que 6 millones de hectáreas fueron abandonadas producto del conflicto armado y que gran parte de estas tierras aún continúan en poder de los usurpadores³⁰. Según la Unidad de Restitución de Tierras, a diciembre de 2015 del total de 87.119 solicitudes de restitución, tan solo el 16% (14.931 solicitudes) habían sido incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. De estas, apenas 2.529 predios tienen orden de restitución en sentencia judicial, correspondientes a 179.502 hectáreas. Esto significa 4.445 familias con orden de restitución, 3.681 con goce material y 1.953 con entrega material del predio. Asimismo, la ONG Human Rights Watch ha registrado la compleja situación de los campesinos y campesinas desplazados que han reclamado la restitución de sus tierras, al reportar 52 asesinatos de líderes campesinos en los primeros meses de 2013³¹.

Entre 1988 y 2012, cerca de 17.559 campesinos y campesinas fueron víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario³².

CONTENIDOS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN RECONOCIMIENTO DEL SUJETO CAMPESINO

El campesinado no ha logrado que se reconozca su importancia como grupo social³³. Esta es una de

³⁰ Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia*, 2013, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>

³¹ Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia*, 2013, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>

³² Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz - CINEPP-PP, *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012*, agosto de 2013, disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

³³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2011.

las conclusiones del informe de desarrollo humano de 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual se prestó especial atención a la situación de las zonas rurales de Colombia. En este informe se aseguró, de manera contundente, que hay una falta de reconocimiento de los campesinos y campesinas como actores sociales plenos³⁴, y se recomendó avanzar en procesos de inclusión social, política y económica del campesinado como pasos necesarios para profundizar la democracia en las zonas rurales, en las cuales este grupo social debe ser el principal protagonista³⁵.

La exigencia de reconocimiento es una de las demandas fundamentales de los movimientos campesinos hoy día. En el plano nacional, los movimientos campesinos que acudieron al Congreso Nacional Agrario de 2003³⁶ y los que conforman la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular³⁷, han venido construyendo en los últimos años exigencias alrededor del reconocimiento del sujeto campesino y de los derechos aún no reconocidos a esta población. Estas exigencias se encuentran consignadas en documentos como el Mandato Agrario o como el Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria.

Por otro lado, diversos trabajos académicos coinciden en destacar la relevancia de la demanda de reconocimiento del campesinado como una precondition para avanzar hacia la justicia social en el campo. En palabras de Jaime Forero, la *“demanda central de los campesinos a la sociedad*

*y al Estado es, ante todo, que les reconozcan su condición de ciudadanos; de ciudadanos con acceso pleno a todos sus derechos”*³⁸. La necesidad de reconocimiento también ha sido defendida por el investigador Carlos Salgado, quien ha planteado que los modelos dominantes en política pública agraria y rural se han basado en la desvalorización relativa del campesinado. Este grupo social no ha sido considerado como un sujeto apto para el desarrollo por lo que se le asignan roles secundarios que lo subordinan: como peón de brega sin garantías en la apertura de nuevas tierras, como jornalero y como proveedor de alimentos baratos. Por lo anterior, Salgado considera que en una sociedad democrática no debe priorizarse el favorecimiento de un solo actor en el campo, sino generar garantías para los diversos grupos sociales que allí desarrollan diversas prácticas y modos de vida³⁹.

Ciertos grupos sociales sufren prácticas de injusticia socioeconómica y cultural a la vez. A estos grupos se les ha denominado “comunidades bivalentes”⁴⁰, en tales casos los dos soportes de la injusticia se interrelacionan y se entrelazan de tal forma que tienden a fundirse. El campesinado también puede considerarse como una comunidad bivalente, ya que sufre tanto injusticias socioeconómicas como culturales que están bastante enraizadas, las cuales, aunque se puedan diferenciar no se pueden desligar. Los imaginarios que se tienen de los campesinos a la hora de plantear la política pública están repletos de estereotipos que son resultado de una construcción cultural que le atribuye arbitrariamente a campesinas y campesinos identidades donde se les ve como débiles, atrasados, incapaces o como un residuo histórico. Dichos imaginarios encuadran en el irrespeto, una forma de injusticia cultural que consiste en la sistemática producción de estereotipos culturales que provocan la marginación de los individuos que pertenecen a determinados grupos. Tal imaginario ha vulnerado seriamente la posibilidad de los campesinos para la participación y decisión en los escenarios que les competen. Asimismo, refuerzan la injusticia distributiva al no propiciar políticas que refuercen la autonomía campesina, su capacidad comunitaria, su rol como productor de alimentos, como protector del ambiente y como reproductor de la cultura popular.

Para evitar dicha condición bivalente que se ha reseñado en la exposición de motivos, es necesario que se abra paso a un cambio cultural pero también a un cambio de la estructura social, que tienen su

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ En el marco de la campaña “Por el derecho a la tierra”, impulsada por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, se realizó el Congreso Nacional Agrario el 7 y 8 de abril de 2003 en la ciudad de Bogotá. El Congreso contó con la participación de múltiples organizaciones campesinas, las cuales aprobaron y firmaron el Mandato Agrario, en cuyos puntos se encuentran exigencias relacionadas con el reconocimiento del campesinado y demandas puntuales sobre el reconocimiento del derecho a la tierra y al territorio para todos los habitantes rurales, incluyendo al campesinado. Al respecto, ver, ILSA, Revista El Otro Derecho n° 31-32, agosto de 2004, disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr031-32/elotrdr031-32-13.pdf>.

³⁷ La Cumbre Agraria es un proceso que agrupa diversas organizaciones y procesos del movimiento social y popular colombiano, el cual ha venido construyéndose a partir de los paros agrarios e indígenas del 2013. Hacen parte de la Cumbre las siguientes organizaciones y procesos: Mesa de Interlocución Agraria (MIA), la Marcha Patriótica, el Coordinador Nacional Agrario (CNA), el Congreso de los Pueblos, el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Mesa de Unidad Agraria (MUA), la Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (Comosoc), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), Asociación nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc) y Asociación Campesina Popular.

³⁸ Forero, Jaime, -Presentación- en *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010, p. 9.

³⁹ Salgado, Carlos, *Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano en El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010.

⁴⁰ Ver. Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta*, Bogotá, Siglo del hombre, 1997.

fuente en un reconocimiento jurídico efectivo y por lo cual este proyecto no solo es necesario sino también indispensable, más aún cuando se está en un proceso de construcción de paz que no puede dejar a un lado los campesinos y campesinas.

REPRESENTACIONES LEGALES Y SOCIALES SOBRE EL CAMPESINADO: TRABAJADOR AGRARIO Y SUJETO INCAPAZ DE PRODUCIR DE MANERA APROPIADA Y EFECTIVA

Como se mencionó anteriormente, el campesinado colombiano cuenta con protección bajo los instrumentos universales de protección de derechos humanos, así como con artículos concretos en la Constitución que en principio buscan ampararlos. Sin embargo, esa protección resulta insuficiente, en primer lugar, porque no hay un reconocimiento de su especificidad como grupo social; y en segundo lugar porque las comprensiones que existen sobre el campesinado, tanto a nivel legal como a nivel sociopolítico, son deficientes e incluso discriminatorias. En efecto, pese a que no haya un reconocimiento explícito del campesinado en la Constitución Política como grupo social, existen al menos dos visiones sobre el campesinado colombiano.

La primera de ellas corresponde a la visión legal, la cual consiste en reducir al campesino a un “trabajador agrario”, término que utiliza el artículo 64 de la Constitución Política y que se pretende reformar. Esta comprensión del campesinado no es en sí misma incorrecta, pero deja por fuera otros elementos constitutivos de la identidad campesina, resultando por ello poco adecuada para comprender las exigencias, identidades y prácticas de este grupo social en la actualidad. La categoría de trabajador agrario en efecto anula la identidad campesina al reducir al campesinado a un sector de sujetos individualizados que se reconocen en función de su relación laboral. Aunque los campesinos y campesinas son trabajadores del campo y productores de alimentos, la vida campesina abarca muchos más aspectos que se desconocen al reducirlos a la categoría de trabajador del agro. No puede reducirse a un sujeto social solo a su perspectiva productiva como lo ha pretendido actualmente la Constitución, ya que los fenómenos sociológicos que encierran las dinámicas propias del campesinado hacen que su comprensión y rol social sea mucho más complejo.

Otra categoría legal que generalmente agrupa al campesinado “*sin limitarse a este*” es aquella de “*persona en situación de desplazamiento forzado*”, la cual surge como consecuencia de la violencia y del despojo así como de las políticas públicas adoptadas para atender estos fenómenos⁴¹. El problema de esta

categoría es que no todas las personas desplazadas son campesinas, aunque la mayoría de ellas sí lo sean o hagan parte de los habitantes rurales. En todo caso, esta categoría ubicó al campesinado, en virtud de la victimización y del estado de vulnerabilidad, en la condición de “*sujeto de especial protección*”⁴².

En efecto, en múltiples sentencias la Corte Constitucional ha reconocido que las personas en situación de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional debido a la gravedad del delito del que son víctimas, a su carácter estructural y a su naturaleza masiva, sistemática y continua. En virtud de lo anterior, la Corte ha reconocido que las víctimas del desplazamiento forzado “*se encuentran en un estado de indefensión y en una situación de extrema vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, y que por tanto constituyen sujetos de especial protección constitucional*”⁴³. La insuficiencia de esta categoría todavía reside en que está dirigida a atacar solo algunas de las violencias padecidas por el campesinado “*aquella proveniente del despojo con ocasión del conflicto armado*” y a que en todo caso substraer al campesino y a la campesina de su capacidad organizativa y de acción.

Los significados que oficialmente brinda la Real Academia de la Lengua al término campesino, reflejan muy bien las representaciones sociales dominantes sobre estas personas. Según la RAE, la palabra campesino es “en una de sus acepciones” un adjetivo que califica a alguien como “silvestre, espontáneo, inculto”. Por supuesto estos son significados construidos socialmente que reflejan los prejuicios y discriminación contra el campesinado, así como las relaciones de subordinación y servidumbre que han existido en el campo durante décadas, pero a la vez reflejan la otra cara de la ausencia de reconocimiento, basada en el desprecio por la identidad campesina. No es casualidad que habitualmente usemos términos como “urbanidad” para referirnos a las buenas maneras y las normas de etiqueta.

Este tipo de construcciones culturales han tenido consecuencias bastante nocivas en la administración pública frente al campo; valga al respecto un ejemplo. En Colombia el centro político-administrativo de lo rural sigue siendo el municipio, cuando debería centrarse en la vereda. Elemento que es criticado en la exposición de motivos.

Como bien ha mostrado Salgado, las políticas formuladas en los planes de desarrollo a lo largo del siglo XX privilegiaron imaginarios que invisibilizaron al campesinado, estimando que no tenía la fuerza suficiente para representarse por sí

⁴¹ La sentencia que hizo notar la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado y la manera como vulnera múltiples derechos fue la que declaró el estado de cosas inconstitucional en la materia, Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda y otros.

⁴² La Corte Constitucional ha sido clara en reconocer que las víctimas del conflicto armado interno, particularmente los desplazados forzados, representan “uno de los sectores más frágiles dentro de la sociedad” y por ello requieren de una protección especial. Corte Constitucional, Sentencia C-609 de 2012, M. P., Jorge Iván Palacio.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-702 de 2012, M. P., Luis Ernesto Vargas Silva.

mismo. Así, el imaginario del campesinado pobre y atrasado se complementó con el imaginario opuesto del espíritu empresarial, oponiendo la cultura campesina a la modernidad, o la identidad campesina a la identidad occidental⁴⁴. En 2002, Salgado planteó:

“En los últimos cinco planes (de Betancur, de Barco, de Gaviria, de Samper y de Pastrana) hay un rasgo similar: ninguno de ellos desarrolla ni un solo concepto acerca de los campesinos. Ni uno solo que permita entender a qué y a quiénes se hace referencia cuando se definen políticas de promoción del bienestar campesino, o programas de desarrollo integral campesino o de desarrollo rural campesino. En lugar de conceptos claros, es común encontrar palabras que pretenden englobar los campesinos, que tienen significados complejos y que, sin embargo, tampoco se explican: comunidad, ciudadanía, lo rural, grupos más pobres, lo agrícola, usuarios”⁴⁵.

En los planes de desarrollo posteriores tales imaginarios no fueron superados, por el contrario, se profundizó una política que incentivó los apoyos a los grandes empresarios en desmedro de las comunidades campesinas y que promovió cultivos de exportación en detrimento de la economía campesina nacional. De esta manera, la ausencia de reconocimiento se funde con la carencia de redistribución, y los imaginarios informales de la sociedad hacen sinergia con la política pública impulsada por el Estado.

