



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1447

Bogotá, D. C., jueves, 17 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE ADHESIÓN

#### **CARTA DE ADHESIÓN A LA PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 006 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 16 de noviembre de 2022

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia:** **Publicación adhesión a la Ponencia Negativa para Segundo Debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 006 de 2022 Cámara**, del Honorable Representante *Juan Daniel Peñuela Calvache*, presentada por el Honorable Representante *José Jaime Uscátegui Pastrana*.

Respetado doctor Lacouture:

Para que sea publicada en la *Gaceta del Congreso*, me permito remitir la adhesión a la Ponencia Negativa para Segundo Debate del Proyecto de Ley Estatutaria número **006** de 2022 Cámara, *por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones*, del honorable Representante *Juan Daniel Peñuela Calvache*, presentada por el honorable Representante *José Jaime Uscátegui Pastrana*.

Autores: Honorables Representantes *Juan Carlos Lozada Vargas, Andrés David Calle Aguas, Julián Peinado Ramírez, María Del Mar Pizarro García, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, David Ricardo Racero Mayorca, Diógenes Quintero Amaya, Gabriel Becerra Yáñez, Luis Alberto Albán Urbano, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Alfredo Mondragón Garzón, Jorge Andrés Cancimance López, Carlos Alberto Carreño Marín, Catherine Juvinao Clavijo, Santiago Osorio Marín, María Fernanda Carrascal Rojas, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Luvi*

*Katherine Miranda Peña, Dolcey Oscar Torres Romero, Daniel Carvalho Mejía, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Germán Rogelio Rozo Anís; y los Honorables Senadores Alejandro Alberto Vega Pérez, Humberto de la Calle Lombana, María José Pizarro Rodríguez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Inti Raúl Asprilla Reyes, Omar de Jesús Restrepo Correa, Wilson Arias Castillo, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Iván Cepeda Castro, Sandra Ramírez Lobo Silva.*

Ponentes: Honorables Representantes *Juan Carlos Lozada Vargas -C-, Gabriel Becerra Yáñez -C-, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Juan Daniel Peñuela Calvache, Luis Alberto Albán Urbano, Marelén Castillo Torres, James Hermenegildo Mosquera Torres, José Jaime Uscátegui Pastrana, Astrid Sánchez Montes de Oca y Santiago Osorio Marín.*

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 856 de 2022.

Recibido en Comisión: agosto 4 de 2022.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 2022.

Ponencia primer debate archivo: *Gaceta del Congreso* número 955 de 2022 - Honorable Representante *Marelén Castillo Torres*.

Ponencia primer debate archivo: *Gaceta del Congreso* número 980 de 2022 - Honorables Representantes *Juan Daniel Peñuela* y *José Jaime Uscátegui*.

Estado: Aprobado en Comisión, Acta, octubre 03 de 2022.

Adhesión a la Ponencia recibida el día 16 de noviembre de 2022 a las 10:55 a.m.

Cordialmente,

**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
Secretaría Comisión Primera Constitucional.

Anexo: Lo anunciado



\* \* \*

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA ALTERNATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 254 DE 2022 CÁMARA - 19 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.*

Bogotá, D. C., 17 de noviembre de 2022

Presidente

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Comisión Primera De Cámara

Ciudad

**Referencia:** Informe de Ponencia alternativa para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 254 de 2022 Cámara - 19 de 2022 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

Respetado presidente, atendiendo a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y con base en la honrosa designación como ponentes que usted, en calidad de presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes nos hiciera mediante Acta número 018 notificada el sábado 12 de noviembre de 2022. Por medio del presente escrito nos permitimos rendir Informe de Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 254 de 2022 Cámara - 19 de 2022 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos

*de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.*

Cordialmente,

*Hernán Darío Cadavid Márquez*  
**HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

*Marelen Castillo Torres*  
**MARELEN CASTILLO TORRES**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Con la instalación de un gran Mercado Campesino en el Congreso de la República; y con el respaldo del Coordinador Nacional Agrario; la Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular, y Congresistas de distintos partidos políticos de dicha legislatura; el 5 de abril de 2016 el ex Senador campesino Alberto Castilla Salazar radicó por primera vez el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2016 Senado, por medio del cual se reconoce al

*campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular.*

Este proyecto se construyó con los aportes de las comunidades campesinas que se expresaron en tres Audiencias Públicas Senatoriales durante los años 2014 y 2015 en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Nariño, y una Audiencia Pública Nacional desarrollada el 30 de octubre de 2014, en la que participaron comunidades campesinas de todas las regiones del país.

Así mismo, el Proyecto de Acto Legislativo recoge los aportes de la comunidad académica y la comunidad internacional expresados en el Foro: El Campesinado a la Constitución, desarrollado en 2016 y convocado por el ex Senador Alberto Castilla, Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia, Estrategia Colaborativa en Colombia por la Garantía de los Derechos a la Tierra y al Territorio (CINEP), Planeta Paz, Coordinador Nacional Agrario, Cloc-Vía Campesina, OXFAM, CENSAT, Grupo Semillas, Comisión Colombiana de Juristas y FIAN Internacional.

Así entonces, este proyecto se ha radicado tres veces en el período comprendido entre 2018-2022 y dos veces en el período 2014-2018. En la Legislatura 2018-2019 fue radicado en el Senado bajo el número 02/2018, el 20 de julio de 2018 y fue firmado por los y las congresistas: *Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino, Julián Gallo, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Griselda Lobo Silva, Ángela María Robledo, María José Pizarro, Ómar Restrepo, León Freddy Muñoz, David Racero, Luis Alberto Albán, John Jairo Cárdenas.* Este proyecto, pese a que se presentó ponencia para cursar su trámite en Comisión Primera Senado, fue archivado dado que no se agendó para ser debatido en esta instancia.

De la misma manera, en la legislatura 2019-2020 fue nuevamente radicado, esta vez bajo el número 14/2019 en Senado. En esta ocasión fue firmado por los y las congresistas: *Jesús Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Antonio Sanguino Páez, Aída Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca, Griselda Lobo Silva, María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mallorca, Luis Alberto Albán Urbano, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Carlos Carreña Marín, Abel David Jaramillo Largo, Jairo Reinaldo Cala Suárez.* En esta legislatura también se presentó la ponencia para primer debate en Comisión Primera Senado, sin embargo, también fue archivado dado que no fue debatido en este órgano legislativo.

