



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 182

Bogotá, D. C., viernes, 22 de abril de 2016

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.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 12 DE 2016

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.

HSALM-195-16

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

E. S. M.

Referencia: Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2016, 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.

En los siguientes términos rindo ponencia para primer debate del proyecto de la Referencia, al cual fui designado como ponente por la Mesa Directiva de Comisión Primera de Senado.

Antecedentes del proyecto

El 5 de abril del presente año fue radicado en Secretaría General de Senado el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2016, 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, presentado por los honorables Senadores: Alberto Castilla Salazar, Jorge Enrique Robledo, Senén Niño, Iván Cepeda, Jorge Prieto, Luis Évelis Andrade, Jorge Iván Ospina, Horacio Serpa y Alexander López Maya, y por los honorables Representan-

tes: Alirio Uribe, Germán Navas Talero, Ángela María Robledo, Víctor Correa, Inti Asprilla y Óscar Ospina. Este proyecto fue consignado en la *Gaceta del Congreso* número 126 de 2016.

Mediante Acta MD-26 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República fui designado como ponente de esta iniciativa.

Contenido del proyecto

La iniciativa de reforma constitucional tiene como objeto adecuar la Constitución Política a las realidades sociales actuales y a las exigencias del campesinado de hoy día, así como también busca convertirse en una herramienta efectiva para garantizar los derechos de los campesinos y campesinas.

Los elementos constitutivos de la reforma son los siguientes:

1. Transforma la concepción del campesinado al abandonar la categoría del trabajador agrario y adoptar la de campesino y campesina.
2. Pasa de reconocer el acceso a la tierra a reconocer el derecho a la tierra individual y colectiva.
3. Reconoce la construcción social del territorio por parte de comunidades campesinas.
4. Reconoce el derecho a las semillas.
5. Reconoce a las mujeres campesinas y garantiza la equidad de género en la distribución de recursos productivos.
6. Establece la obligatoriedad del mecanismo de participación de consulta popular en caso de que haya afectación de tierras y territorios campesinos.
7. Ordena adaptar los derechos sociales reconocidos universalmente a las necesidades particulares del campesinado y de la vida en el campo.

ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN	ARTÍCULO PROPUESTO POR EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
<p>Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.</p>	<p>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.</p> <p>Se garantiza 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 planee 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.</p> <p>En todos los casos la decisión tomada por el pueblo será obligatoria.</p> <p>Los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad</p>

ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN	ARTÍCULO PROPUESTO POR EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
	<p>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.</p> <p>Parágrafo. Una ley reglamentará y desarrollará la forma como 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.</p> <p>Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

Consideraciones generales

El campesinado ha sido uno de los sectores fundamentales para el sostenimiento del desarrollo social de país, sin embargo también ha sido uno de los sectores en los cuales ha recaído la desigualdad, la desprotección y el olvido por parte del Estado. Este proyecto busca poner de presente las garantías fundamentales que deben tener todos los campesinos y campesinas, que además ya han sido reconocidas por parte del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, como también de diversos instrumentos internacionales que a puesto de presente la protección del campesinado como una garantía para los Estados democráticos.

Para el desarrollo de esta ponencia se pretende dar primero una caracterización de la situación histórica del campesinado, en donde la preocupación sobre la falta de estadísticas de los campesinos y campesinas en Colombia, situación de la mujer campesina en la actualidad, el fenómeno de la concentración de la tierra, los impactos de la agroindustria, cambio en la vocación del uso de la tierra, el fenómeno del despojo y desplazamiento de la tierra. Esto anterior con el ánimo de hacer una explicación un poco más profunda sobre la realidad que se vive en el campo de Colombia, pero también reseñar algunas salidas para la situación de exclusión que se vive.

En un segundo momento se analizará el contenido y objetivo de la reforma constitucional del artículo 64 de la Constitución. En este punto se hará una semblanza del desarrollo normativo que ha tenido el campesinado, así como los desafíos que ha enfrenta-

do. También se analizará en este punto el desarrollo jurisprudencial y el marco normativo de los instrumentos internacionales que dan pie a la justificación de este proyecto en el marco constitucional.