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

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

El principio de diversidad étnica y cultural de la nación, contenido en el artículo 7° constitucional, parte de reconocer y valorar la dignidad que tienen las diferentes etnias y culturas que conviven en el territorio colombiano. La Corte Constitucional ha establecido que este principio es una muestra del carácter democrático, participativo y pluralista de la nación, el cual parte de “*la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental*”⁴⁶. En desarrollo de este postulado, el Estado está en

el deber de reconocer y respetar dicha diversidad, así como de reconocer derechos diferenciados en función del grupo y garantizar el derecho a la igualdad del mismo, que en estos casos implica garantías para ejercer su derecho a la diferencia⁴⁷. En el caso de los grupos étnicos, como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, la Corte Constitucional ha reconocido como derechos diferenciados en función del grupo el derecho a la vida y a la integridad comunitaria; el derecho de la comunidad a la igualdad, entendida como el derecho al reconocimiento de la diferencia; los derechos políticos de representación y consulta; el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios; el derecho a la autonomía política, económica y social⁴⁸.

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

Los campesinos y campesinas no son un grupo étnico, pero sí son un grupo culturalmente diverso que requiere, en esa medida, de reconocimiento y de la adopción de medidas que eliminen la discriminación que se ejerce en su contra y que materialicen tanto el derecho a la igualdad del campesinado como el derecho a ser reconocidos como un grupo social diferenciado que requiere de medidas y derechos específicos para garantizar sus derechos y su continuidad como grupo. Si bien la exigencia de reconocimiento del campesinado no se agota con su inserción en el texto constitucional, es importante tener en cuenta el significado que tiene su reconocimiento explícito en la Carta superior, el cual tiene efectos jurídicos, pero a la vez se constituye en un reconocimiento de la reivindicación social y política de este grupo.

EL RECONOCIMIENTO QUE DEMANDA EL CAMPESINADO

En contraste con las representaciones sobre el campesinado presentadas anteriormente, existe otra cuyo reconocimiento demanda el campesinado. A pesar de la heterogeneidad al interior del grupo social campesino -tal como ocurre al interior de los pueblos indígenas o de las comunidades afrocolombianas- hay al menos dos características que diferencian este grupo de los grupos étnicos pero

⁴⁴ Ver al respecto Salgado, Carlos, *Los campesinos imaginados*, Cuadernos Tierra y Justicia n.º 6, ILSA, Bogotá, 2002.

⁴⁵ *Ibíd.*, p 11.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-380 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁷ Catalina Botero, *Multiculturalismo y derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*, Revista Precedente, Anuario Jurídico, Universidad Icesi. Cali, Colombia, 2003.

⁴⁸ *Ibíd.*

que además los hace ser más que simples habitantes de zonas rurales. La primera está relacionada con su pertenencia al campo y al territorio con base en una particular forma de producción de alimentos y otros productos agrícolas. Este sistema de producción está basado a su vez en unos signos particulares, tales como tener a la familia como la unidad y base social de las comunidades campesinas, el integrar la producción animal y vegetal, priorizar la producción para el autoconsumo y el mercado local, preservar los recursos ambientales, combinar cultivos permanentes con cultivos transitorios, utilizar insumos locales y reutilizar productos, perseguir autonomía genética y tecnológica, y preservar conocimientos tradicionales sobre producción sin dejar de integrar nuevos conocimientos⁴⁹. La segunda tiene que ver con su relacionamiento con la familia, la comunidad y el ambiente. Esta sociabilidad, en la que prima la organización del trabajo familiar y a pequeña escala, se basa en el respeto de lo local mediante los vínculos afectivos y familiares, en la valoración de las costumbres locales y populares, en el respeto del ambiente y los principales recursos para la producción agrícola como la tierra, el agua y las semillas⁵⁰.

Es por ello que para el campesinado, como grupo social, resulta tan definitiva la defensa de lo que han denominado como soberanía alimentaria, que sostiene que la agricultura es mucho más que un negocio, pues es la forma de enfrentar el hambre y la pobreza; que entiende que la producción de alimentos debe hacerse de forma sostenible ambientalmente; y sobre todo que impulsa el derecho de los pueblos a decidir y definir sobre la producción de sus propios alimentos así como sobre las políticas agrarias. Es necesario anotar que, a pesar de la crisis del campo, el 70% de los alimentos que se producen en Colombia vienen de pequeños campesinos y campesinas⁵¹. Este grupo siembra el 70% del área cultivada de maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del Fríjol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca⁵², entre muchos otros productos, constituyéndose de esta manera en la base

de la soberanía y seguridad alimentaria. En efecto, contrario a las representaciones discriminatorias que se han fraguado en torno al campesinado y a las políticas adelantadas contra este sujeto, sus contribuciones a la sociedad son muy relevantes. En la línea anterior, podemos destacar, entre otros, sus aportes a la producción de alimentos, a la soberanía alimentaria, a la protección del ambiente y la apuesta por la construcción de un modelo económico distinto.

Diferentes estudios resaltan la eficiencia de la producción agrícola a pequeña escala y el importante porcentaje de los alimentos del país producidos por la economía campesina. Los recientes resultados del Censo Nacional Agropecuario indican que el 43% de la producción agrícola se genera por Unidades Productoras de menos de 50 hectáreas, a pesar de que estas ocupan apenas el 24,7% del área. Analíticamente, los clásicos estudios de Albert Berry consideran que la productividad de la tierra es sistemáticamente más alta en pequeños predios que en los grandes⁵³. Por su parte, el investigador Jaime Forero concluye que existen niveles de eficiencia similares entre productores de diferentes escalas, grandes, medianos o pequeños, entre estos los productores campesinos. Plantea en su estudio que *“los productores agrícolas, independiente de la escala de su actividad productiva, logran ser eficientes cuando acceden a condiciones económicas y de entorno aceptables, y que los pequeños demuestran nítidamente no solamente su eficiencia sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural⁵⁴”* (subrayado fuera del texto). También afirma que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas que los que obtendrían empleándose en otras opciones⁵⁵.

El campesinado y sus prácticas productivas también pueden servir para contrarrestar el modelo de monocultivo agroindustrial que resulta perjudicial para el ambiente, debido a la deforestación que produce, la pérdida de biodiversidad, el uso intensivo de recursos como el agua y la contaminación derivada del uso de agroinsumos artificiales a gran escala. Enfoques como la agroecología, que reivindican el saber campesino y que lo fortalecen para construir un modelo de producción alternativo a la -revolución verde-, trae importantes contribuciones al ambiente y al buen vivir de las comunidades rurales. Demanda mano de obra, conserva la biodiversidad, previene la erosión de los suelos, promueve la producción

⁴⁹ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

⁵⁰ Revista *Semana*, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>

⁵¹ Revista *Semana*, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>

⁵² Grupo Semillas. Información disponible en: http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2352:las-leyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423

⁵³ Ver: Berry, Albert. *The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations*. En *Distributive Justice in Transitions*, 2010.

⁵⁴ Ver: Forero *et al.* La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. En *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia*. Bogotá, 2013.

⁵⁵ Ver: Forero Jaime. *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

de alimentos sanos, contribuyendo así a mejorar la salud de toda la población⁵⁶. La configuración de territorialidades campesinas va en esta misma dirección: acotar el monocultivo, la gran plantación, la ganadería extensiva, la gran minería y otras actividades que degradan el ambiente, promoviendo prácticas productivas más sustentables.

Organizaciones campesinas como la Cumbre Agraria han planteado entre sus exigencias la construcción de un modelo de economía propia, basada en el fortalecimiento de la economía campesina, indígena y afrocolombiana, que regule el libre mercado, promueva la agroecología, ofrezca garantías de comercialización y financiamiento para los productores campesinos y proteja la producción agropecuaria nacional.

Así las cosas, con base en el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación los seres humanos están en la capacidad de definir su propia identidad y de definir sus referentes y sus proyectos de vida, atendiendo valores culturales concretos⁵⁷. En ese orden, el concepto de “campesinado” comprende a un grupo social diferenciado pero diverso, con un proyecto de vida comunitario o familiar ligado a actividades de sustento que dependen del aprovechamiento tradicional de la tierra y el territorio rural, que se ocupa de la protección del ambiente y los ecosistemas del campo, así como de la recreación de la cultura y las costumbres regionales. El concepto de “campesinado” incluye a pequeños agricultores, ganaderos a pequeña escala, guardianes de semillas, pescadores artesanales, pequeños mineros tradicionales, pastores, artesanos rurales, cazadores por supervivencia, recolectores, trabajadores agrarios, personas que derivan su sustento de la agricultura familiar y a pequeña escala, colonos tenedores de pequeñas extensiones de tierra, y otros sujetos con actividades e identidades similares.

Los campesinos y campesinas han construido una identidad con base en los anteriores supuestos y apuestas de vida como parte de un proceso histórico y en permanente construcción, el cual es deber del Estado reconocer. Es por ello que esta propuesta de reforma constitucional plantea el reconocimiento expreso del sujeto campesino y campesina, para enseguida derivar unos derechos diferenciados en función del grupo social, tal como también se propone en este proyecto de acto legislativo como pasa a exponerse.

EL DERECHO A LA TIERRA Y AL TERRITORIO CAMPESINO

La palabra campesino nos remite a una relación con la tierra. De hecho, la etimología de la palabra está compuesta por el sustantivo “campo” y por el sufijo “ino”, el cual es indicativo de pertenencia o de

relación. La palabra misma nos remite entonces a la relación del sujeto con un lugar de pertenencia. Sin embargo, desde el punto de vista legal la relación existente entre el campesino y el campo, o entre el campesino y la tierra, es desconocida desde sus dimensiones políticas y simbólicas. La manera como el derecho nacional e internacional reconocen esta relación es a través del derecho de propiedad. La Constitución de 1991 otorga una protección a la propiedad agraria, pero lo hace justamente desde los límites que ofrece el derecho de propiedad para quienes conciben la tierra como algo distinto “o como algo más” a un objeto que se puede usar, disfrutar y del que se puede disponer⁵⁸. Esta protección recae, adicionalmente, sobre quienes son propietarios, es decir, sobre aquellos que de hecho tienen el dominio jurídico sobre el bien. Para quienes no lo tienen el Estado establece un deber de propender progresivamente por el acceso a la propiedad de la tierra, desconociendo las relaciones de hecho existentes con las tierras distintas a la propiedad.

Pero el hecho de que no se reconozca legalmente la relación del campesinado con la tierra no la hace inexistente. El reconocimiento de los derechos es un proceso histórico precedido de luchas sociales que implica la formalización jurídica de realidades y reivindicaciones previamente existentes. El derecho a la tierra y el derecho al territorio son exigencias de grupos étnicos y de grupos sociales como el campesinado, los cuales han tenido importantes avances en el derecho internacional y en el derecho interno. Los principales avances de estos derechos los encontramos frente a los grupos étnicos, sean pueblos indígenas o comunidades afrocolombianas. El derecho al territorio de estos grupos ha sido reconocido en normas internacionales como el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, y ha sido reconocido en Colombia como parte de esa normatividad (en virtud del bloque de constitucionalidad) y en virtud de una normatividad específica que reconoce los derechos diferenciados de grupos étnicamente diversos⁵⁹.

El reconocimiento del derecho fundamental al territorio de los grupos étnicos tiene como fundamento la ocupación ancestral de los territorios en los que se comparten cosmovisiones, culturas e incluso lenguas particulares, y la necesidad de proteger estas relaciones y el espacio en el que se producen y reproducen como una forma de garantizar la pervivencia del grupo. Pero incluso el reconocimiento de estos derechos ha sido parte de un proceso del también reconocimiento de la dignidad

⁵⁶ Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-496 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵⁸ Constitución Política de 1991, artículos 58, 60 y 64. A nivel internacional, el derecho a la propiedad también tiene prelación sobre otras formas de relacionamiento con la tierra. Ver, principalmente, Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 7) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21).

⁵⁹ Constitución Política, artículo 330 y 55 transitorio.

de estos grupos y de la importancia que para ellos tiene el entorno en el que habitan.

Así, por ejemplo, la Corte Constitucional estableció que las comunidades negras, en cuanto pueblo tribal, son titulares de la protección derivada del principio de diversidad étnica y cultural, “*atendiendo las condiciones sociales, culturales y económicas que las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional*”⁶⁰, concluyendo que a estas comunidades se les debe una protección equiparable a la que reciben los pueblos indígenas, “*así no descieran de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales*”⁶¹. El reconocimiento de este derecho conlleva por lo menos tres garantías: el derecho a que se delimiten y titulen los espacios ocupados, bien sea a través de la figura de resguardo o de territorio colectivo; el derecho a que se preserven las tierras que, así no hayan sido ocupadas por estos grupos tengan algún valor cultural; la facultad de utilizar, administrar y conservar los recursos naturales⁶².