Para la Legislatura 2021-2022 el proyecto de acto legislativo le fue asignado el número 08 de 2021 en Senado. Este proyecto fue apoyado con su firma por los y las congresistas: *Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Aída Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zúñiga Iriarte, Gustavo Francisco Petro Urrego, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Feliciano Valencia Medina, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Julián Gallo Cubillos, Angélica Lozano Correa, Germán Navas Talero, Carlos Carreño Marín, María José Pizarro, Luis Alberto Albán, Ómar Restrepo Correa, Inti Raúl Asprilla Reyes, César Ortiz Zorro, Wilmer Leal Pérez, Abel David Jaramillo Largo, Fabián Díaz Plata, Ángela María Robledo.*

El proyecto fue asignado a la Comisión Primera Senado en donde fue debatido y aprobado con modificaciones

por esta célula legislativa el 22 de septiembre de 2021. Posteriormente, fue debatido en Plenaria de Senado en donde fue aprobado en esta instancia el 17 de noviembre de 2021. El 12 de diciembre de 2021 fue radicado en Cámara y asignado a la Comisión Primera Constitucional Permanente bajo el número 402 de 2021 Cámara, 08 de 2021 Senado, *por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular*”, sin embargo, por no haber sido debatido en Cámara de Representantes fue archivado por esa célula legislativa.

El miércoles 17 de agosto de 2022, fue radicado por el Ministerio de Agricultura y la Bancada del Pacto Histórico el Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2022 Senado, *por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.*

El miércoles 19 de octubre de 2022 fue debatida la ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo número 254 de 2022 Cámara - 19 de 2022 Senado, *por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales,* y fue aprobada por unanimidad por la plenaria de Senado, logrando un consenso multipartidista que denota la importancia y la unidad que genera esta iniciativa que pretende superar la exclusión del campesinado en la constitución para avanzar hacia un reconocimiento plena de esta población como sujetos de derechos, con base a su 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.

## **2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El proyecto tiene como objeto reconocer a los campesinos como sujetos de derechos en el artículo 64 de la Constitución política de Colombia y busca establecer un efecto vinculante a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales para nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

## **3. GRAVE SITUACIÓN DEL CAMPESINADO EN COLOMBIA**

En 2019, por primera vez, el país contó con una cifra oficial sobre la población campesina y sus condiciones de vida. Según las mediciones realizadas el 31,8%<sup>1</sup> de la población mayor de 15 años del país se identifica como campesina. Esta población habita principalmente en centros poblados y rurales dispersos en donde alcanza un porcentaje de 79,6%.

A pesar de la importancia cuantitativa, la población campesina enfrenta una triple falencia en la garantía de sus derechos fundamentales, pues enfrenta una brecha en el acceso y calidad de servicios básicos; una brecha al interior del mundo rural; y ha padecido de especial manera los impactos del conflicto armado.

<sup>1</sup> DANE. *Encuesta Nacional de Cultura Política (2019).*

En relación al acceso a derechos sociales y servicios públicos, es importante mencionar que el 29,3%<sup>2</sup> de los hogares campesinos se encuentran en situación de pobreza multidimensional (IPM)<sup>3</sup>. Tan solo el 51,2% de los hogares campesinos en centros poblados y rurales dispersos cuentan con servicio de acueducto; el 30,6% habita en viviendas como usufructuarios; tan solo el 29,8% de los hogares campesinos del país tienen acceso a internet<sup>4</sup>.

La educación es la que muestra mayor rezago en el campesinado, pues en la mayoría de los departamentos esta población reporta haber alcanzado máximo 8 años de estudio<sup>5</sup>, mientras que a nivel nacional esta cifra se mantiene mayoritariamente en 10 años<sup>6</sup>, situación que empeoró con la pandemia producida por el Covid-19. Según las mediciones del DANE, se registró un aumento de 2,6 puntos porcentuales (37,1%) de la pobreza multidimensional en los hogares campesinos, mientras que en los cascos urbanos el aumento fue sólo de 0,2 puntos porcentuales. A su vez, se afectó en el derecho a la educación en las áreas rurales pues la inasistencia escolar pasó del 4,6% en 2019 a ser del 30,1% en 2020 para la población rural.

En segundo lugar, frente a las brechas que se viven en el mundo rural, el campesinado vive de manera focalizada los efectos de la desigualdad en el reparto de tierras y de la informalidad en la propiedad rural. Aunque las estimaciones en la medición del reparto de tierras se dan en medio de la desactualización catastral que enfrenta al país, un informe elaborado por la UPRA en 2021<sup>7</sup> reportó que el GINI de tierras en el país era de 0,86 en 2017, cercano a la desigualdad absoluta.

Si nos concentramos entre quienes más poseen tierras en el país la situación es más preocupante, pues 501 predios (0,01%) concentran más del 44,52% del área agropecuaria disponible; mientras el 48,5% de los predios rurales tienen sólo el 0,5% de la tierra. En esta última cifra se trata de predios con áreas menores a una hectárea, lo cual expone la permanencia de una tendencia bimodal de la tierra, con especial concentración en zonas

de frontera agraria donde el 81% de los predios tienen un área agrícola menor a una Unidad Agrícola Familiar.

La ausencia de políticas redistributivas sobre la tierra afecta la forma de trabajo de la población campesina, ante la ausencia de tierra esta población se emplea de manera informal en la ruralidad. Así, cerca del 86% de los hogares campesinos en centros poblados y rurales dispersos trabajan de manera informal<sup>8</sup>.

Estas brechas en el acceso a derechos sociales y servicios básicos, y las brechas en la ruralidad, se vuelven más críticas en el caso de las mujeres campesinas. Son ellas quienes además de la violencia estructural y económica deben superar situaciones de violencia basada en género y violencia sexual basada en género, así como mayores responsabilidades en la economía doméstica no remunerada y peores condiciones económicas y educativas.

Acorde con la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) entre 2020-2021 en promedio las mujeres rurales- en una alta proporción campesinas- destinaron entre 8 y 9 horas al trabajo no remunerado, mientras que los hombres emplearon sólo 3. Esta desigualdad se manifiesta en la economía remunerada, mientras los hombres campesinos dedicaron 8 horas, las mujeres destinaron 5 y 6 a estas actividades<sup>9</sup>. Además del tiempo destinado a las actividades remuneradas las mujeres asumen una doble jornada relacionada con las actividades domésticas y no domésticas no remuneradas.