1. 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 2010¹ sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación². 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 semillas³.

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 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 rurales⁴, 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 po-

breza⁵. 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*”⁶.

En la exposición de motivos se señaló 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 campesinos⁷. 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 delgado en los fines esenciales del Estado y en la concreción de Estados Sociales 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”⁸.

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 instru-

¹ 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.

² El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas está integrado por 18 expertos y funciona como un “grupo de reflexión” del Consejo, el cual proporciona conocimientos especializados al Consejo, basando su asesoramiento en estudios e investigaciones. Para mayor información, consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm>.

³ *Ibíd.* Párr. 21.

⁴ 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.

⁵ De esta manera, el 24 de febrero del 2012 el Comité Consultivo de los Derechos Humanos de la ONU aprobó el texto preliminar de la Declaración de los derechos de los campesinos que aún es objeto de discusión y que tiene su antecedente en el texto impulsado por la organización Vía Campesina y adoptada por esta organización en el 2008 luego de varios años de construcción colectiva entre las organizaciones que la componen alrededor del mundo.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 2012, M. P. Adriana Guillén.

mentos internacionales que tienden a su protección como población vulnerable.

1.1. El campesinado en el contexto colombiano

El movimiento campesino ha sido determinante en el proceso político colombiano. Su aporte a la democratización del campo se constata con las movilizaciones de campesinos y campesinas que, por lo menos desde la década del treinta del siglo pasado, vienen exigiendo transformaciones políticas para el campo. Las luchas por la tierra, encauzadas en movimientos como el campesino de la región de Sumapaz, o como el movimiento campesino de la costa Caribe de los sesenta, que vio florecer a una de las organizaciones campesinas más importantes de su época como fue la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), son muestra de la importancia que ha tenido el campesinado en las demandas por justicia social en Colombia y ponen en evidencia el rol protagónico que este sujeto ha tenido en la construcción de una sociedad más democrática.

Ello lo demuestran las denuncias que desde inicios del siglo ha hecho el campesinado sobre la usurpación de tierras por parte de terratenientes, la apropiación indebida de baldíos, las condiciones de trabajo serviles en el campo, los conflictos por bosques nacionales y otras áreas sensibles, el despojo de tierras en el marco del conflicto, la acumulación indebida de tierras, entre otros hechos que marcan la inequidad en el campo. El campesinado ha jugado un rol preponderante en la historia política, social y económica de Colombia, a pesar de que, al igual que en el plano internacional, haya sido un actor excluido y discriminado históricamente, tal como pasa a exponerse con el siguiente panorama.

1.1.1. No hay datos sobre la población campesina

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 exista 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 tal⁹. 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

⁹ 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.

por los distintos instrumentos de estadística que se han 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 públicos¹⁰. 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 mil residen en el “área rural dispersa”¹¹. 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%¹². 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 campesinos¹³.

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.

1.1.2. La 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

¹⁰ Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

¹¹ Información disponible en: <http://www.3ercensonaconialagropecuario.gov.co/>

¹² 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

¹³ 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/columbia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>.

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*”¹⁴. 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*”¹⁵. 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 conjunta¹⁶.

1.1.3 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 Constitucional¹⁷. 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 microfundio¹⁸. Para el año 2014 la concentración de 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 área¹⁹.

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 0,88²⁰. 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%²¹. 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 digna²². 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 Nación²³.

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.

1.1.4. Los impactos de la agroindustria y cambios en la vocación del uso de la tierra

Las condiciones económicas que ha vivido el sector agrícola producto de las políticas desarrolladas

¹⁴ 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.

¹⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2011.

¹⁶ Información disponible en: <http://www.3ercensonaciona.lagropecuario.gov.co/>.

¹⁷ 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.”

¹⁸ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “*Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*”. Disponible en: http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_ruralcolombia.pdf, 2012.

¹⁹ Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141000192801.