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos también ha amparado en varias ocasiones el derecho al territorio de pueblos indígenas, haciéndolos extensivos a pueblos tribales posteriormente, en una interpretación ampliada del derecho a la propiedad contenido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según esta interpretación, el derecho a la propiedad también cubre el derecho a la propiedad comunal para las comunidades que tienen una especial conexión con la tierra, por ser esta la “*base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica*”⁶³.

El vínculo de los grupos étnicos con la tierra ha sido determinante como base para reconocer el derecho al territorio, no solo porque son su fuente de subsistencia sino porque son elemento integrante de su cosmovisión y de su identidad cultural⁶⁴. En efecto, en el caso de los pueblos indígenas, su protección se debe a que son pueblos originarios que

habitan territorios que guardan continuidad histórica con aquellos que habitaron antes de la conquista y la colonización de tierras, mientras que en el caso de las comunidades negras el reconocimiento del mismo se debe a que los territorios que ocupan fueron lugares de asentamiento histórico de población de ascendencia africana que se configuraron como espacios de libertad y solidaridad. El fundamento del derecho al territorio de las comunidades campesinas guarda similitudes con el de los grupos étnicos, pero a la vez es bastante diferenciable, como pasa a exponerse.

EL SIGNIFICADO DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO PARA EL CAMPESINADO

En realidad, como primer paso, es necesario subrayar que el concepto de territorio no necesariamente remite, como lo hace actualmente la normatividad que lo reconoce para grupos étnicos, a una conexión particular de los sujetos con la tierra, teniendo como fundamento aspectos étnicos y culturales ampliamente diferenciables del resto de la población. Por el contrario, el territorio es un concepto que remite a la apropiación y representación colectiva del espacio que se habita, indistintamente de que quienes lo hagan sean grupos étnicos o no. Evidentemente, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas tienen una apropiación del mismo que se basa en una historia como pueblo o comunidad compartida y en una visión particular de las relaciones sociales y de la relación entre la naturaleza y la sociedad. Ello no obsta, sin embargo, para que otras comunidades también construyan el territorio en función no de cosmovisiones distintas, sino de una relación diferente con la propiedad y de una apuesta distinta de construir dicha relación.

Como ya se ha mencionado, en la actualidad la tierra campesina está protegida bajo la visión clásica del derecho a la propiedad, el cual tiene una base privatista que impide ver las relaciones comunales que también se trazan con ella. En palabras de la Corte Constitucional, el derecho a la propiedad privada es “*el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades*”⁶⁵.

Lo anterior arroja como balance la existencia actual de dos visiones de la propiedad. Una que reconoce la propiedad colectiva solamente a aquellos grupos que han logrado demostrar que tienen especiales vínculos con la tierra, principalmente debido a que son grupos étnicamente diversos. Otra que reconoce la propiedad privada para la “cultura occidental”, la cual no está basada en relaciones culturales o simbólicas, sino en relaciones materiales y en la capacidad de detentarla. En lo que respecta a su relación con la tierra y con el territorio que habitan, las

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-955 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² La Sentencia T-693 de 2011 estableció que el derecho al territorio de los grupos étnicos les otorga las siguientes prerrogativas: el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de los resguardos; el derecho a disponer y administrar sus territorios; el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; (iv) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 149.

⁶⁴ *Ibíd.*, párr. 135.

⁶⁵ Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004, M. P.: Jaime Araújo Rentería.

comunidades campesinas no se ven necesariamente reflejadas en ninguna de estas dos visiones. Es bien conocido que la lucha por la tierra y las demandas de reformas agrarias han sido las exigencias clásicas del campesinado. Tales exigencias no han estado dirigidas solamente a acceder a una propiedad o a un bien; han estado orientadas a preservar el proyecto y modo de vida del sujeto campesino, para quien la tierra es sinónimo de dignidad en tanto provee su subsistencia y posibilita su reproducción social como sujeto, y en tanto le permite cultivar y trabajar la tierra con base en los conocimientos y saberes agrícolas campesinos. La construcción que del territorio hacen las comunidades campesinas apunta a estos mismos propósitos.

De hecho, el fundamento que ha llevado a tribunales regionales y a mecanismos internacionales de protección de derechos humanos a iniciar el análisis de los derechos territoriales de las comunidades campesinas está relacionado con las limitaciones del derecho a la propiedad clásico para entender los problemas de derechos humanos que enfrentan estas comunidades, así como con la relación que existe entre el territorio y el derecho a una vida digna. Así lo ha entendido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos al asegurar que esta relación reside en la manera como la falta de acceso a la tierra y al territorio afecta el goce de otros derechos, muchos de los cuales están en directa relación con condiciones de dignidad para la vida, particularmente al generar una situación de pobreza que a la postre tiene como resultado la múltiple violación de derechos⁶⁶. En igual sentido, el Relator para el Derecho a la Alimentación ha hecho este vínculo al señalar que el acceso a la tierra es esencial para garantizar a los campesinos un nivel de vida digno⁶⁷. En efecto, la tierra y el territorio campesino cumplen varias funciones: brinda alimentos para quienes la trabajan a la vez que es fuente de soberanía alimentaria para la comunidad en conjunto; alberga las viviendas en las que habitan las familias campesinas, constituyéndose en su hogar; es fuente de trabajo y de dignidad; y es la base para la reproducción de la vida individual, familiar y colectiva⁶⁸.

⁶⁶ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

⁶⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, Disrtr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

⁶⁸ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual, julio de 2009.

Reconocer otras formas de relación con la tierra, distintas a la propiedad, y comprender la propiedad como un derecho que tiene contenidos más amplios son necesidades para el campesinado. Lo son en la medida en que estas relaciones existen de hecho, pero se encuentran sin la debida protección. Las comunidades campesinas colombianas han impulsado figuras de ordenamiento territorial como las Zonas de Reserva Campesina (las cuales tienen base legal⁶⁹, los Territorios Agroalimentarios, los Territorios Interétnicos e Interculturales, Zonas de Biodiversidad entre otras múltiples formas de apropiación del territorio que hoy son desconocidas y que impiden que la tierra cumpla con su función social, tal como ordena la Constitución. Este desconocimiento también permite la ordenación del territorio bajo criterios que no consultan el principio democrático ni respetan los derechos fundamentales de quienes de hecho los habitan. El Mandato Agrario y el Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria, referidos anteriormente, hacen clara la reivindicación del derecho al territorio de las comunidades campesinas.

LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES CAMPESINAS FRENTE A LOS DERECHOS TERRITORIALES

La falta de reconocimiento del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. Como lo ha asegurado el Comité Asesor de Naciones Unidas, las mujeres campesinas sufren especialmente discriminación en el ya escaso acceso y control de los recursos productivos como la tierra, el agua o los créditos⁷⁰. La razón es que a las mujeres no se les reconoce como productoras, a pesar de que cumplan un rol fundamental en la producción agrícola al producir el 40% de la demanda de los mercados internos⁷¹. Por ello, muchas mujeres campesinas se ven excluidas, de hecho o de derecho, del acceso a medios básicos e indispensables para llevar una vida digna como mujeres del campo.

La estructura patriarcal de la sociedad colombiana, que también se refleja en el campo, genera una distribución desigual del acceso a estos

⁶⁹ Las Zonas de Reserva Campesina son una figura de ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio que permiten el fortalecimiento de la economía campesina. Estas zonas son el fruto de la reivindicación de la tierra por parte de pequeños campesinos y quedaron consignadas y reconocidas en la Ley 160 de 1994.

⁷⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, *Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, 24 de febrero de 2012, Distr. General /HRC/19/75.

⁷¹ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

recursos. Aunque no existen cifras exactas que permitan conocer qué porcentaje de las mujeres tiene acceso a títulos, el PNUD ha concluido, con base en información relacional y en la información estadística disponible, que el acceso a la propiedad femenina de la tierra es marginal⁷². Esta afirmación se agrava si se tienen en cuenta los altos niveles de informalidad de tenencia de la tierra. De acuerdo con la tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, elaborada por la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, existe una disparidad entre hombres y mujeres respecto de la tenencia y otras formas de relacionamiento con la tierra⁷³. La Corte Constitucional también lo ha comprobado en sus autos de seguimiento a la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. En uno de ellos, en el que analizó la situación de vulnerabilidad extrema en la que se encuentran las mujeres campesinas, la Corte aseguró que las estructuras sociales históricamente establecidas en el país evidencian que las mujeres que viven en zonas rurales están en una posición de desventaja y asimetría en relación con la propiedad de la tierra⁷⁴.

Para dicha corporación es claro que “las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de sus compañeros de sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor”⁷⁵. Es por ello que la Corte concluyó que la posición desventajosa de las mujeres campesinas frente a sus derechos sobre la tierra es un factor que causa un impacto manifiestamente desproporcionado en las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado en el país.

Debido a la exclusión y a la falta de reconocimiento de las mujeres campesinas, es indispensable garantizar igualdad de género en el acceso a medios productivos, tal como lo propone este proyecto de acto legislativo. Lo anterior está además en consonancia con las obligaciones internacionales del Estado colombiano frente a las mujeres campesinas. En efecto, el artículo 14 de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* establece que los Estados deberán prestar especial atención a los problemas que sufre la mujer rural, y exige garantizar que las mujeres campesinas recibirán un trato igual en los planes de reforma agraria.

⁷² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, M. P.: Manuel José Cepeda.

⁷⁵ *Ibid.*

AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS TERRITORIALES PARA LOS CAMPESINOS

A pesar de lo anterior, es necesario anotar que existen avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para el campesinado. A nivel internacional, por ejemplo, varios relatores especiales de Naciones Unidas se han pronunciado a favor de reconocer la tierra como un derecho humano. El Relator Especial del Derecho a una Vivienda Adecuada aseguró que los Estados tienen la obligación de promover y realizar el derecho a la tierra, al determinar la existencia de lo que el Relator denominó una laguna normativa, consistente en “*la falta de reconocimiento en el derecho internacional relativo a los derechos humanos del derecho a la tierra*”⁷⁶.

En el sentir del Relator, garantizar el derecho a la tierra está en íntima relación con la garantía de otros derechos humanos. En efecto, aseguró que “*sin un reconocimiento jurídico adecuado de los derechos tanto individuales como colectivos sobre la tierra, el derecho a una vivienda adecuada en muchos casos no se puede ejercer de forma eficaz. No obstante, el derecho a la tierra no está únicamente vinculado al derecho a una vivienda adecuada, sino que está integralmente relacionado con los derechos humanos a la alimentación, el sustento, el trabajo, la libre determinación y la seguridad de la persona y del hogar y el sostenimiento de los recursos comunes de propiedad. La garantía del derecho a la tierra es por tanto fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento*”⁷⁷ (subrayado fuera del texto).

En igual sentido se ha pronunciado el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, quien ha asegurado que el acceso a la tierra es esencial para el goce del derecho a la alimentación y ha recomendado explícitamente consolidar el derecho a la tierra como un derecho humano. De igual manera señaló que, aunque la seguridad en la tenencia de la tierra es de la mayor importancia, la adjudicación de títulos individuales y el impulso de un mercado de tierras tal vez no son las mejores vías para garantizar este derecho. Por el contrario, aseguró que el reconocimiento de “sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra” así como la redistribución de la tierra podrían mejorar la protección de quienes viven de la tierra y de paso garantizar el derecho a la alimentación⁷⁸. Este Relator ha resaltado como

⁷⁶ Consejo de Derechos Humanos, 4º período de sesiones, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, Distr. General. A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.

⁷⁷ *Ibid.* párr. 29.

⁷⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, Distr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

positivo el hecho de que países africanos hayan ampliado el reconocimiento jurídico de la propiedad para dar paso al reconocimiento de derechos consuetudinarios vigentes, los cuales incluyen la propiedad colectiva como una alternativa a la mera adjudicación de títulos individuales⁷⁹.

Pero incluso hay un documento internacional que recomienda la protección de todas las formas de tenencia de la tierra, garantizando que todas las formas de tenencia brinden seguridad contra desalojos y otras medidas que puedan poner en peligro los derechos legítimos de tenencia. Se trata de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁸⁰. Estas Directrices, en efecto, promueven una visión cercana a aquellas que promueven la garantía explícita del derecho a la tierra al no promover la propiedad individual como la vía para asegurar la tenencia de la tierra. El instrumento es, además, el resultado de años de negociación entre los Estados, organizaciones sociales, movimientos campesinos y el sector privado, con la participación del Relator para el Derecho a la Alimentación.