La situación no mejora en lo relacionado al acceso y formalidad de tierras, donde las Unidades Productivas Agropecuarias dirigidas de manera exclusiva por mujeres son tan sólo el 24,7% y, estas concentran mayores rezagos en formalidad, tamaño y acompañamiento técnico. El 60,3% de las UPA dirigidas por mujeres tenían un tamaño inferior a las 3 hectáreas<sup>10</sup>.

Por último, en relación a los impactos desproporcionados que ha afrontado el campesinado en el marco del conflicto armado, partimos del hecho cierto de que ha sido el campesinado la principal víctima del conflicto armado en nuestro país. Acorde con un estimativo realizado por 11 organizaciones campesinas, Dejusticia y la Universidad Javeriana de Cali, el 58% de las víctimas de violencia sociopolítica y el 63,6% de las víctimas de desplazamiento forzado fueron campesinas, quienes además han debido enfrentar verdaderos patrones de discriminación y de violencia que se crearon o se fortalecieron en el marco del conflicto armado<sup>11</sup>.

Los anteriores datos evidencian que existe una situación de violencia y de discriminación estructural en

<sup>2</sup> DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Resultados - identificación subjetiva de la población campesina (julio de 2020).

<sup>3</sup> El índice de pobreza multidimensional, acorde con el DNP, mide el grado de privación de las personas en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud (asistencia escolar y trabajo infantil); trabajo (desempleo y empleo formal); Salud (aseguramiento y acceso); servicios públicos y domiciliarios (fuentes de agua, manejo de residuos, hacinamiento y calidad de vivienda). Para más información ver en...

<sup>4</sup> DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Resultados - identificación subjetiva de la población campesina (julio de 2020).

<sup>5</sup> Con excepción de San Andrés Islas, donde las familias campesinas reportan más años de estudios que la población total (11 años, versus 10), las cifras de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida demuestran una brecha entre la educación recibida por el total de población y la recibida por la población campesina.

<sup>6</sup> DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Resultados - identificación subjetiva de la población campesina (julio de 2020).

<sup>7</sup> UPRA "Hablemos de tierras". Presentación del informe de distribución de la propiedad rural vigencia (2018). (2022). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=8iwlp-X70p8>

<sup>8</sup> DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Resultados - identificación subjetiva de la población campesina (julio de 2020).

<sup>9</sup> DANE. "Situación de las mujeres rurales en Colombia". Resumen Ejecutivo (2021).

<sup>10</sup> DANE. "Situación de las mujeres rurales en Colombia". Resumen Ejecutivo (2021).

<sup>11</sup> Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc), Coordinador Nacional Agrario de Colombia (CNA), Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (Pupsoc), Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), Mesa Nacional de Unidad Agraria (MUA), Instituto de Estudios Interculturales (IEI), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). "Guerra contra el campesinado (1958-2019): dinámicas de la violencia y trayectorias de lucha" (2022).

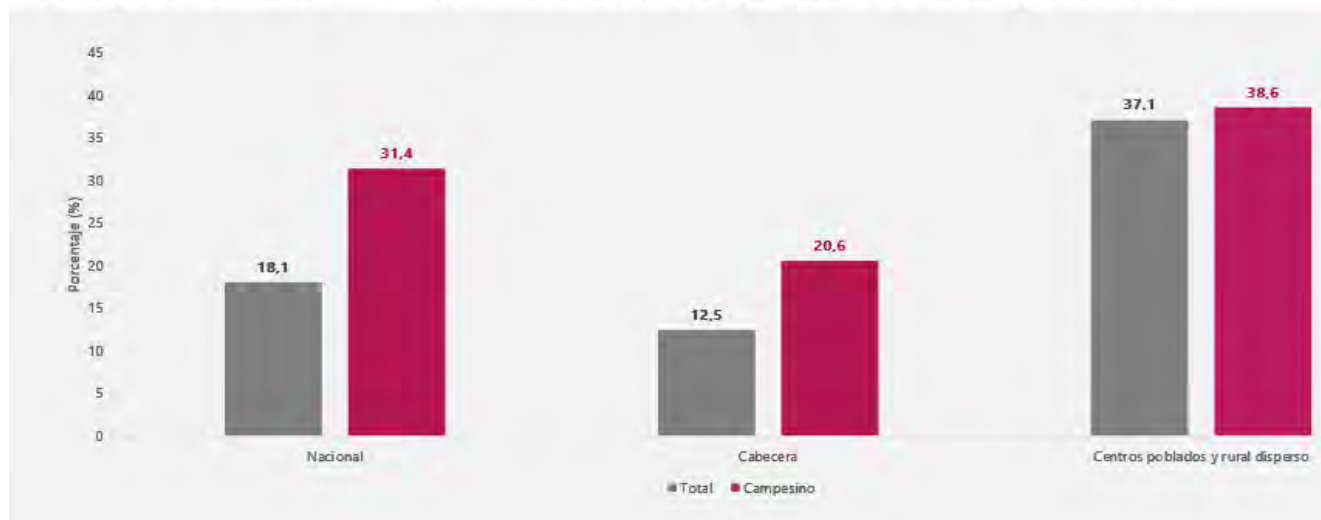
contra del sujeto campesino. En este escenario es importante analizar cómo ha sido su reconocimiento y protección de sus derechos en términos jurídicos.

### 3.1. EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA DEL CAMPESINADO

La población campesina es la más afectada por la pobreza multidimensional según la Encuesta de Calidad de Vida de 2020 del DANE<sup>12</sup> la pobreza multidimensional incide en el 31,4% a nivel nacional en la población campesina, mientras que en el total de la población es del 18,4%, en los centros poblados y rural dispersos la incidencia de la pobreza multidimensional es de 38,6% en los hogares campesinos más del doble que los hogares a nivel nacional.