²⁰ 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.

²¹ Información disponible en: <http://www.3ercensonaciona.lagropecuario.gov.co/>.

²² 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.

²³ 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-Corcolombiana, 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.

por los gobiernos en Colombia, han puesto en un estado de vulnerabilidad no solo al campesinado sino también a todos los habitantes del país.

En la exposición de motivos se reseña que para el año 2013, Colombia había importado un total de 9.610.167 toneladas de alimentos, correspondientes a 7.240 millones de dólares, siendo los principales productos agrícolas importados el maíz duro amarillo, las tortas y residuos de la extracción de aceite de soja, los demás trigos, aceite de soja en bruto, las demás habas (frijoles) de soja, carne sin hueso de la especie porcina, los demás arroces semiblanqueados y manzanas frescas²⁴. Entre tanto, se han expedido normas que criminalizan a campesinos y campesinas por el uso de semillas criollas o tradicionales, el cual ha venido restringiéndose a través de leyes como la 1032 de 2006, modificatoria del artículo 306 del Código Penal, y mediante la Resolución número 970 de 2010 del ICA. Estas normas buscan en la práctica sustraer a los campesinos y campesinas del control sobre sus semillas, obligándoles a utilizar semillas patentadas por empresas y prohibiendo la producción de semillas criollas en grave detrimento de la soberanía alimentaria²⁵.

El panorama previo, sumado a los cambios en la vocación de la tierra, genera afectaciones al derecho a la alimentación y a los derechos de los campesinos y campesinas que los producen a pequeña escala. La superficie dedicada a actividades agrícolas y silvoagrícolas en Colombia asciende a 4,9 millones de hectáreas, pese a que cerca de 21,5 millones de hectáreas tendrían aptitud agrícola. Esto implica que solo el 22,7% de la superficie con vocación agrícola es utilizada para el establecimiento de cultivos²⁶. De acuerdo con el IGAC, el total de hectáreas para cultivos transitorios y permanentes disminuyó considerablemente en el 2009 en relación con el año 2002. En este último año, el total de hectáreas cultivadas era de 2.086.958 (1.375.282 para cultivos permanentes y 711.675 para cultivos transitorios), mientras que para el periodo 2005-2009 era de 1.335.953 (898.459 para cultivos permanentes y 437.494 para cultivos transitorios), presentándose una disminución de 751.005 hectáreas²⁷. El Censo Nacional Agropecuario de 2015 estableció que apenas el 6,3% del área rural está cultivada, de la cual el 74,8% corresponde a cultivos permanentes. Esta última cifra ha venido aumentando de manera preocupante desde el censo agropecuario de 1960, cuando estos cultivos ocupaban el 43,7%.

²⁴ Respuesta de la DIAN a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad.: 100219326-0965 del 19 de septiembre de 2014.

²⁵ Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, *Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores*, junio de 2015.

²⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El campesinado. Reconocimiento para construir país. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011 2012*. Disponible en: http://www.lapluma.net/es/images/stories/documents_periodicos_app/cuaderno_campesinado.pdf

²⁷ Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

1.1.5. Despojo y desplazamiento forzado de población campesina

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 usurpadores²⁸. 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 2013²⁹.

Entre 1988 y 2012, cerca de 17.559 campesinos y campesinas fueron víctimas de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario³⁰.

2. 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 social³¹. Esta es una de 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 plenos³², y se recomendó avanzar en procesos de inclusión social, política y económica del campesinado como pasos necesarios para profundizar la democracia en las zo-

²⁸ 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>

²⁹ 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>

³⁰ 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>

³¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2011.

³² *Ibíd.*

nas rurales, en las cuales este grupo social debe ser el principal protagonista³³.

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 2003³⁴ y los que conforman la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular³⁵, 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 precondición para avanzar hacia la justicia social en el campo. En palabras de Jaime Forero, la “*demand 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*”³⁶. 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 vida³⁷.