A nivel regional también se han dado algunos pasos en este sentido. Como se mencionó anteriormente, el Sistema Interamericano ha adoptado una interpretación amplia del artículo 21 de la Convención que reconoce el derecho a la propiedad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la visión sobre las tierras de las comunidades que viven de ella no es del todo compatible con el derecho a la propiedad privada, pero que este hecho no puede dejar desprotegido el derecho al territorio, ya que *“desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que solo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas”*⁸¹ (subrayado fuera del texto). En ese sentido, la propiedad comunitaria de la tierra ha sido reconocida en el SIDH debido a los vínculos de las comunidades con la tierra, la cual se define, según la CIDH, a partir de *“lazos particulares de uso de los recursos, lazos ceremoniales o espirituales o cualquier otra característica de la cultura”* (subrayado fuera del texto). Como características de la cultura se pueden destacar los valores y tradiciones campesinas, que distan de ser como los

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

Para el reconocimiento de la territorialidad campesina resulta de particular relevancia el caso de las masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, fallado por la CIDH. En este caso, en el que el ejército salvadoreño impulsó la política de “tierra arrasada” en varios poblados campesinos, se constató que la pérdida en este caso no había sido simplemente material, sino que la gravedad de los hechos residía en la pérdida de las condiciones más básicas de existencia, así como de *“todo referente social de las personas que vivían en esos poblados”*. El acabar con las tierras, los cultivos y el sacrificio de animales constituyó una *“pérdida de significación tanto afectiva como material en el universo campesino”*⁸². Como lo aseguró la CIDH, la política de tierra arrasada *“quiso acabar con la zona, con toda su gente, vaciar el territorio, expulsarles de allá”*. Asimismo, *“fue una lógica de exterminio, una destrucción total de los espacios sociales (...) la masacre disolvió la identidad colectiva, al dejar un vacío social, donde la comunidad hacía sus ritos, sus intercambios afectivos, el contexto y el marco en el que se sabían parte de la comunidad”*⁸³. La Corte concluyó que las víctimas sobrevivientes *“perdieron los vínculos comunitarios y afectivos de sus raíces identitarias, además de los bienes materiales”*, todo lo cual derivó en *“cambios forzados en la estructura social, lo cual implicó rupturas, pérdidas, dolor y mucho sufrimiento”*⁸⁴.

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

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

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Las directrices fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS, por sus siglas en inglés) en su 38º período de sesiones, celebrado el 11 de mayo de 2012.

⁸¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.

⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012, (Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 180.

⁸³ *Ibid.*, párr. 180.

⁸⁴ *Ibid.*, pár. 194.

está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados” (subrayado fuera del texto)⁸⁵. Con esta aproximación al espacio de vida campesino la Corte se acercó al concepto de territorialidad campesina, entendiendo su importancia y los deberes de protección que emanan de esta realidad.

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

SENTENCIA C-623 DE 2015 Y LOS DERECHOS INNOMINADOS

En una de sus últimas providencias sobre el tema, la Corte Constitucional ha definido el concepto de tierra y territorio en relación con los diversos pronunciamientos jurisprudenciales anteriores en referencia a su interacción con el campesinado. Es así como en la Sentencia C-623 de 2015 señala:

“ahora, acerca del concepto de tierra y territorio es relevante precisar que el primero hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra. Por ello, a la luz del artículo 64 Constitucional, el Estado debe garantizar no solo el acceso a la tierra de los campesinos sino también su derecho al territorio, así como proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida desde el punto de vista social, económico y cultural, entre otros”.

La Corte Constitucional ha sido clara, el alcance que tiene el artículo 64 no debe ser comprendido desde el mero dominio, como algunos piensan. Es más: en esa misma providencia enuncia lo siguiente:

“A partir del reconocimiento de la importancia de tales relaciones, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, en el caso de los pueblos indígenas y tribales, el derecho al territorio es un derecho fundamental. Sin embargo, tal vínculo con el territorio existe también entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias.

Esa relación constituye una de las particularidades de la cultura campesina. Aún más, esta perspectiva abarca a la población en general, con independencia de su condición étnica, pues el entorno juega un papel fundamental para el desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones más profundas.

Siguiendo esa línea argumentativa, la Corte introduce el derecho al territorio como *iusfundamental*, elevando la importancia que tiene este derecho para el campesinado de una simple visión de propiedad. La sentencia menciona:

Con respecto a la naturaleza *iusfundamental* del derecho al territorio de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal reconocimiento. Entre estos se encuentran los siguientes:

- a) El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios integra el Capítulo 2, sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental.
- b) El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana.
- c) La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana.

(...)

En particular, el artículo 64 hace alusión al deber estatal de garantizar ciertos bienes y servicios a la población rural en razón a su especial condición de vulnerabilidad, con el fin de que puedan desarrollar su plan de vida. En esta medida, no solo hace referencia a la garantía de un lugar físico “acceso a la tierra”, sino al deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc.”

Termina señalando la Corte Constitucional mencionando sobre el tema que el derecho al acceso a la tierra tiene los siguientes contenidos protegidos:

- i) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros;
- ii) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda,

⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M. P.: Adriana Guillén. De acuerdo con esta sentencia, el campo encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64, 66 y 150.18 de la C. P.

seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y

iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a estas. En definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio, específicamente su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran a desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes”.

Es claro que lo propuesto por este proyecto de acto legislativo no es contrario a lo que ya la jurisprudencia ha venido desarrollando con claridad. Es más, este proyecto solo pretende armonizar la realidad ya existente con el texto que actualmente está vigente, pero lo cual representaría un reconocimiento significativo por parte de los campesinos y campesinas que han buscado alternativas de reconocimiento por parte del Estado de su condición de especial protección.

DERECHO A LAS SEMILLAS

Las semillas son fundamentales para la agricultura y para la vida campesina. Como lo asegura el movimiento campesino, diversas generaciones de agricultores y agricultoras se han encargado de conservar y mejorar las semillas a partir de técnicas colectivas tradicionales como la selección, el cruzamiento, la reproducción y la libre circulación de las variedades de semillas⁸⁶. Ello ha provocado la ampliación de la base genética de las especies y la creación de los cultivos que durante décadas han sustentado nuestra alimentación.

De acuerdo con la FAO, el 50% de la alimentación global proviene del campesinado, mientras que el 30% proviene de la cadena alimentaria industrial⁸⁷. A nivel nacional, el panorama es similar, pues cerca del 50% de los cultivos temporales, los cuales incluyen granos básicos, tubérculos y vegetales, son producidos por fincas pequeñas. Lo mismo ocurre con cultivos permanentes como el café y las frutas, para los que estas pequeñas fincas aportan el 48% de la producción⁸⁸. De acuerdo con este estudio, las fincas pequeñas aportan a la producción nacional el 83% del trigo, el 81% de los frijoles secos, el 79%

de la cebada, el 71% del maíz amarillo, el 61% del maíz blanco, el 35% de los cerdos, el 17% de los pollos y el 17% del ganado vacuno⁸⁹. Sin embargo, según la FAO, el 75% de la diversidad agrícola mundial se perdió en el transcurso del siglo XX, lo cual ha afectado de manera particular cultivos como el trigo, el arroz, el maíz, la papa, los frijoles, el tomate, entre otros⁹⁰.

La pérdida de la biodiversidad en la agricultura se puede atribuir a diversos factores. El más relevante reside en los cambios en la producción agrícola, la cual ha privilegiado en los últimos años la producción agroindustrial. Ello ha afectado modelos tradicionales de producción agrícola impulsados por el campesinado que no solo aseguran nuestra alimentación, sino que además garantizan nuestra soberanía alimentaria. Allí reside el impacto en la pérdida de biodiversidad, ya que mientras la agroindustria promueve monocultivos y la estandarización de patrones de alimentación, la economía campesina permite que los alimentos que consumimos sean aptos para el ambiente en el que se producen y que sean adecuados culturalmente. Distintas organizaciones alertan sobre la simplificación de nuestra dieta alimentaria justamente debido al enfoque que la agroindustria pone en unos pocos cultivos, entre los que se cuentan el arroz, el maíz, el trigo, la soya, la papa y la caña de azúcar, los cuales representarían cerca del 90% de la alimentación mundial⁹¹. Es por ello que organizaciones campesinas aseguraron en una declaración sobre las semillas que “*unas cuantas variedades uniformes reemplazan a miles de variedades locales, erosionando la diversidad genética que sustenta nuestra alimentación*”⁹².

En el centro de esta problemática se encuentra el creciente interés de la industria por ampliar el mercado de semillas y por generar una legislación que proteja esta inversión, aun cuando ello afecte gravemente el derecho a la alimentación y ponga en peligro medios de subsistencia para comunidades campesinas. De acuerdo con el Relator para el Derecho a la Alimentación, el sistema comercial de semillas ha generado la concesión de privilegios de monopolio a las empresas productoras de semillas, principalmente a través de instrumentos de propiedad intelectual, con lo cual se ha generado una dependencia de los agricultores más pobres y riesgos de endeudamientos, así como pérdida de biodiversidad propiciada por la extensión de las variedades comerciales⁹³.

⁸⁶ La Vía Campesina, Grain, Las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Resistencias y luchas, 2015, disponible en: <http://viacampesina.org/es/images/stories/pdf/Seed%20laws%20booklet%20ES%202.pdf>.

⁸⁷ Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia, junio de 2015. p. 13.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² Declaración de Balí sobre semillas, disponible en <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/biodiversidad-y-recursos-gencos-mainmenu-37/1128-las-semillas-campesinas-son-dignidad-cultura-y-vida-campesinos-en-resistencia-defendiendo-sus-derechos-respecto-de-las-semillas-campesinas>.

⁹³ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL SOBRE SEMILLAS

En un informe que el Relator sobre el Derecho a la Alimentación preparó sobre las consecuencias de las políticas de semillas y los derechos de propiedad intelectual aplicados a la agricultura en la realización del derecho a la alimentación, se aseguró que en los últimos años *“hemos sido testigos de un importante fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual a nivel mundial, promovido por los países desarrollados y en beneficio de las empresas de estos países”*⁹⁴. Este fortalecimiento demuestra el poder de la industria agrícola y de alimentos que mediante la propiedad intelectual ha generado la desaparición y menosprecio de las semillas campesinas. Las dos vías principales mediante las cuales se ha generado un régimen de propiedad intelectual son las patentes y los derechos de los obtentores vegetales.

El primer mecanismo consiste en un instrumento que reconoce que una persona natural o jurídica es propietaria exclusiva de una semilla específica; en consecuencia, tiene derecho a evitar el uso, la reproducción, la venta o el intercambio de dicho producto sin su expresa autorización. Así las cosas, los agricultores que quieran utilizar semillas patentadas deben realizar un pago al propietario de la patente y aun al comprarlas tienen obligaciones que restringen su uso (como la no reutilización de la semilla para un cultivo subsiguiente, por ejemplo). Por su parte, los derechos de obtentores vegetales consisten en otra forma de privatizar las semillas que se diferencia sutilmente de las patentes, pero que tienen los mismos impactos negativos en los derechos de los agricultores. Esta normatividad surgió de la Unión para la Protección e Obtenciones Vegetales (UPOV) y del convenio que regula su funcionamiento y los derechos de los fitomejoradores, el cual fue adoptado en 1961 y fue revisado en diversas ocasiones, siendo la última de sus revisiones la más restrictiva para los derechos de los agricultores⁹⁵.

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

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

En términos generales, las leyes sobre comercialización de semillas definen los criterios que las semillas deben cumplir para llegar al mercado. A nivel mundial, este tipo de legislación se ha justificado de manera doble. Por un lado, se ha dicho que es necesaria para proteger a los agricultores que contarán con semillas de calidad. Por otro lado, se ha asegurado que son necesarias para proteger a los consumidores mediante la producción de cultivos que cuenten con semillas certificadas. Sin embargo, como lo reconoce el Relator para el Derecho a la Alimentación, *“la expansión de derechos de propiedad intelectual puede constituir un obstáculo a la adopción de políticas que favorezcan el mantenimiento de la biodiversidad y de las variedades de los agricultores. Los derechos de propiedad intelectual recompensan y promueven la normalización y la homogeneidad, cuando lo que debería recompensarse es la diversidad biológica agrícola, en particular ante la creciente amenaza del cambio climático y la necesidad, por tanto, de aumentar la resistencia alentando a los agricultores a depender de diversos cultivos”*⁹⁶.

Asimismo, aseguró que esta visión de las semillas privilegia los cultivos de alto rendimiento en detrimento de los cultivos tradicionales, bajo la falsa premisa de que lo que importa en el sistema alimentario es únicamente la producción, dejando de un lado la distribución de recursos: *“El enfoque de intentar lograr la seguridad alimentaria simplemente proporcionando a los agricultores semillas que ofrecen un alto rendimiento en ciertas condiciones se basa en la premisa de que la seguridad alimentaria es principalmente un problema de producción, cuando en realidad las cuestiones de accesibilidad son como mínimo igualmente importantes”*⁹⁷.

Adicionalmente, movimientos campesinos han alertado sobre el riesgo de establecer derechos de

y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009.

⁹⁴ *Ibíd.*, párr. 10.