#### Índice de Pobreza Multidimensional - IPM

#### Principales dominios. Al menos un miembro del hogar se considera campesino. 2020



<sup>12</sup> DANE. Encuesta de calidad de vida 2020. Presentado septiembre de 2021. Consultado 20 de septiembre de 2021 en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-20.pdf)

La inflación también afecta de manera importante a esta población. De acuerdo a cifras del DANE para noviembre de 2021<sup>13</sup>, si bien hay un consolidado para “otras áreas urbanas” de aumento de los precios del 5,41%, los alimentos y bebidas son los más afectados por el incremento de los precios teniendo un aumento del 12,94% (el más alto de todos los grupos de alimentos) y el que más afecta a la población más vulnerable en su conjunto y a la población campesina en particular. Hay que tener en cuenta que Colombia ha centrado el abastecimiento de alimentos en la importación y no en promover la producción propia lo que ha llevado que los incrementos asociados<sup>14</sup> a la recuperación en medio de la pandemia afecten directamente el precio de los alimentos. Este problema está asociado a las condiciones que tiene el campesinado en cuanto al acceso a la tierra.

#### 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

<sup>13</sup> DANE. IPC principales resultados noviembre 2021. Presentado el 4 de diciembre de 2021, consultado el 10 de diciembre de 2021 en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/ipc\\_rueda\\_prensa\\_nov21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/ipc_rueda_prensa_nov21.pdf)

<sup>14</sup> Ver más en detalle de algunos productos en Portafolio. Alza en la inflación ya golpea las cuentas de los negocios. 9 de diciembre de 2021, consultado el 10 de diciembre de 2021 en: <https://www.msn.com/es-co/dinero/noticias/alza-en-la-inflaci%c3%b3n-ya-golpea-las-cuentas-de-los-negocios/ar-AARFfYt?ocid=mailsignout&li=AAggFp8>

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.

Desde esa época, igualmente, el campesinado ha tenido propuestas, expresadas en documentos como el Mandato Campesino de la ANUC de la década del sesenta, el Mandato Agrario de 2003, o el Pliego de la Cumbre Campesina, Étnica y Popular de 2014, así como el Pliego del Paro Nacional de 2021 que recogió la situación en medio de la pandemia. Estos documentos, con las diferencias dadas por el contexto sociopolítico en el que se dieron las discusiones que llevaron a su expedición, expresan las propuestas que el campesinado le ha hecho al país durante años, exigiendo cambios en la política rural y participación en la construcción de otro modelo que tenga en cuenta a los habitantes del 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.

### 3.2. NO HAY DATOS SOBRE LA POBLACIÓN CAMPESINA

Hasta 2019 no se tenían datos ciertos sobre la población campesina. Esto generó que la información que se recopilaba para esta población se basaba en inferencias sobre la condición del campo o de las zonas rurales que, en general, han mostrado el estado de abandono de esta población a lo largo de la historia. Sin embargo, a partir de 2018 la lucha emprendida por el campesinado por su reconocimiento se materializó en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia número STP2028-2018 que ordenó al Estado, en particular al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a la Presidencia de la República, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) para que: *“...en el marco de sus competencias, elaboren estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitan delimitar a profundidad el concepto “campesino”, contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior, se identifique la situación actual de la población campesina y se apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que fe asiste al campesinado colombiano.”*<sup>15</sup>.

El solo hecho de que no se cuente con cifras exactas de la población campesina es una muestra de la discriminación e invisibilización que sufre este grupo social. 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 tal<sup>16</sup>. Lo mismo ocurrió en el Censo Agropecuario adelantado en 2014, que además incluyó la categoría de “productor”, pero no de campesino. Incluso, en el censo de 2018 en donde ya había la exigencia de incluir las categorías relacionadas con el campesinado y ya existía un primer concepto del ICANH con algunos elementos al respecto, no fueron incluidos en este instrumento. Solamente con la sentencia de la corte antes mencionada se generan acciones para que sea incluido, por lo que a agosto de 2020 solamente existen las Encuestas de Cultura Política (ECP) y de Calidad de Vida (ECV) que fueron aplicadas en 2019. Para los datos anteriores, existe una categoría que permite indagar por la situación en las zonas rurales más precarias, cuyo nombre sugiere de nuevo la existencia de un patrón de re discriminación: resto municipal, que 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 públicos<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STP2028-13 de febrero de 2018

<sup>16</sup> 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 algún grupo étnico.

<sup>17</sup> Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el ex Senador Alberto Castilla. Rad:

De acuerdo con el DANE, que ha incorporado por primera vez las categorías de reconocimiento del campesinado en sus instrumentos en las encuestas realizadas a partir de 2019, se ha podido establecer algunos aspectos de las condiciones de calidad de vida del campesinado. Según la encuesta de Calidad de Vida de 2019 el porcentaje de la población mayor de 15 años que se autorreconoce como campesina el total nacional es de 28.4 que equivale a aproximadamente 10.763.600 personas, es decir, casi la tercera parte de la población, en donde en las cabeceras municipales el 13.5% se reconocen como campesinos o campesinas y en los centros poblados y rural disperso el 79.6% se identifican como tal siendo aproximadamente 6.807.392 personas<sup>18</sup>. 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<sup>19</sup>.

### CUADRO N° 1. PORCENTAJE DE HOGARES CAMPESINOS CON ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS, PRIVADOS O COMUNALES.

#### TOTAL NACIONAL Y ÁREA

	Total Nacional	Cabecera	Centros Poblados y Rural Disperso
Energía eléctrica	95,9	99,6	93,1
Gas natural	34,7	69	9,9
Acueducto	69,3	94,5	51,2
Alcantarillado	41,9	83,2	12,2
Recolección de basuras	53,9	96	23,7

Fuente: DANE ECV-2019.

Sobre las condiciones de la vivienda de los hogares que se reconocen como campesinos en el cuadro N° 1 se puede observar que los centros poblados y en las áreas que se encuentran en la categoría “rural disperso”, que es donde más se identifican los hogares campesinos, hay peores condiciones de acceso a servicios públicos, destacándose el gas natural, el alcantarillado y la recolección de basuras, que están cada uno de los porcentajes por debajo del 25%, siendo muy importante que solamente el 12.2% de los hogares campesinos en estas zonas tengan acceso a alcantarillado y solamente el 23.7% a la recolección de basuras, es decir, a elementos fundamentales del saneamiento básico.

Asimismo, la incidencia del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para los hogares campesinos es

20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

<sup>18</sup> Los cálculos de la población son nuestros a partir de la proyección de la población hecha por el DANE. Los datos de porcentajes son tomados de la presentación del DANE sobre los resultados-identificación subjetiva de la población campesina de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019 presentada en julio 2020. Consultada el 21 de agosto de 2020. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2019/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2019/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf).