Ciertos grupos sociales sufren prácticas de injusticia socioeconómica y cultural a la vez. A estos grupos se les ha denominado “comunidades bivalentes”³⁸, 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 estructuras sociales, que tienen su 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.

2.1.1. 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 Políti-

³³ Ibíd.

³⁴ 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/elotdr031-32/elotdr031-32-13.pdf>.

³⁵ 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.

³⁶ Forero, Jaime, “Presentación” en *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010, p. 9.

³⁷ 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.

³⁸ Ver. Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta*, Bogotá, Siglo del hombre, 1997.

ca 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 fenómenos³⁹. El problema de esta categoría es que no todas las personas desplazadas son campesinas, aunque 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”⁴⁰.

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*”⁴¹. La insuficiencia de esta categoría todavía reside en que está dirigida a atacar solo a algunas de las violencias padecidas por el campesina-

do –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 contruados 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 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 occidental⁴². 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 lo campesino. 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 lo campesino, que tienen significados complejos y que, sin embargo, tampoco se explican: comunidad, ciudadanía, lo rural, grupos más pobres, lo agrícola, usuarios”⁴³.

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 ima-

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T-702 de 2012, M. P., Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴² Ver al respecto Salgado, Carlos, “*Los campesinos imaginados*”, Cuadernos Tierra y Justicia N° 6, ILSA, Bogotá, 2002.

⁴³ *Ibíd.*, p 11.

garios informales de la sociedad hacen sinergia con la política pública impulsada por el Estado.

2.1.2. 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*”⁴⁴. 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 diferencia⁴⁵. 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 social⁴⁶.

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 mencionado.

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.

2.1.3. 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 los pueblos indígenas o de las comunidades afrocolombianas– hay al menos dos características que diferencian este grupo de los grupos étnicos pero que además los hacen 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 conocimientos⁴⁷. 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 semillas⁴⁸.

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

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-380 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ 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>.

⁴⁸ *Ibíd.*

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 campesinas⁴⁹. 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 yuca⁵⁰, 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 grandes⁵¹. 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 nitidamente no solamente su eficiencia sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural”*⁵² (subrayado fuera del texto). También afirma que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas que los que obtendrían empleándose en otras opciones⁵³.

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 reivindicamos 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 de alimentos sanos, contribuyendo así a mejorar la salud de toda la población⁵⁴. 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 concretos⁵⁵. 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

⁴⁹ Revista *Semana*, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>

⁵⁰ 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

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ Ver: Forero Jaime. *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

⁵⁴ Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-496 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

del grupo social, tal como también se propone en este Proyecto de Acto Legislativo como pasa a exponerse.

2.2. 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 disponer⁵⁶. 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 diversos⁵⁷.

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 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*”⁵⁸, concluyendo que a estas comunidades se les debe una protección equiparable a la que reciben los pueblos indígenas, “*así no desciendan de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales*”⁵⁹. 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 naturales⁶⁰.

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*”⁶¹.

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 cultural⁶². 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

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-955 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² *Ibíd.*, párr. 135.

⁵⁶ 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).

⁵⁷ Constitución Política, artículo 330 y 55 transitorio.

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.

2.2.1. *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*”⁶³.

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 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 derechos⁶⁴. 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 digno⁶⁵. 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 colectiva⁶⁶.

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 legal)⁶⁷,

⁶⁴ 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/documents/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*, julio de 2009.

⁶⁷ 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.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-864 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería.

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.

2.2.2. 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 créditos⁶⁸. 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 internos⁶⁹. 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 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 marginal⁷⁰. Esta afirmación se agrava si se tiene 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 tierra⁷¹. 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 a la propiedad de la tierra⁷².

Para dicha incorporación 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*”⁷³. 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.

2.2.3. 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*”⁷⁴.

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*

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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>.

⁷⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2011.

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² Corte Constitucional, Auto número 092 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda.

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ 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.

*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*⁷⁵ (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 podría mejorar la protección de quienes viven de la tierra, y de paso garantizar el derecho a la alimentación⁷⁶. Este Relator ha resaltado como 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 individuales⁷⁷.