⁹⁵ La UPOV es una organización de carácter intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza, creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, el cual fue suscrito en París el 2 de diciembre de 1961. Entró en vigor el 10 de agosto de 1968 y fue revisado por los países miembros en tres ocasiones: el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991.

⁹⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009 párr. 39.

⁹⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009 párr. 37.

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

En Colombia, este tipo de leyes existen hace cerca de dos décadas, aunque recientemente se han visto reforzadas en virtud de la presión internacional para que se adopte este tipo de legislación^[96]. La Decisión 345 de 1993 de la Comunidad Andina de Naciones adoptó el régimen común de derechos de obtentores vegetales UPOV-1978. Esta decisión tiene como objetivo proteger los derechos de los fitomejoradores a través de la aplicación del Convenio UPOV⁹⁸ y tuvo poca aplicación inicial en el país, pues mientras fomentaba la adopción de semillas registradas y certificadas, no criminalizaba agricultores por utilizar dichas semillas. Sin embargo, la presión para que Colombia endureciera su legislación condujo a la adopción de la Ley 1032 de 2006, que modificó el Código Penal, para penalizar el uso de semillas protegidas. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, aunque se aclaró el alcance de dicha disposición.

Adicionalmente, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) adoptó la Resolución número 970 de 2010, que controlaba el uso, producción y comercialización de semillas y que se constituyó en uno de los motivos de las movilizaciones agrarias que se vivieron en el país durante el 2013 y 2014, ya que permitía la confiscación y destrucción de semillas. La norma fue suspendida en virtud de las protestas campesinas, y el 7 de septiembre de 2015 se expidió una nueva resolución que constituye

el marco general que reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas. Por su parte, en 2012 se adoptó la Ley 1518 de 2012, que incorporó a nivel interno el Convenio UPOV en su versión de 1991 como parte de los compromisos que el Gobierno colombiano adoptó al firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a la ausencia de consulta previa con grupos étnicos. El espíritu de esta norma persiste en las leyes vigentes y por ello es preciso elevar a rango constitucional una protección a las semillas como soporte de la soberanía alimentaria y como reconocimiento a los conocimientos campesinos y a su trabajo de conservación de la biodiversidad genética.

LA NECESIDAD DE PROTEGER LAS SEMILLAS

El Relator para el Derecho a la Alimentación ha alertado sobre la necesidad de proteger los derechos de los agricultores en la legislación nacional e internacional. Como ejemplo trae el artículo 9° del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este artículo reconoce la contribución que aportan las comunidades locales y agricultores en la conservación y desarrollo de recursos fitogenéticos, que son la base de la producción alimentaria, y exhorta a los Estados a que protejan los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos, el derecho a participar en la distribución de beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos y el derecho a participar en la toma de decisiones sobre estos recursos. En todo caso, el Relator considera que este reconocimiento no es suficiente y asegura que para que estos derechos se conviertan en realidad, *“los gobiernos deberían aceptar que tienen la obligación de apoyar los sistemas de semillas de los agricultores”*⁹⁹.

Por otra parte, es importante anotar que, de acuerdo con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen tres obligaciones frente al derecho a la alimentación, las cuales tienen aplicación respecto de las semillas como base de este derecho. La primera consiste en respetar el acceso existente a una alimentación adecuada. En esta medida, los Estados no deberían tomar decisiones que impidan dicho acceso. Como lo afirma el Relator para el Derecho a la Alimentación, *“la introducción de legislación u otras medidas que creen obstáculos a la utilización por los agricultores de los sistemas extraoficiales de semillas puede ser contraria a esa obligación, por cuanto privaría a los agricultores de un medio de lograr su sustento”*. La segunda obligación es

⁹⁸ Para una revisión exhaustiva de las leyes de semillas en Colombia, ver Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia, junio de 2015.

⁹⁹ Colombia es Estado miembro de la UPOV en virtud de la Ley 243 de 1995, que avaló la intención del Estado de adherir al Acta de 1978. La Corte Constitucional la declaró executable mediante sentencia C-262 del 13 de junio de 1996. El Convenio UPOV-78 entró en vigor el 13 de septiembre de 1996 en el país.

la de proteger el derecho a la alimentación, la cual “no sería respetada si un Estado no regulara las actividades de los titulares de patentes o de los fitogenetistas para evitar que violen el derecho a la alimentación de los agricultores que dependen de esos insumos para poder proseguir sus actividades agrícolas”. Y la tercera consiste en la obligación de realizar el derecho a la alimentación, la cual se procura, entre otras, facilitando el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, como las semillas.

Como se observa, garantizar el derecho de las comunidades a mantener, controlar y desarrollar sus conocimientos tradicionales, recursos genéticos y semillas conforme a su modo de vida se justifica como medio para proteger los derechos de campesinos y campesinas, en particular su autonomía en la producción agropecuaria; adicionalmente, se justifica como forma de reconocer su papel destacado en la agricultura y en la soberanía alimentaria al valorar sus conocimientos agrícolas y su aporte a la biodiversidad genética. Finalmente, esta inclusión en este proyecto de acto legislativo se constituye en una vía para cumplir con las obligaciones que el Estado colombiano ha adquirido respecto del derecho a la alimentación.

LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN REFORZADA PARA EL CAMPESINADO

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, existe un déficit de representación política del campesinado, que es antiguo y estructural. Este problema está relacionado con las políticas agrarias que han subordinado al campesinado y que en sus diseños institucionales no han contemplado la participación ni la representación política del campesinado en los espacios de decisión. Esta precariedad se verifica en la institucionalidad existente en el marco de la política agraria, diseñada para que los campesinos y campesinas participen en su proyección e implementación. Se trata de los consejos municipales de desarrollo rural, que son espacios de participación creados por la Ley 101 de 1993 para la concertación de las políticas y programas dirigidos al desarrollo de los territorios rurales¹⁰⁰. Luego de varios años de existencia, sus resultados son bastante precarios, tal como lo afirma el Cinep: “Por ejemplo en Boyacá, el Ministerio asesoró la creación de los CMDR, pero debido a la falta de compromiso y cambio de períodos administrativos, estos se encuentran inactivos en más de un 90% de los municipios del departamento. Según información otorgada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los CMDR solo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”¹⁰¹.

¹⁰⁰ Al respecto, consultar en http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm.

¹⁰¹ Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz (Cinepp-PP), Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-

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

De acuerdo con el Cinep, es necesario reconocer los vínculos entre la victimización a la que es sometida el campesinado y su ejercicio de movilización y protesta social. Según la base de datos de luchas sociales de esta organización, entre 1988 y 2012 los campesinos, campesinas y personas del campo en situación de desplazamiento forzado tomaron parte en el 15,5% del total de luchas sociales que han sido registradas el país¹⁰². De conformidad con la información de esta base de datos, el campesinado se movilizó por las políticas públicas agrarias en un 23%, por derechos de todo tipo en un 23%, por la tierra en un 18%, mientras el 34% restante está relacionado con la exigencia de construcción de infraestructura para sacar sus productos, con la demanda por servicios públicos y con demandas ambientales relacionadas con el incremento de actividades extractivas en los territorios. El Cinep asegura que todas las reivindicaciones del período mencionado develan el incumplimiento de pactos a los que los distintos gobiernos y el campesinado habían llegado sobre distintos aspectos¹⁰³.

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

LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN COMO PRINCIPIOS CENTRALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Uno de los fundamentos de este elemento del proyecto de acto legislativo reside en la necesidad de dar cumplimiento al principio democrático de la Constitución en lo que a los campesinos y campesinas respecta. La democracia y la participación son dos principios centrales de nuestra Constitución. De ellos se desprenden tanto derechos como deberes, así como principios que orientan el ejercicio del poder político. Esto implica que los ciudadanos no tienen

2012, agosto de 2013, pág. 22, disponible en <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

¹⁰² Ibid., págs. 10, 11.

¹⁰³ Ibid.

solamente el derecho de elegir a sus representantes mediante las elecciones en virtud de la soberanía popular, sino que adicionalmente tienen el derecho de “participar permanentemente en los procesos decisivos que incidirán significativamente en el rumbo de su vida”¹⁰⁴.

Por ello, aunque la democracia representativa aún tiene un lugar preponderante en nuestro sistema político, bajo la actual Constitución no se puede comprender sin el complemento de la democracia participativa. Es por esto que no puede interpretarse que el derecho político que tiene la ciudadanía de elegir a los miembros de las corporaciones públicas en virtud del artículo 40 de la Constitución se agota con el ejercicio del derecho al voto. Como lo ha establecido la Corte, “en la democracia participativa, debe también asegurarse que la expresión ciudadana tenga materialmente efectividad”¹⁰⁵.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el modelo de democracia participativa que contempla la Constitución Política vigente tiene como propósito “garantizar a los ciudadanos su permanente intervención en todos los procesos decisivos, tanto electorales como no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, buscando así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”¹⁰⁶ (subrayado fuera del texto). En este sentido, el artículo 2º de la Constitución indica que uno de los principios que conforman el –núcleo conceptual– de la democracia participativa es el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.”

Pero adicionalmente, el establecimiento de mecanismos efectivos de participación para el campesinado es una de las consecuencias necesarias del reconocimiento del sujeto campesino y de sus derechos territoriales. Como lo asegura el PNUD, reconocer al campesinado como un sujeto social y político con derechos debería generar acciones como: “a) Fomentar la creación de consejos regionales de consulta para proyectos que se han de desarrollar en sus territorios; b) Fortalecer la organización campesina de base y las de carácter regional; c. Promover la organización de escenarios periódicos de diálogo y deliberación pública del campesinado en la órbita nacional (al estilo de los que tienen los gremios), que cuenten con respaldo y reconocimiento gubernamental”. Al brindar mecanismos como el de la consulta popular cuando los derechos territoriales del campesinado se puedan ver afectados, este proyecto de acto legislativo está brindando participación activa al campesinado en la ordenación del territorio. Esto último es lo que está en juego con las distintas construcciones que del territorio hacen los grupos humanos, así como

con las configuraciones que del mismo hacen los proyectos económicos de diversa índole que se planean sobre la base material del territorio, pero que afectan sus dimensiones sociales, culturales y económicas.

Pero hay una razón adicional para impulsar mecanismos reforzados de participación como el que propone este proyecto de reforma constitucional. Se trata de la exigencia creciente de instrumentos internacionales de fortalecer mecanismos de participación cuando se encuentre en riesgo el ambiente. En efecto, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo establece, en su principio número 22, que las comunidades locales “desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales”. De igual forma, el mismo principio exhorta a los Estados a “reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”¹⁰⁷.

Tal como ocurre con los derechos territoriales campesinos, ha habido avances en el reconocimiento de la participación reforzada que deberían tener las comunidades campesinas en relación con sus derechos. La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera particular sobre la participación de campesinos en la construcción de proyectos de infraestructura y otros con impacto ambiental. En la Sentencia T - 348 de 2012, que versó sobre la vulneración de derechos fundamentales de una comunidad de pescadores debido a la implementación de un proyecto de infraestructura, la Corte recalcó la importancia del derecho a la participación, los mecanismos y tiempos para ello. De acuerdo con esta sentencia, en casos en que se desarrollen proyectos de gran envergadura, este derecho se traduce en “la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas”¹⁰⁸.

Y especificó que para garantizar este derecho existen múltiples mecanismos según el ámbito en el que se vaya a presentar la intervención estatal: “Por ejemplo, las consultas populares son un mecanismo de participación en el ámbito político. En materia ambiental, existen otros mecanismos de participación administrativa, dentro de los cuales está la consulta previa, la audiencia pública ambiental, la intervención en los procedimientos administrativos ambientales, el derecho de petición, las veedurías ciudadanas en asuntos ambientales y la participación en los procesos de planificación ambiental, entre otros”¹⁰⁹. Y continúa asegurando que, “La importancia de garantizar los espacios

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia C-585 de 1995, M. P.: Hernando Herrera Vergara.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2002. M. P.: Eduardo Montealegre.

¹⁰⁶ Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2003. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰⁷ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en junio de 1992.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2012, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt.

¹⁰⁹ Ibíd.

*de participación de la comunidad en el diseño y ejecución de megaproyectos que intervienen recursos del medio ambiente, se fundamenta además en que el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido en el que concurren varias dimensiones”.*¹¹⁰

En otra sentencia que versó sobre la protección constitucional reforzada de poblaciones vulnerables frente a proyectos de renovación urbana y recuperación del espacio público, la Corte aseguró que aunque la Corte haya abordado los significados que para los pueblos indígenas tiene el territorio sobre el cual se van a construir grandes obras, *“dicha relación también puede aplicarse a otros contextos diferentes, en los cuales se evidencia la importancia del entorno en el sostenimiento del proyecto de vida de la persona”*¹¹¹. Para la Corte, *“el significado que le otorga una persona al espacio en donde desarrolla una actividad, por ejemplo, económica, es importante para su realización como ser humano”*¹¹². En virtud de lo anterior, según la Corte, el presunto interés general que tendría una obra no puede aplicarse de manera neutra, pues no se pueden desconocer los derechos fundamentales que podrían verse afectados por su desarrollo: *“En definitiva, el interés general no es un principio que pueda aplicarse en abstracto o en virtud de la visión que se tenga del desarrollo y del progreso, sino que debe tener en cuenta al otro”*¹¹³.