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

mayor que para el total nacional siendo 29.3% y 17.5% respectivamente.

De manera similar, ocurre en cabecera en la cual el 21.4% de los hogares campesinos tienen esta condición mientras que en el total es el 12.3%; ahora, para el caso de los centros poblados y rural disperso la condición de este tipo de pobreza es casi igual para el total que para los hogares campesinos siendo 34.5% y 35.6% respectivamente. En resumen, los hogares campesinos sufren más la incidencia del IPM a nivel nacional en todas las áreas. Aún no es clara la situación de los hogares campesinos producto de la pandemia, de una parte, porque no se ha discriminado la información para este tipo de hogares y de otra, aunque se han hecho inferencias sobre la situación de lo que denomina el DANE “rural disperso”, en donde se observa una disminución de la línea de pobreza, algunos investigadores han cuestionado estas cifras en las zonas rurales dispersas debido a la existencia de alto desempleo y el exceso de cosecha que se dio a finales de 2020, que pudo dar lugar a pérdidas, lo que hace pensar que la pobreza es mayor a lo presentado por el DANE como lo dicen Fedesarrollo y los investigadores Garay y Espitia<sup>20</sup>.

### 3.3. LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES CAMPESINAS

La exclusión y discriminación del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. 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”<sup>21</sup>. 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 conjunta<sup>22</sup>; así mismo en la Encuesta de Calidad de Vida de 2019 se observó que el 29.6% de los hogares campesinos del área rural dispersa tenían jefatura femenina, mientras que en las cabeceras el porcentaje asciende al 39.6% y en el total nacional es el 32.2%, pese a esto no mejora sus condiciones de vida.

La inequidad en cuanto al acceso a la propiedad y condiciones de pobreza que se presenta para las mujeres campesinas se suma a las condiciones que el patriarcado impone para las mujeres. Situaciones de naturalización de la violencia hacia las mujeres, así como el desprecio de su trabajo y aporte en el cuidado que las degradan más allá de la condición de degradación que ya tienen al hacer parte del campesinado, es una situación cotidiana que también es necesario afrontar y brindar herramientas para que las mujeres campesinas sean reconocidas dentro de este sujeto colectivo.

<sup>20</sup> Luis Jorge Garay, hace mención a esta situación en la exposición que hizo ante la Comisión Tercera del Senado, el 2 de junio de 2021, sobre la Renta Básica, en el minuto 15. Consultado el 8 de julio de 2021 en la transmisión pública que se encuentra en la siguiente dirección web <https://www.youtube.com/watch?v=7m20H6DCGvc>.

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

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

### 3.4. 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 exacerbarse como lo reconoce la propia Corte Constitucional<sup>23</sup>. 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 microfundio<sup>24</sup>. 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 área<sup>25</sup>.

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 0,88<sup>26</sup>. 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%<sup>27</sup>. 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 digna<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> 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.”

<sup>24</sup> 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](http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_ruralcolombia.pdf), 2012.

<sup>25</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: 20141000192801.

<sup>26</sup> 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.

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

<sup>28</sup> 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, Oistr.: General A/HRC/AC/3/

El problema de concentración de la tierra se ha venido profundizando en Colombia, teniendo en cuenta las cifras del DANE del censo de 2014 y del IGAC 2012.



Fuente: IGAC (2012)<sup>10</sup>

Esto implica que según el Censo de 2014 del DANE, hay concentración de la tierra en el sentido de que menos del 1% (0.5%) (9.500 UPA de 2 millones) de los propietarios concentran el 68.2% del área de tierra (áreas superiores a 500 hectáreas 47,2 millones de hectáreas), mientras que las áreas superiores a 200 hectáreas tienen el 1,3% de los propietarios que concentran el 73.1% del área. Mientras que 1,4 millones de UPA (70.5%) tienen menos de 5 hectáreas en total 1,8 millones de hectáreas (el 2,7% del área total)<sup>29</sup>.

Esa concentración no se ha modificado. De acuerdo al informe presentado por la Procuraduría General de la Nación sobre el estado de avance del acceso a tierras y el uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz de enero de 2021<sup>30</sup>, se pueden destacar primero, que “del millón de hectáreas que reporta [el Fondo de Tierras de la ANT] han ingresado al fondo, sólo 2.253 predios correspondientes a 96.471,1 hectáreas tienen la condición de adjudicables, esto es, menos del 10%; las restantes extensiones están pendientes de resolverse su condición de adjudicabilidad”. Lo que implica que el proceso de distribución de tierras ha tenido rezagos, y que no se ha respondido a las necesidades de distribución de la tierra para solucionar el problema de desigualdad y en garantizar el derecho efectivo de la población campesina al acceso a la tierra como lo reitera la Corte Constitucional en la sentencia SU213/21 que define “La adjudicación de los baldíos como una de las formas de garantizar el derecho de la población campesina de acceso progresivo a la tierra”<sup>31</sup>.

CRP.5, 4 de agosto de 2009, pág. 35-46.

<sup>29</sup> OXFAM Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia Mayo 2017 consultado 17-09-2021 en <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fspublic/fileattachments/radiografiadeladesigualdad.pdf>.

<sup>30</sup> Procuraduría General de la Nación Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz. Enero 7 de 2021 consultado 17-09-2021 en <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007012021.pdf>

<sup>31</sup> Corte Constitucional Sentencia SU213/ 8 de julio

Cabe destacar que el derecho internacional ha establecido una relación estrecha entre el ejercicio del derecho a la alimentación y el derecho a la tierra. Es así como lo plantea la Observación General número 12 del Comité DESC de la ONU “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”<sup>32</sup>. Continúa “...por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos (... )”.

Esto se ha venido sosteniendo desde los Relatores Especiales sobre el derecho a la alimentación: En 2002 el Relator Jean Ziegler también destacó el acceso a la tierra, el derecho a la alimentación y la reforma agraria<sup>33</sup>. De igual manera, el Relator Oliver de Schutter en un informe específico en donde analizó esta relación, subrayó el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para el goce del derecho a la alimentación<sup>34</sup>. La relatora Hilal Elver hizo especial énfasis en la desigualdad entre los géneros como una dificultad respecto al acceso a todos los recursos productivos como la tierra, condición que tiene como resultado que las mujeres sean las últimas en acceder a los alimentos para su propio consumo a pesar de ser productoras de los mismos<sup>35</sup>.