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)⁷⁸. 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*”⁷⁹ (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 Corte IDH, 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 Corte IDH. 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*”⁸⁰. Como lo aseguró la Corte IDH, 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 hacia sus ritos, sus intercambios afectivos, el contexto y el marco en el que se sabían parte de la comunidad*”⁸¹. La Corte concluyó que las víctimas sobrevivientes “*perdieron los vínculos comunitarios y afectivos de sus raíces identitarias, además de los bienes materiales*”, todo

⁷⁵ *Ibíd.* párr. 29.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ Las Directrices fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS por sus siglas en inglés) en su 38 período de sesiones, celebrado el 11 de mayo de 2012.

⁷⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006, (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.

⁸⁰ 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.

⁸¹ *Ibíd.*, párr. 180.

lo cual derivó en “cambios forzados en la estructura social, lo cual implicó rupturas, pérdidas, dolor, y mucho sufrimiento”⁸².

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 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)⁸³. 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.

2.2.4. 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 a los diversos pronunciamientos jurisprudenciales anteriores, en referencia a su interacción con el campesinado. Es así como en la Sentencia C-623 de 2015 señala:

“...hora, 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[19]. 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[21]. 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.[22] 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 *ius fundamental*, elevando la importancia que tiene este derecho para el campesinado de una simple visión de propiedad. La sentencia menciona:

7.5 Con respecto a la naturaleza *ius fundamental* 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[23];

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

⁸² *Ibíd.*, pág. 194.

⁸³ 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.

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 mencionado 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^[33];

(ii) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, 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^[34]. 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 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 busca alternativas de reconocimiento por parte del Estado de su condición de especial protección.

2.3. 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 agriculturas 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 semillas⁸⁴. 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.

⁸⁴ 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>.

De acuerdo con la FAO, el 50% de la alimentación global proviene del campesinado, mientras que el 30% proviene de la cadena alimentaria industrial⁸⁵. 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 producción⁸⁶. 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 vacuno⁸⁷. 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 otros⁸⁸.

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 mundial⁸⁹. 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*”⁹⁰.

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 peli-

⁸⁵ 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.

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ 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>.

gro 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 comerciales⁹¹.

2.3.1. *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”*⁹². 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 agricultores⁹³.

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”*⁹⁴.

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”*⁹⁵.

⁹¹ 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.

⁹² *Ibíd.*, párr. 10.

⁹³ 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.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

Adicionalmente, movimientos campesinos han alertado sobre el riesgo de establecer derechos de 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 parten 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 legislación⁹⁶. La Decisión número 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 UPOV⁹⁷ 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.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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 exequibles 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 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 a 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.

2.3.2. *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 particular 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*”⁹⁸.

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 la de proteger el derecho a la alimentación, la cual “*no sería respetada si un Estado no regulara las actividades de los titulares de*

⁹⁸ 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. 44.

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.

2.4. 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 dirigidas al desarrollo de los territorios rurales⁹⁹. 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 periodos 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*”¹⁰⁰.

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 de-

rechos. 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 en el país¹⁰¹. 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 aspectos¹⁰².

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.

2.4.1. 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 del 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 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”¹⁰³.

Por ello, aunque la democracia representativa aún tiene un lugar preponderante en nuestro sistema político, bajo la actual Constitución no se puede com-

⁹⁹ Al respecto, consultar en: http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm.

¹⁰⁰ 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, pág. 22, disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

¹⁰¹ *Ibíd.*, pág. 10-11.

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencia C-585 de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara.

prender 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*”¹⁰⁴.

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*”¹⁰⁵ (subrayado fuera del texto). En este sentido, el artículo 2° 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 prác-*

ticas 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*”¹⁰⁶.

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*”¹⁰⁷.

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*”¹⁰⁸. Y continúa asegurando que, “*La importancia de garantizar los espacios 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*”¹⁰⁹.