CONSULTA POPULAR PARA EL CAMPEINADO EN CASO DE AFECTACIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN REFORZADO

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana contemplado en el artículo 103 de la Constitución Política. De acuerdo con la Ley 134 de 1994, este mecanismo es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto¹¹⁴. Esta ley establece, adicionalmente, que en todos los casos la decisión del pueblo es obligatoria. Según la Corte Constitucional, la consulta popular consiste *“en la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión”*¹¹⁵. Para la Corte, esto implica que el

pueblo no adopta directamente la decisión referida al asunto sometido a consulta, sino que impone un mandato claro de acción al poder ejecutivo. Por ello, la Corte también ha señalado que la consulta popular es *“la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que posteriormente, la obliga a traducirla en acciones concretas”*¹¹⁶.

A pesar de que en principio la consulta popular es de carácter facultativo para el Presidente, los gobernadores y los alcaldes, la Constitución Política establece tres casos en los que estos mandatarios tienen la obligación de activar la consulta popular para indagar la opinión del pueblo y actuar de conformidad a su decisión. Estos casos son los siguientes: cuando se pretenden conformar nuevos departamentos (art. 297 C. P.); cuando se va a conformar un área metropolitana o se quiere incluir un municipio en un área previamente existente (art. 319, incisos 2° y 3°); para vincular un municipio a una provincia ya constituida (art. 321, inciso 4°). Como se observa, los tres casos en los que la consulta resulta obligatoria actualmente están relacionados con el ordenamiento territorial. El constituyente quiso vincular al pueblo a este tipo de decisiones por ser trascendentales para quienes se podrían ver afectados de alguna manera por ellas. Este proyecto de reforma constitucional busca agregar un caso adicional a los tres ya existentes, para obligar a los mandatarios municipales, departamentales y nacionales a que consulten al pueblo siempre que haya un proyecto de cualquier tipo que pueda afectar el ordenamiento territorial y, de paso, afectar derechos fundamentales.

ADAPTACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES RECONOCIDOS UNIVERSALMENTE A LAS NECESIDADES PARTICULARES DEL CAMPEINADO

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

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha planteado que los derechos sociales deben adaptarse a los diversos contextos donde transcurre la vida de las comunidades y los individuos. Para que los derechos puedan garantizarse plenamente deben ser adaptables a realidades sociales diversas y ser aceptables conforme a las tradiciones culturales de los pueblos, pues en caso contrario no lograrán el objetivo de

¹¹⁰ Ibíd.

¹¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-244 de 2012, M. P. Jorge Pretelt Chaljub

¹¹² Ibíd.

¹¹³ Ibíd.

¹¹⁴ Ley 134 de 1994, art. 8°.

¹¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

¹¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

dignificar a todas las personas. Si los currículos educativos no se diseñan teniendo en cuenta la historia y la vida diaria de las comunidades, si la alimentación no es acorde a las costumbres de los pueblos, o si la vivienda no se construye de acuerdo a las características de los territorios, entonces los derechos a la educación, a la salud y a la vivienda no estarían plenamente garantizados. Por eso la *Adaptabilidad* en materia de derechos sociales es una condición necesaria para que tales derechos se garanticen plenamente.

La cuestión de la adaptación a contextos diversos está ligada a dos principios de interpretación de los derechos sociales: *Adaptabilidad* y *Aceptabilidad* cultural. Tanto el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en sus observaciones generales, como la Corte Constitucional en varias sentencias, se han pronunciado sobre el principio de *Adaptabilidad* en materia de derechos sociales. En la Observación General número 13, relativa al derecho a la Educación, el mencionado Comité de la ONU plantea que la “*educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados*”¹¹⁷. Esta tesis también es defendida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-743 de 2013; para la Corte, “*el requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar*”¹¹⁸.

El concepto de *Aceptabilidad* cultural también ha sido defendido en múltiples ocasiones por estos organismos. En materia de derecho a la Salud, el Comité planteó que “*los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades*”¹¹⁹. Este principio ha sido acogido por la Corte Constitucional en múltiples fallos, destacándose la Sentencia C-313 de 2014 que revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud¹²⁰.

En materia del derecho a la Vivienda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

habló de la adecuación cultural de la vivienda, para aludir a “*la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda*”¹²¹. El Comité también ha planteado tesis similares frente al derecho a la alimentación, destacando que la satisfacción de las necesidades alimentarias de los individuos requiere el consumo de víveres ¿sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada¹²².

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

La adaptación de los derechos sociales requiere políticas que van más allá de la *aceptabilidad* cultural o la adecuación a contextos rurales o modos de vida campesinos. La adecuación cultural cobra vigencia si hay algún acceso a políticas que promueven acceso a bienes, servicios y políticas necesarias para las comunidades, pero ello no ocurre cuando los programas de bienestar social no llegan a las comunidades y el Estado incumple sus obligaciones en materia de derechos sociales. Por eso el paso previo a la adecuación cultural es el desarrollo de políticas de acceso físico y económico a bienes y servicios de los que no dispone buena parte de la población campesina. En materia de derecho a la educación, por ejemplo, los resultados del Censo Nacional Agropecuario¹²³ reflejan que el 11.5% de los mayores de 15 años son analfabetas, y uno de cada cinco niños y jóvenes entre 5 y 16 años no asiste a ninguna institución educativa. El

¹¹⁷ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 13, párr. 6.

¹¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas.

¹¹⁹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 14, párr. 12.

¹²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2014, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza.

¹²¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4, párr. 8.

¹²² Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12, párr. 8.

¹²³ Los resultados del censo pueden consultarse en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

Estado colombiano tiene la obligación de garantizar el acceso físico y económico a la educación para todos los niños y niñas campesinos, y también tiene la obligación de adecuar los programas educativos a las realidades del campo. Lo mismo puede decirse de los programas de vivienda, hábitat, salud, seguridad social, agua, alimentación y el conjunto de derechos sociales de los que son titulares los individuos y las comunidades campesinas.

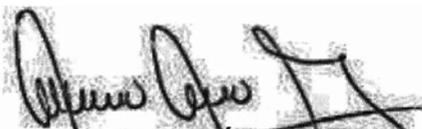
CONCLUSIONES

Finalmente, este es un proyecto de acto legislativo necesario para sentar las bases de un nuevo relacionamiento con los campesinos y campesinas que alimentan la Nación. Adecuar el texto constitucional a las realidades actuales y a las exigencias de las comunidades campesinas es un imperativo ético y político. La discriminación y exclusión de la que actualmente es víctima este grupo social requiere de la adopción de medidas urgentes por parte del poder legislativo. Las reformas propuestas también son necesarias jurídicamente. Como lo han reconocido varios mecanismos de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, existen nuevos derechos del campesinado que no han sido formalmente reconocidos, y los que existen se han mostrado insuficientes para proteger a este grupo social. Pero la reforma es además necesaria como herramienta para mejorar los mayores problemas que aquejan al campo y que tienen incidencia en la vida de las comunidades campesinas, así como en el resto de la nación. La concentración de tierras, el hambre, la pobreza y la ordenación antidemocrática e inconsulta de los territorios podrán ser combatidas con la adecuación del artículo 64 constitucional y con su debida implementación y cumplimiento. El reconocimiento político del sujeto campesino es una deuda histórica que este proyecto contribuirá a saldar, lo que sin duda está en dirección de los mandatos del Estado social de derecho y de las exigencias políticas que actualmente demanda el país.

PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la honorable Comisión Primera Constitucional del Senado dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2018 Senado**, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular, Conforme al proyecto original radicado.

Ponente,


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 10 DE 2018 SENADO

por el cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hiciera el pasado 9 de agosto la mesa directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado al proyecto de ley del asunto.

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Este Proyecto de Ley Estatutaria tiene como objetivo reglamentar el actual artículo 262 de la Constitución Política que fue modificado por el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015 “*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*” en materia de coaliciones, avanzando en el desarrollo de una regulación enfocada en la conformación y el ejercicio político de las coaliciones de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para elecciones a corporaciones públicas; de manera que se brinden garantías efectivas al pluralismo en el sistema político a través de la construcción de una herramienta para la participación de las organizaciones políticas en un marco institucional que posibilite su adquisición progresiva de derechos.

Con el proyecto de ley se reglamenta la presentación de listas de candidatos en coalición a corporaciones públicas, estableciendo que:

- Aplica para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en la última elección una votación de hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción.
- Aplica para los partidos y movimientos políticos nuevos que tengan personería jurídica, en tanto no se requiere haber obtenido una votación mínima ni haber participado en elecciones anteriores.
- Las listas de coalición tendrán el mismo tratamiento que las presentadas por partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos en cuanto a umbrales y cifra repartidora.
- Los partidos y movimientos políticos no podrán presentar listas propias en las circunscripciones donde hayan inscrito una lista de coalición.

- Ningún partido o movimiento político podrá participar en más de una coalición en una misma circunscripción durante una misma elección.
- En ningún caso un partido o movimiento político puede representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.
- En el formulario de inscripción de listas de coalición se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.
- Las listas serán definidas mediante acuerdo de los partidos políticos que conforman la coalición, teniendo en cuenta los estatutos de cada partido.
- La coalición deberá contar con un “acuerdo de coalición”, que rija su funcionamiento y que contenga:
 - Los principios y reglas que la rigen.
 - La agenda programática.
 - El régimen de responsabilidad, según la normatividad vigente.
 - El mecanismo de financiamiento de la campaña.
 - Las reglas de distribución en materia de reposición de gastos y anticipos.
 - Los espacios de publicidad.
 - Los gerentes de campaña, y
 - Los procesos de auditoría interna.
- El acuerdo de coalición será vinculante, por ello, los partidos y movimientos políticos, sus directivos y demás miembros y/o afiliados no podrán inscribir ni apoyar listas distintas a la que fue inscrita por la coalición.
- Los miembros de la coalición actuarán en bancadas sólo en los aspectos del acuerdo de coalición.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autores de la iniciativa: honorables Senadores y Senadoras: Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Feliciano Valencia Medina, Fabián Gallo Cubillos, Griselda Lobo Silva, Iván Cepeda Castro, Gustavo Francisco Petro Urrego y honorables Representantes: Ángela María Robledo, Omar De Jesús Restrepo Correa, María José Pizarro, Jhon Jairo Cárdenas Morán, David Racero, Luis Alberto Albán.

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 542 de 2018

3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 9 de agosto fui designada ponente en primer debate del **Proyecto de ley número 10 de 2018**, “*por el cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresivas de derechos de los partidos políticos mediante*

la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”.

4. OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

En este orden de ideas, el principal objetivo es:

Reglamentar las coaliciones de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos como una herramienta efectiva para promover el pluralismo político y garantizar la representatividad en las corporaciones públicas.

5. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

Dentro de los Estados democráticos modernos, los partidos políticos han tenido una connotación importante e indispensable. Una democracia moderna presupone la confrontación de ideas, y esta es una estrategia fundamental para la racionalización de las expresiones públicas. En este sentido, los partidos políticos son una pieza clave para la confrontación electoral¹. Además, son piezas fundamentales de una sociedad para que se dé el debate político, especialmente en tiempo electoral.² En resumen, los partidos políticos son actores importantes en la democracia.

Para algunos autores como García-Pelayo en su texto “El Estado de Partidos”, la democracia es entendida como una democracia de partidos, es decir, que un Estado Democrático es un Estado de Partidos, en tanto estas agrupaciones permiten que se configuren los insumos necesarios para que el sistema político funcione, en donde se destaca: movilización electoral de la población, ascenso al Estado de orientaciones políticas distintas, y además permite que las demandas sociales lleguen a la agenda nacional.

En el caso colombiano, dos partidos han estado presentes en la vida de la democracia representativa del país: el Partido Liberal y el Partido Conservador, ambos nacidos en el siglo XIX³. Es en este sentido que, el bipartidismo ha sido una de las características más arraigadas en la vida republicana colombiana. Sin embargo, este hecho empezó a cambiar con la expedición de la Constitución Política de 1991, donde se comprendió la importancia de la pluralidad en la participación democrática, como una característica que fortalece la representatividad de un país megadiverso como es el nuestro.

¹ Vásquez Muñoz, Tania Celina. Los partidos políticos como factores de discusión racional. Deliberación y elecciones. En: Revista Mexicana de Opinión Pública. Volumen No. 20. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870730015000319>.