En conclusión, el acceso a la tierra es derecho fundamental para la sobrevivencia del campesinado, en particular en la garantía del derecho a la alimentación tanto del campesinado como de la sociedad en su conjunto. Establecer estrategias que permitan el acceso de la tierra al campesinado garantizará el derecho a la alimentación de toda la sociedad.

### 3.5. LOS IMPACTOS DE LA AGROINDUSTRIA Y CAMBIOS EN LA VOCACIÓN DEL USO DE LA TIERRA

La ausencia de una reforma agraria, reflejada en la ausencia de democratización en el acceso a la tierra, ha venido acompañada del renovado interés en la agricultura por parte del sector privado, que de acuerdo con el Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación generó un incremento mundial de la inversión directa en agricultura, la cual pasó de un promedio anual de 600 millones de dólares durante la década del noventa, a un promedio anual de 3.000 millones de dólares anuales durante el período de

de 2021 consultada 17 de septiembre de 2021 en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU213-21.htm>

<sup>32</sup> Ver texto completo recuperado de: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Observacion-12-Comite-Derechos-Economicos.pdf>.

<sup>33</sup> Organización de las Naciones Unidas (2002). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, párr. 22 a 42. Recuperado de: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/546/57/PDF/N0254657.pdf?OpenElement>

<sup>34</sup> Organización de las Naciones Unidas (2010). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas. Recuperado de: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement>

<sup>35</sup> Organización de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, párr. 21. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/51>



2005 a 2007<sup>36</sup>. Esta inversión ha ido en detrimento de los pequeños agricultores, pues ha conducido a que la industria de alimentos esté predominantemente dominada por empresas transnacionales, lo cual ha conducido a su vez a la concentración de las cadenas de producción, acopio, intermediación y distribución de alimentos. Esto se expresa en la venta que los agricultores hacen cada vez más a pocas empresas, así como del dominio que estas logran al interior de los Estados en la elaboración de alimentos y en detrimento de los pequeños productores, elevando además el precio de los alimentos y generando regímenes de alimentación que desconocen las necesidades culturales de los pueblos<sup>37</sup>. La crisis de alimentación, debido a los anteriores factores y a la falta de impulso de economía campesina a pequeña escala, se manifiesta en la existencia de cerca de 1.000 millones de personas mal nutridas y 500 millones de personas obesas según cifras de la FAO<sup>38</sup>.

En Colombia esta situación se evidencia en las cifras de importación de alimentos. 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 semi-blanqueados y manzanas frescas<sup>39</sup>. 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 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 alimentaria<sup>40</sup>. Lo anterior en consonancia con el creciente control en el mercado de semillas genéticamente modificadas que, de acuerdo con los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, está en manos de tan solo diez empresas a nivel mundial, entre las que se encuentran Monsanto, Pioneer, Aventis y Syngenta, siendo la primera la empresa que controla el 90% del mercado de este tipo de semillas<sup>41</sup>.

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 cultivos<sup>42</sup>. 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 hectáreas<sup>43</sup>. 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%.

En contraste con esta realidad, el IGAC registra para el período de 2002 a 2009 una ampliación en las zonas destinadas a territorios ganaderos en 5,4 millones de hectáreas, pasando de 29'404.170 hectáreas en 2002 a 34'898.456 de hectáreas en 2009<sup>44</sup>. Según el Censo Agropecuario, existen 33,8 millones de hectáreas destinadas a pastos, es decir, a ganadería, lo que equivale al 80% del área del suelo agrícola<sup>45</sup>. Por otro lado, la porción del territorio nacional titulado para la extracción de recursos naturales ha venido en aumento, generando graves impactos en la agricultura. A 2014 había 5,2 millones de hectáreas concesionadas en títulos mineros, más 12,3 millones de hectáreas solicitadas mediante diferentes modalidades<sup>46</sup>, en 2012 en algunas tierras que tienen vocación agrícola se encontraban zonas de títulos mineros y en explotación de agricultura, que acumulaban para ese año 1.5 millones de hectáreas<sup>47</sup>. A

---

nos 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. 36.

<sup>36</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter, Distr. general A/HRC/13/33, 22 de diciembre de 2009, párr. 6.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> 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>.

<sup>39</sup> Respuesta de la DIAN a solicitud de información enviada por el Ex-Senador Alberto Castilla. Rad.: 100219326-0965 del 19 de septiembre de 2014.

<sup>40</sup> Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores, junio de 2015.

<sup>41</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Hum-

<sup>42</sup> 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](http://www.lapluma.net/es/images/stories/documents_periodicos_app/cuaderno_campesinado.pdf)

<sup>43</sup> Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Ex-Senador Alberto Castilla. Rad: HS-JACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

<sup>44</sup> Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: HS-JACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

<sup>45</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonaciona.lagropecuario.gov.co/>

<sup>46</sup> Respuesta de la Agencia Nacional de Minería a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0025-14. ANM 20145510326002 del 20 de agosto de 2014.

<sup>47</sup> Citado del IGAC por FAO y UPRA, Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia.

esto se suma la figura de las Áreas Estratégicas Mineras, que podrían destinar para esta actividad cerca de 17,5 millones de hectáreas<sup>48</sup>. Según un estudio de Oxfam, los títulos mineros activos, los pozos petroleros y sus rondas, implican una restricción para la adjudicación de baldíos a familias campesinas de 6 millones de hectáreas<sup>49</sup>, un área similar a la total cultivada en Colombia.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos humanos ha alertado sobre la grave situación que sufren quienes viven en zonas cercanas a fuentes hídricas contaminadas debido a la explotación de recursos naturales, pues esto afecta “la continuidad de las actividades básicas de subsistencia y la salud de los miembros de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que se encuentran en los territorios en los que se llevan a cabo dichos proyectos”<sup>50</sup>. En este tipo de casos, este organismo ha adoptado diversas decisiones, entre las que se encuentra el otorgamiento de medidas cautelares al considerar que los derechos a la vida, a la salud y a la alimentación de comunidades campesinas e indígenas se ven afectados por la implementación de proyectos extractivos<sup>51</sup>.