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*”¹¹⁰. Para la Corte, “*el significado que le otorga una persona al espacio en donde desarro-*

¹⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-358 de 2002. M. P. Eduardo Montealegre.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-008 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰⁶ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en junio de 1992.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt.

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-244 de 2012, M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

lla una actividad, por ejemplo, económica, es importante para su realización como ser humano”¹¹¹. 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”¹¹².

2.4.2. Consulta popular para el campesinado 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 respecto¹¹³. 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”¹¹⁴. 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”¹¹⁵.

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 (artículo 297 C. P.); cuando se va a conformar un área metropolitana o se quiere incluir un municipio en un área previamente existente (artículo 319, incisos 2° y 3°); para vincular un municipio a una provincia ya constituida (artículo 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 existen-

tes, 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.

2.5. Adaptación de los derechos sociales reconocidos universalmente a las necesidades particulares del campesinado

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 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”¹¹⁶. 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”¹¹⁷.

¹¹¹ Ibíd.

¹¹² Ibíd.

¹¹³ Ley 134 de 1994, artículo 8°.

¹¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

¹¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

¹¹⁶ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 13, párr. 6.

¹¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas.

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 “*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*”¹¹⁸. 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 Salud¹¹⁹.

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*”¹²⁰. 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 determinada”¹²¹.

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, 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 Agropecuario¹²² 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 asisten a ninguna institución educativa. El 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.

3. 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 inconulta 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.

Pliego de modificación

Se propone modificar la expresión “el pueblo” por la de “la comunidad” en el inciso 6° del artículo 1° del proyecto de acto legislativo, que modifica el artículo 64 actual de la Constitución. Este cambio se hace bajo la consideración que el concepto comunidad haría referencia a los campesinos y campesinas que realizarían la consulta popular, mientras que el concepto pueblo puede interpretarse como un indeterminado más amplio. Es por ello que se propone este cambio en la redacción.

¹¹⁸ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 14, párr. 12.

¹¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2014, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza.

¹²⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 4, párr. 8.

¹²¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 12, párr. 8.

¹²² Los resultados del censo pueden consultarse en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>

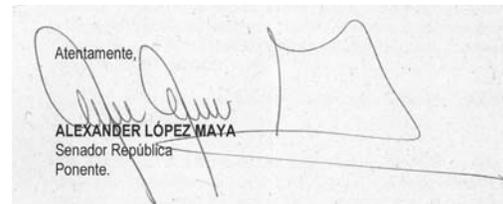
Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2016	Pliego de Modificaciones
<p>Artículo 1°. El artículo 64 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 64. Los campesinos y campesinas son sujetos de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra 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.</p> <p>Se garantiza 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 64 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>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.</p> <p>Se garantiza 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 <u>el pueblo la comunidad</u> será obligatoria.</p> <p>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.</p>

Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2016	Pliego de Modificaciones
<p>Parágrafo. Una ley reglamentará y desarrollará la forma como 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.</p> <p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Parágrafo. Una ley reglamentará y desarrollará la forma como 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.</p> <p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión Primera Constitucional del Senado dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2016, *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.* Conforme al pliego de modificaciones que se adjunta.

Atentamente,



**PLIEGO DE MODIFICACIONES
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 12 DE 2016**

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°. El artículo 64 de la Constitución Política 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 garantiza 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 planee 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 la comunidad será obligatoria.

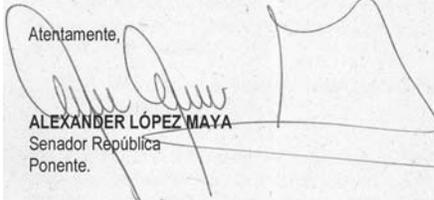
Los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, a la recreación y demás derechos tendientes a mejorar la calidad de vida del campesinado se adecuarán, en su formulación y aplicación, a las necesidades campesinas. El Estado garantizará el acceso a servicios de crédito, comunicaciones, comercialización de los pro-

ductos, 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 como 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.

Atentamente,

Atentamente,

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador República
Ponente.