² *Ibíd.*

³ Fontalvo, V. (2016). Los partidos políticos tradicionales en Colombia como expresión de poder para el sostenimiento de la democracia representativa. *Jurídicas CUC*, 16 (1), 209-214.

La Corte Constitucional ha mencionado sobre los partidos políticos y movimientos sociales lo siguiente:

“Los partidos políticos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades de representación democrática constitucionalmente reconocidas, cuyo papel es de carácter complejo, pues de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política, siendo medios de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política, y cumplen el papel de canalizar la voluntad pública de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos, función en la que se sustenta, a juicio de la Corte, el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista”⁴.

Menciona también la Corte Constitucional frente a la importancia del pluralismo en Colombia:

“La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico, circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual (i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc”⁵.

Producto de los cambios organizados por la Constitución Política de 1991, el número de movimientos políticos y sociales aumentó radicalmente. Sin embargo, la apertura del sistema político no significó más organización, ni mejor representación política⁶. Este surgimiento de múltiples y pequeñas fuerzas, que con muy pocos votos podrían acceder a las corporaciones públicas,

llevaron a tres consecuencias negativas principales: i) aumento de personalismo y debilitamiento de los partidos políticos⁷, ii) las negociaciones entre el gobierno y los parlamentarios resultaban más complejas, y iii) las rendiciones de cuentas eran cada vez más difíciles.

Por estos motivos, se decidió adelantar unos cambios que se concretaron con la Reforma Política del año 2003. Estos cambios debían respetar la pluralidad de los partidos políticos en Colombia, pero fortaleciendo al mismo tiempo a los partidos políticos. En otras palabras, se trata de un justo medio para un adecuado funcionamiento del sistema político colombiano.

Sin embargo, y pese a que se han intentado fortalecer ideológicamente y materialmente los partidos, muchas de las medidas adoptadas dentro del sistema político y electoral han ido en demérito de los partidos políticos alternativos o independientes, afectando la pluralidad representada en aquellas pequeñas agrupaciones políticas que no están representadas en los partidos políticos más fuertes. Un ejemplo de esto es la carencia de financiación que permita igualdad de condiciones en la participación de elecciones, en donde la posibilidad de financiación privada de campañas ha sido un elemento distorsionador de la capacidad real que tenga un partido político y un movimiento significativo de ciudadanos. Otro caso es el incremento del umbral del 2 al 3%, lo cual implicó que muchos partidos desaparecieran o tuvieran que fusionarse para poder continuar, en donde no es claro si la prioridad es un enfoque ideológico. Finalmente, la corrupción y el fraude electoral no han permitido estructurar un sistema electoral y de partidos fuertes. Todos estos hechos hasta el día de hoy continúan siendo los principales desafíos del sistema político y no han sido atendidos a pesar de la gravedad que representa esto para garantizar el pluralismo democrático en Colombia.

Con este proyecto de ley se permitiría garantizar que los partidos alternativos o independientes puedan hacer alianzas para obtener el umbral conjuntamente sin que esto determine que dejen de existir como estructuras independientes entre ellas, fortaleciendo así el pluralismo tan importante en un régimen democrático, sin llevar a un aumento en las candidaturas independientes que puedan minar el sistema multipartidista colombiano⁸.

Finalmente, la Corte Constitucional menciona:

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵ Ibíd.

⁶ Vanegas Quintero, Juan Camilo. Impacto de la reforma política de 2003 en los partidos y en el sistema de partidos local. El caso de Cali, elecciones 2007.

⁷ Ossa, Juan Pablo. El Efecto de la Reforma Política de 2003 sobre las Corporaciones de Representación Popular: el caso del Concejo de Bogotá. Tomado el día 22 de agosto de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint64.2006.09>.

⁸ Es decir, se fortalecen los partidos políticos sin llevar a una disminución en la pluralidad dentro del sistema democrático colombiano.

“Los partidos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades constitucionalmente reconocidas de representación democrática, resultan profundamente influenciados por este cambio cualitativo. Bajo el modelo anterior, la función de las agrupaciones políticas era de simple intermediación entre los electores y los cargos y corporaciones públicas. Ahora, en vigencia de la democracia participativa y pluralista, estas agrupaciones redefinen su función, con el fin de tornarse compatibles con la nueva concepción de democracia antes señalada. Así lo ha identificado la Corte, al prever que “el principio democrático participativo tiene relación inescindible con la soberanía popular. Este vínculo se comprueba al considerar que en el Estado Constitucional toda modalidad de poder político encuentra su sustento en la expresión de la voluntad popular que lo inviste de legitimidad. A su vez, esa voluntad se ejerce mediante la democracia participativa y pluralista, entendida desde un criterio normativo, esto es, en tanto procedimiento para encauzar la decisión de la mayoría en un marco respetuoso de la deliberación, los derechos de las minorías y el grado efectivo de incidencia de ese debate democrático en la determinación de las diversas esferas de la vida social y comunitaria”⁹.

Podría decirse entonces que este proyecto es una garantía para el pluralismo y el fortalecimiento democrático, en donde se permitirá que los partidos alternativos e independientes y los movimientos significativos de ciudadanos puedan seguir siendo voceros en los distintos espacios de las corporaciones públicas de los sectores sociales a quienes representan, fortaleciendo sus procesos ideológicos y organizativos.

Estas coaliciones tendrán reglas claras, además, el régimen de bancadas y la prohibición a la doble militancia no tendrá alteración alguna, continuando así con el fortalecimiento programático de los partidos políticos.

6. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

6.1. Naturaleza de Ley Estatutaria

Dentro del sistema normativo colombiano se reconocen por su jerarquía y especialidad a las leyes de estatutarias. El artículo 152 de la Constitución Política establece que el Congreso debe regular los siguientes temas mediante este tipo de ley especial:

- a) Los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.
- b) La administración de justicia.
- c) La organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos; el estatuto de la oposición y las funciones electorales.

- d) Las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana.
- e) Los estados de excepción.
- f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

El Constituyente de 1992 consideró que este tipo de leyes estatutarias deben regular temas sensibles para los derechos fundamentales y para el sistema democrático. Adicionalmente, de acuerdo con la Corte Constitucional, una ley estatutaria no se identifica por el nombre que se le otorgue al título de la respectiva ley¹⁰. Así pues, para efectos de identificar este tipo de ley es ilustrativo tener dos criterios de distinción: i) criterio material, y ii) criterio procedimental. El primero hace referencia a los temas que están dentro del artículo 152 y el segundo es sobre el trámite reforzado que deben cursar para entrar en vigencia.

El análisis que pretende justificar el presente proyecto de ley se limitará al criterio material. El Proyecto de ley número 10 del 2018 del Senado de la República regula el derecho a la participación política de los ciudadanos que pertenecen a partidos minoritarios, imponiendo condiciones al ejercicio de las coaliciones para el acceso a cargos dentro de las corporaciones públicas. La Corte Constitucional en las Sentencias C-894 de 2006, C-1338 de 2000 y C-370 de 2006 ha regulado que corresponden tramitarse por este tipo de ley, aquellas leyes que afectan directamente el ejercicio del derecho por estar tocando el núcleo esencial que podría afectar su reconocimiento. En este orden de ideas, se están regulando las atribuciones que están consagradas en el propio texto constitucional mediante el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015, de manera que se ha regulado su ejercicio, mientras se establecen límites y prohibiciones que afectan los derechos políticos, al mismo tiempo que se trata de disposiciones importantes en el régimen de partidos políticos y movimientos representativos minoritarios. De esta manera, se está incurriendo en los literales a) y c) del artículo 152.

Además, dentro del texto de la ley que se reglamentan las condiciones para que los partidos políticos y movimientos significativos de ciudadanos puedan acceder a este tipo de opciones para presentar listas a las corporaciones públicas, en ese sentido se está afectando el ejercicio de la participación democrática de los ciudadanos que hagan parte de estos entes políticos.

Con base en todo lo anterior, es importante manifestar que estamos ante un trámite legislativo especial, que está sujeto a reserva de ley. Por ello, el Congreso es el único que está llamado a realizar la regulación.

6.2 El presente proyecto tiene la virtud de fortalecer la pluralidad representativa en las

⁹ Op cit. Supra nota 5.

¹⁰ C-756 de 2008 y C-942 de 2009.

corporaciones públicas sin debilitar el sistema de partidos.

El Proyecto de Ley Estatutaria número 10 de 2018 fortalece la participación de aquellos partidos y movimientos significativos de ciudadanos que de manera individual no puedan acceder a cargos de las corporaciones públicas, pero que pueden unirse con otras colectividades en puntos programáticos concretos para ganar representación y poder acceder a estos cargos. Esto sin afectar el orden de partidos porque se les estaría obligando a actuar como bancada, pero sin perder ellos individualmente sus particularidades ganando en representatividad dentro de las corporaciones públicas. De esta manera, se tendrán corporaciones más diversas pero organizadas.

Este proyecto tiene la ventaja de fortalecer el pluralismo político porque permite que más fuerzas políticas ingresen a las corporaciones públicas mediante la figura de las coaliciones. Pero al mismo tiempo establece ciertas regulaciones como el acuerdo de coalición que garantizan un orden de partido sobre las personas que resulten electas mediante las listas inscritas bajo esta figura, en relación con los acuerdos que se hicieron.

De esta manera, se articula de manera adecuada la diversidad de fuerzas políticas y el orden necesario para adelantar el trabajo propio de las corporaciones públicas. Un elemento clave dentro del proyecto de ley es la fuerza normativa de los acuerdos de coalición.

6.3 Vinculatoriedad de los acuerdos de coalición

Uno de los pilares fundamentales de la presente propuesta es reconocer el carácter vinculante del “acuerdo de coalición”, por ser un elemento estructural de las coaliciones. Esta obligatoriedad ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional al estudiar la responsabilidad de los partidos respecto a los pactos de coalición en la Sentencia C-490 de 2011.

Respecto de la obligatoriedad de las decisiones de los partidos y movimientos políticos adoptadas con base en el principio de autonomía de los mismos, la Corte ha reconocido que la Constitución les confiere a estas agrupaciones la libertad organizativa interna, pero que una vez estos se ponen de acuerdo sobre la normatividad que ha de regirlos, esta se convierte en obligatoria para todos sus integrantes, tal como sucede con los pactos de coalición.

Las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, para ser aplicados en los procesos de escogencia de candidatos (Art. 107 C. P.), en tanto constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política; por ello, el establecimiento de unos acuerdos básicos entre

los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; así mismo son elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta.

El carácter vinculante del acuerdo realizado entre las diferentes fuerzas políticas y/o ciudadanas coaligadas con propósitos electorales, se deriva del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución. En tanto que la inclusión en los formularios de inscripción de los partidos y movimientos que integran la coalición, así como la filiación política de los candidatos, protege la libertad del elector.

Así las cosas, resulta claro que el acuerdo de coalición es de obligatorio cumplimiento para todos los miembros de la coalición, en consecuencia, los comportamientos que contravengan lo acordado generarán responsabilidad en los términos de la normatividad vigente. Esta responsabilidad será para lista de la coalición en su conjunto.

6.4 El presente proyecto de ley está amparado en el siguiente marco constitucional:

Las coaliciones están reguladas constitucionalmente en el artículo 263, modificado por el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015, en los siguientes términos:

Artículo 262¹¹. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

(...)

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.

6.5 Experiencias comparadas:

A continuación, se presenta el panorama de algunos países en cuanto a la existencia y funcionamiento de las coaliciones.

¹¹ Este artículo fue reenumerado por el Acto Legislativo 02 de 2015.