### 3.6. DESPOJO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO DE POBLACIÓN CAMPESINA

Adicionalmente, los campesinos y campesinas 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 usurpadores<sup>52</sup>. 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

Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las Directrices Voluntarias Sobre La Gobernanza Responsable De La Tenencia De La Tierra. FAO, Bogotá, 2017.

<sup>48</sup> Ver Resolución 0045 de 2012, Agencia Nacional de Minería

<sup>49</sup> Mejía Miguel y Mojica Jhenifer Lo que usted debe saber sobre la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia. OXFAM, Bogotá, 2014.

<sup>50</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 250, 253.

<sup>51</sup> 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>.

<sup>52</sup> 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>

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 del 2013<sup>53</sup>.

No obstante, la violación de derechos humanos de campesinos y campesinas en el marco del conflicto armado o derivados de la violencia política no es nueva en Colombia. De acuerdo con el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP/PPP, el campesinado es uno de los sectores que más han sido violentado en sus derechos. Así, entre 1988 y 2012, cerca de 17.559 campesinos y campesinas fueron víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario<sup>54</sup>, sumado a que desde la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las Farc-EP hasta el 8 de septiembre de 2019, 666 personas líderes sociales y defensoras de Derechos Humanos han sido asesinadas en Colombia<sup>55</sup>. Según informe de Indepaz al menos 65 de las 85 masacres registradas en el informe de 2020 se desarrollaron en áreas rurales<sup>56</sup>.

### 3.7. 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- según la conceptualización establecida por la Comisión de Expertos<sup>57</sup> define el sujeto campesino de la siguiente manera: “sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra

<sup>53</sup> 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>

<sup>54</sup> 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>

<sup>55</sup> Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; Coordinación Social y Política Marcha Patriótica; Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. Informe Especial Violaciones a los Derechos Humanos en tiempos de Paz. Septiembre 2019 consultado 24-08-20

<http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Informe-Violaciones-a-los-Derechos-Humanos-en-tiempos-de-Paz.-Septiembre-de-2019-18-09-19.pdf>

<sup>56</sup> Indepaz. Informe ¿Regreso de las Masacres en Colombia? 20 de diciembre de 2020 consultado el 8 de julio de 2021 en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Masacres.pdf>

<sup>57</sup> Comisión creada a partir de la solicitud de la Corte Suprema de Justicia en su fallo de tutela STP2028-2018 relacionada con la inclusión de la categoría campesino en los instrumentos censales colombianos, ver más en Comisión Expertos Campesinado. Conceptualización del Campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. Julio de 2018.

[https://www.icanh.gov.co/recursos\\_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%20C3%93N%20CIENT%20C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion\\_del\\_campesinado\\_en\\_Colombia.pdf](https://www.icanh.gov.co/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%20C3%93N%20CIENT%20C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf)

y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo”<sup>58</sup>.

Para la construcción de esta definición la Comisión argumenta que se deben tener en cuenta cuatro dimensiones: la territorial, la cultural, la productiva y la organizativa cada una con unos ejes que ayudan en su caracterización como se describe a continuación:

La dimensión territorial que implica que el campesinado es un sujeto territorialmente diverso, como sostiene el documento de la comisión *“la vida campesina se constituye en una red de vínculos sociales expresada territorialmente en comunidades, veredas, corregimientos, minas, playones, entre otros, y se desarrolla en asociación con los ecosistemas, lo que configura la diversidad de comunidades campesinas a caracterizar”*<sup>59</sup>. Esta dimensión territorial<sup>60</sup> tiene como ejes las relaciones que comprenden: los vínculos que realizan los campesinos y las campesinas con la tierra; la tenencia y uso de la tierra, que incluye no tener tierra; la relación que establecen con el medio ambiente; las relaciones urbano-rurales; el conflicto interno y el desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que un porcentaje de la población campesina ha tenido que abandonar la tierra producto del conflicto interno y que esperan retornar a su territorio.

La dimensión cultural como cita la Comisión se refiere a que el campesinado *“es un sujeto colectivo de carácter intercultural en su configuración histórica, pues sus relaciones se tejen y han tejido con otras comunidades tanto rurales como urbanas”*<sup>61</sup>. La comisión considera como ejes centrales de esta caracterización cultural<sup>62</sup>: primero, la diversidad cultural del campesinado que está relacionada con la alta diversidad regional de la ruralidad colombiana; segundo, su diversidad social que parte de sus procesos de estratificación y diferenciación social que tienen incidencia en sus prácticas culturales campesinas; tercero, formas de reproducción cultural que persisten, se transforman y consolidan al entrar en procesos de autorreproducción transmitidas entre generaciones; cuarto las identidades y arraigos relacionados con el vínculo con la ruralidad y el trabajo con la tierra y la naturaleza, su relación con el mercado y los territorios de los cuales hacen parte, en esta identificación también juegan un papel importante la identificación con ancestros de origen campesino; y por último, las concepciones y conocimientos campesinos que se reflejan en sus prácticas cotidianas, así como en sus festejos; esto también se concreta en la interpretación del clima, las prácticas culinarias, de conservación de la naturaleza.

La tercera dimensión definida por la Comisión de Expertos es la dimensión productiva<sup>63</sup>. Bajo esta dimensión se incluye establecer al campesinado como sujeto multiactivo de la actividad económica, que no incluye solamente actividades agropecuarias sino aquellas de transformación como la elaboración de artesanías y comidas, así como prestación de algunos servicios como el turismo, actividades que permiten al campesinado su subsistencia y generar excedentes que se intercambian en el mercado que no solamente buscan la acción del intercambio sino el vínculo con el territorio y el beneficio de su familia y de su red de

apoyo. Entre los ejes identificados por la Comisión sobre la dimensión productiva se encuentran: en primer lugar, el autoconsumo y la participación en el mercado que tiene en cuenta que es variable la proporción que corresponde a la producción para la autoconsumo y la que se intercambia, y que estos intercambios pueden ser monetarios o no monetarios; en segundo lugar, la vinculación al mercado laboral, dado que hay diversidad y que ha estado históricamente vinculada a condiciones de precariedad; tercero, el trabajo no remunerado y labores de cuidado, dado que principalmente las mujeres campesinas son las encargadas de realizar este tipo de labores que reproducen las familias y comunidades; por último, su vinculación con la producción de alimentos, que en palabras de La Vía Campesina busca 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 conocimientos<sup>64</sup>.