Países con coaliciones:	Texto del articulado de los países:
<p>México: En los artículos 88 de la Ley General de Partidos Políticos de México se contempla que:</p>	<p>Artículo 88 “1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.</p> <p>2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.</p> <p>3. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno.</p> <p>4. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.</p> <p>5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.</p> <p>6. Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral”.</p>
<p>Chile: En la Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios de Chile se habilita la existencia de pactos electorales en los siguientes términos:</p>	<p>“Artículo 3° bis. En las elecciones de Parlamentarios dos o más partidos políticos podrán acordar un pacto electoral.</p> <p>En las elecciones de diputados y senadores, al interior de cada pacto electoral, los partidos políticos integrantes de dicho pacto podrán, cada uno, asociarse con candidatos independientes.</p> <p>El pacto electoral regirá en todas las regiones del país en que uno o más de los partidos políticos integrantes del mismo se encuentren legalmente constituidos.</p> <p>Las declaraciones de candidaturas que presente el pacto electoral, solo podrán incluir candidatos de los partidos políticos que se encuentren legalmente constituidos en la respectiva región.</p> <p>El pacto electoral deberá formalizarse ante el Servicio Electoral, en forma previa al vencimiento del plazo y a las declaraciones de candidaturas, mediante la presentación de una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos integrantes del pacto, que deberá indicar la decisión de concurrir en lista conjunta en una elección de Parlamentarios y que existe afinidad entre sus declaraciones programáticas.</p> <p>El pacto electoral se entenderá constituido a contar de la fecha de su formalización. Los partidos políticos que hubieren constituido un pacto o una asociación con candidaturas independientes no podrán acordar otro a menos que aquel fuere dejado sin efecto. Se podrá dejar sin efecto un pacto electoral o una asociación con candidaturas independientes cuando los partidos que lo integren hayan dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 29, inciso primero, de la Ley número 18.603, y exista acuerdo unánime entre ellos. Este acuerdo deberá ser comunicado al Servicio Electoral, mediante una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos de que se trate, antes del vencimiento del plazo para presentar candidaturas”.</p>
<p>Argentina: La Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Argentina contempla la existencia de alianzas políticas.</p>	<p>“Artículo 10. Los partidos políticos de distrito y nacionales pueden constituir alianzas de distrito o nacionales respectivamente de dos (2) o más partidos, de acuerdo a lo que establezcan sus respectivas cartas orgánicas, con el propósito de presentar candidatos para cargos públicos electivos.</p> <p>Asimismo, los partidos de distrito que no formen parte de un partido nacional pueden integrar una alianza con al menos un (1) partido político nacional.</p> <p>Los partidos políticos que integren la alianza deben requerir su reconocimiento, ante el juez federal con competencia electoral del distrito respectivo o de la Capital Federal, en el caso de las alianzas nacionales, hasta sesenta (60) días antes de la fecha de la elección primaria, abierta, simultánea y obligatoria, debiendo acompañar:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) El acuerdo constitutivo de la alianza, que incluya el acuerdo financiero correspondiente; b) Reglamento electoral; c) Aprobación por los órganos de dirección de cada partido, de la formación de la alianza transitoria de acuerdo a sus cartas orgánicas;

Países con coaliciones:	Texto del articulado de los países:
	d) Domicilio central y actas de designación de los apoderados; e) Constitución de la junta electoral de la alianza; f) Acuerdo del que surja la forma en que se distribuirán los aportes correspondientes al fondo partidario permanente. Para continuar funcionando, luego de la elección general, en forma conjunta los partidos que integran la alianza, deberán conformar una confederación”.
Perú: La Ley de Partidos Políticos se refiere a la alianza entre partidos bajo los siguientes términos:	“Artículo 15. Los partidos pueden hacer alianzas con otros partidos o movimientos políticos debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común. La alianza deberá inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines. A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto. En el acuerdo debe constar el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo y la designación de los personeros legal y técnico de la alianza. La alianza debe inscribirse entre los cientos ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y los treinta (30) días antes del plazo para la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República. Los partidos y movimientos políticos que integren una alianza no pueden presentar, en un proceso electoral, una lista de candidatos distinta de la patrocinada por esta en la misma jurisdicción”.

7. AUDIENCIA PÚBLICA

En cumplimiento del artículo 51 de la Ley 130 de 1994, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional mediante Resolución número 01 del 23 de agosto de 2018 convocó Audiencia Pública para discutir los siguientes proyectos de ley:

Proyecto de ley número 10 de 2018 Senado, “por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”.

Proyecto de ley número 26 de 2018 Senado, “por medio de la cual se dictan normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres”.

Proyecto de ley número 72 de 2018 Senado, “por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones”.

En lo que respecta al Proyecto de ley número 10 de 2018, el interviniente Camilo Vargas, en representación del Misión de Observación Electoral (MOE), presentó algunos comentarios valiosos sobre el texto del articulado. La MOE celebra que dentro del Congreso se discuta la reglamentación de las coaliciones políticas.

Dentro de los comentarios que se presentaron en la Audiencia Pública, estimó importante la necesidad de aclarar los asuntos relacionados con la responsabilidad política de los partidos coaligados.

En ese orden de ideas, se propone realizar una modificación al parágrafo 1° del texto del artículo 29A de la Ley 1475 de 2011, con la intención de asegurar que las organizaciones políticas que componen las coaliciones deberán responder en su conjunto por todo lo que esté contenido en el acuerdo de coalición. En este sentido, responderán

políticamente y financieramente por las actuaciones de los candidatos que pertenezcan a la lista.

Adicionalmente, la MOE consideró la necesidad de definir reglas mínimas para el seguimiento y control de la financiación. En este sentido, se adicionó la obligación de presentar un informe único de gastos de coalición en el mismo parágrafo.

8. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

De conformidad con lo expuesto hasta este momento, la reglamentación de las coaliciones de los partidos políticos y movimientos significativos de ciudadanos es un desarrollo de una garantía contenida en la Constitución Política con el objetivo de fortalecer el pluralismo democrático dentro del sistema político colombiano.

Con este proyecto de ley se otorga una facultad a los partidos alternativos o independientes, así como a los nuevos partidos, de unir fuerzas para poder alcanzar curules y representación en las corporaciones públicas dentro de un marco programático delimitado. Esta iniciativa está alineada con las necesidades de la democracia colombiana de tomar medidas específicas que nutran la diversidad de ideas dentro del escenario nacional para la toma de decisiones de manera representativa, sin debilitar el sistema de partidos políticos que cumple una función importante en la democracia.

En ese sentido resulta fundamental la aprobación del presente proyecto de ley por parte del legislador estatutario, toda vez que este tiene como objetivo fundamental reglamentar las coaliciones de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos como una herramienta efectiva para promover el pluralismo político y garantizar la representatividad en las corporaciones públicas.

Sin embargo, es importante hacer un ajuste en el texto del articulado relacionado con la responsabilidad de los partidos y movimientos

políticos coligados en materia política y financiera, la cual requiere mayores precisiones a nivel de ley para evitar abusos en los acuerdos de coalición que afecten el sistema democrático colombiano.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En concordancia con las consideraciones, presentaré una modificación al texto del artículo 2° del Proyecto de Ley Estatutaria número 10 de 2018:

Texto del Proyecto de ley número 10 de 2018:	Texto Propuesto para Primer Debate:
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular las coaliciones de partidos y movimientos políticos para corporaciones públicas como mecanismo para promover el pluralismo político, garantizar la participación de los partidos y movimientos políticos y su adquisición progresiva de derechos.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular las coaliciones de partidos y movimientos políticos para corporaciones públicas como mecanismo para promover el pluralismo político, garantizar la participación de los partidos y movimientos políticos y su adquisición progresiva de derechos.</p>
<p>Artículo 2°. Adiciónese el artículo 29A de la Ley 1475 de 2011 el cual quedará así: Artículo 29A. Candidatos de coalición a corporaciones públicas. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en la última elección una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar una lista de candidatos en coalición para la misma corporación pública. Esas listas tendrán el mismo tratamiento que las presentadas por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos en cuanto a umbrales y cifra repartidora. No podrán presentar listas propias en las circunscripciones donde hayan inscrito una lista de coalición, como tampoco podrán participar en más de una coalición en la misma circunscripción durante una misma elección. En ningún caso un partido o movimiento político puede representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición. En el formulario de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas se indicarán los partidos y movimientos que la integran y el partido o movimiento de la coalición al que pertenece cada uno de los candidatos. La conformación y orden de la lista será definida mediante el acuerdo que realicen los partidos y movimientos políticos que hacen parte de la coalición, siguiendo mecanismos de democracia interna para lo cual tendrán en cuenta los estatutos de cada uno de ellos. Parágrafo 1°. Antes de la inscripción de la lista, la coalición debe realizar un acuerdo de coalición, que como mínimo debe contener: los principios y reglas que regirán sus actuaciones, la agenda programática, el régimen de responsabilidad conforme a lo establecido en la normatividad vigente, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña, las reglas de distribución en materia de reposición de gastos y anticipos, los espacios de publicidad, los gerentes de campaña y los procesos de auditoría interna.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese el artículo 29A de la Ley 1475 de 2011 el cual quedará así: Artículo 29A. Candidatos de coalición a corporaciones públicas. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en la última elección una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar una lista de candidatos en coalición para la misma corporación pública. Esas listas tendrán el mismo tratamiento que las presentadas por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos en cuanto a umbrales y cifra repartidora. No podrán presentar listas propias en las circunscripciones donde hayan inscrito una lista de coalición, como tampoco podrán participar en más de una coalición en la misma circunscripción durante una misma elección. En ningún caso un partido o movimiento político puede representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición. En el formulario de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas se indicarán los partidos y movimientos que la integran y el partido o movimiento de la coalición al que pertenece cada uno de los candidatos. La conformación y orden de la lista será definida mediante el acuerdo que realicen los partidos y movimientos políticos que hacen parte de la coalición, siguiendo mecanismos de democracia interna para lo cual tendrán en cuenta los estatutos de cada uno de ellos. Parágrafo 1°. Antes de la inscripción de la lista, la coalición debe realizar un acuerdo de coalición, que como mínimo debe contener: los principios y reglas que regirán sus actuaciones, la agenda programática, el régimen de responsabilidad conforme a lo establecido en la normatividad vigente, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña, las reglas de distribución en materia de reposición de gastos y anticipos, los espacios de publicidad, los gerentes de campaña y los procesos de auditoría interna.</p>
<p>Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición para corporaciones públicas tiene carácter vinculante entre quienes lo suscriben y, por tanto, los partidos y movimientos políticos como sus directivos y demás miembros y/o afiliados no podrán inscribir, ni apoyar listas distintas a la que fue inscrita por la coalición. Parágrafo 3°. Los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición actuarán en bancadas sólo en los aspectos que hacen parte del acuerdo de coalición.</p>	<p><u>Además, los partidos y movimientos políticos coligados, deben presentar un informe único de gastos por coalición, con la información desagregada por candidato, independiente del partido al que pertenezca. Para todo lo contenido en el acuerdo, la coalición responderá en su conjunto.</u> Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición para corporaciones públicas tiene carácter vinculante entre quienes lo suscriben y, por tanto, los partidos y movimientos políticos como sus directivos y demás miembros y/o afiliados no podrán inscribir, ni apoyar listas distintas a la que fue inscrita por la coalición. Parágrafo 3°. Los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición actuarán en bancadas sólo en los aspectos que hacen parte del acuerdo de coalición <u>durante todo el periodo para el que son elegidos.</u></p>
<p>Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>

10. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al

Proyecto de Ley Estatutaria número 10 de 2018

Senado, “por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos

mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”, en el pliego de modificaciones que se adjunta:

Cordialmente,



Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 10 DE 2018 SENADO

“por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular las coaliciones de partidos y movimientos políticos para corporaciones públicas como mecanismo para promover el pluralismo político, garantizar la participación de los partidos y movimientos políticos y su adquisición progresiva de derechos.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 29A de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 29A. Candidatos de coalición a corporaciones públicas. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en la última elección una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar una lista de candidatos en coalición para la misma corporación pública. Esas listas tendrán el mismo tratamiento que las presentadas por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos en cuanto a umbrales y cifra repartidora.

No podrán presentar listas propias en las circunscripciones donde hayan inscrito una lista de coalición, como tampoco podrán participar en más de una coalición en la misma circunscripción durante una misma elección. En ningún caso un partido o movimiento político puede representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.

En el formulario de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas se indicarán los partidos y movimientos que la integran y el partido o movimiento de la coalición al que pertenece cada uno de los candidatos. La conformación y orden de la lista será definida mediante el acuerdo que realicen los partidos y movimientos políticos que

hacen parte de la coalición, siguiendo mecanismos de democracia interna para lo cual tendrán en cuenta los estatutos de cada uno de ellos.

Parágrafo 1°. Antes de la inscripción de la lista, la coalición debe realizar un acuerdo de coalición, que como mínimo debe contener: los principios y reglas que regirán sus actuaciones, la agenda programática, el régimen de responsabilidad conforme a lo establecido en la normatividad vigente, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña, las reglas de distribución en materia de reposición de gastos y anticipos, los espacios de publicidad, los gerentes de campaña y los procesos de auditoría interna. Además, los partidos y movimientos políticos coligados, deben presentar un informe único de gastos por coalición, con la información desagregada por candidato, independiente del partido al que pertenezca. Para todo lo contenido en el acuerdo, la coalición responderá en su conjunto.

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición para corporaciones públicas tiene carácter vinculante entre quienes lo suscriben y, por tanto, los partidos y movimientos políticos como sus directivos y demás miembros y/o afiliados no podrán inscribir, ni apoyar listas distintas a la que fue inscrita por la coalición.

Parágrafo 3°. Los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición actuarán en bancadas durante todo el periodo para el que son elegidos.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde

CONTENIDO

Gaceta número 640 - Lunes, 3 de septiembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 02 de 2018 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular”.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley Estatutaria número 10 de 2018 Senado, por el cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”.....	24