La cuarta dimensión identificada por la Comisión es la organizativa. Esta dimensión se hace en reconocimiento de que *“...como parte de su distribución geográfica, las comunidades campesinas constituyen redes de relaciones familiares y extrafamiliares dispuestas para asegurar su supervivencia y ampliar su acceso a recursos y mercados. Estas redes organizativas trascienden los territorios campesinos ... establecen vínculos sociales, culturales, económicos y políticos ... Con estos lazos buscan mejorar sus condiciones de vida como campesinos (y campesinas)”*<sup>65</sup>. En esta dimensión se identifican cinco ejes: primero, la familia campesina, como la unidad y base social de las comunidades campesinas; segundo, la mujer campesina, la Comisión reconoce como fundamental el papel de las mujeres en los procesos organizativos para el avance de las agendas campesinas; tercero, las organizaciones sociales campesinas que constituyen espacios de incidencia o autónomos que han permitido la resolución de conflictos en busca de una buena convivencia o la articulación en ciertas actividades comunales; cuarto, la participación, la Comisión destaca los espacios de movilización y lucha social durante décadas, en particular en la segunda década del siglo XXI; el quinto y último eje identificado por la Comisión es la autonomía como propuesta de preservar la vida campesina en medio de la economía de mercado y su inserción<sup>66</sup>.

Todas estas dimensiones resaltan la importancia que tiene para el campesinado, como grupo social, la defensa de lo que han denominado soberanía alimentaria, que sostiene que la agricultura es mucho más que un negocio, pues es la forma de enfrentar el hambre y la pobreza, además de la reproducción de la vida; que entiende que la producción de alimentos debe hacerse de forma sostenible ambientalmente; y sobre todo que impulsa el derecho de los pueblos a decidir y definir sobre la producción de sus propios alimentos así como sobre las políticas agrarias. Es necesario anotar que, a pesar de la crisis del campo,

58 Ídem pág. 7.

59 Ídem pág. 8.

60 Ídem.

61 Ídem pág. 10.

62 Ídem.

63 Ídem.

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/documentos/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>

65 Comisión de Expertos. 2017 pág. 14.

66 Ídem.

el 70% de los alimentos que se producen en Colombia vienen de pequeños campesinos y campesinas<sup>67</sup>. Este grupo siembra el 70% del área cultivada de maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del Frijol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca<sup>68</sup>, 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 resumen, 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 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 éstas 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 grandes<sup>69</sup>. 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”* (subrayado fuera del texto). También afirma que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas que los que obtendrían empleándose en otras opciones<sup>70</sup>.

El campesinado y sus prácticas productivas también han servido para contrarrestar el modelo de monocultivo agroindustrial que resulta perjudicial para el ambiente, debido a la deforestación que produce, la pérdida de biodiversidad, el uso intensivo de recursos como el agua y la contaminación derivada del uso de agroinsumos artificiales a gran escala. Enfoques como la agroecología, que reivindican el saber campesino y que lo fortalecen para construir un sistema 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 población<sup>71</sup>. 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, Campesina, Étnica y Popular 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, lo que implica un apoyo desde la institucionalidad a este tipo de formas de producción desde el asesoramiento técnico hasta la comercialización de este tipo de productos.

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 concretos<sup>72</sup>. En ese orden, el concepto de ‘campesinado’ comprende a un grupo social diferenciado pero diverso, con un proyecto de vida comunitario o familiar ligado a actividades de sustento que dependen del aprovechamiento tradicional de la tierra y el territorio rural, que se ocupa de la protección del ambiente y los ecosistemas del campo, así como de la recreación de la cultura y las costumbres regionales. El concepto de ‘campesinado’ incluye a pequeños agricultores, ganaderos a pequeña escala, guardianes de semillas, pescadores artesanales, pequeños mineros tradicionales, pastores, artesanos rurales, cazadores por supervivencia, recolectores, trabajadores agrarios, personas que derivan su sustento de la agricultura familiar y a pequeña escala, colonos tenedores de pequeñas extensiones de tierra, y otros sujetos con actividades e identidades similares.

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

### 3.8. 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”*<sup>73</sup>.

agroecología. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-496 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>73</sup> 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.

<sup>67</sup> . Revista Semana, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pitarestierra/index.html>

<sup>68</sup> . Grupo Semillas. Información disponible en: <http://www.lapluma.net/es/index.php?option=comcontent&view=artide&id=2352:12352:lasleyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-a-limentaria-de-los-pueblos&catid=91 :multinacionales&Itemid=423>

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Ver: Forero Jaime. *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010

<sup>71</sup> Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la*

En el sentir del Relator, garantizar el derecho a la tierra está en íntima relación con la garantía de otros derechos humanos. En efecto, aseguró que *“sin un reconocimiento jurídico adecuado de los derechos tanto individuales como colectivos sobre la tierra, el derecho a una vivienda adecuada en muchos casos no se puede ejercer de forma eficaz. No obstante, el derecho a la tierra no está únicamente vinculado al derecho a una vivienda adecuada, sino que está integralmente relacionado con los derechos humanos a la alimentación, el sustento, el trabajo, la libre determinación y la seguridad de la persona y del hogar y el sostenimiento de los recursos comunes de propiedad. La garantía del derecho a la tierra es por tanto fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento.”*<sup>74</sup> (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 alimentación<sup>75</sup>. 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 individuales<sup>76</sup>.

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 sólo 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.”*<sup>77</sup> (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”*<sup>78</sup>. 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”*<sup>79</sup>. La Corte concluyó que las víctimas sobrevivientes *“perdieron los vínculos comunitarios y afectivos de sus raíces identitarias, además de los bienes materiales”*, todo lo cual derivó en *“cambios forzados en la estructura social, lo cual implicó rupturas, pérdidas, dolor, y mucho sufrimiento”*<sup>80</sup>.

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*

<sup>74</sup> Ibid. párr. 29.

<sup>75</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006, (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> Ibid., párr. 180.

<sup>80</sup> Ibid., párr. 194.

*Estado y sus asociados*” (subrayado fuera del texto)<sup>81</sup>. 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.

### 3.9. 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 semillas<sup>82</sup>. Ello ha provocado la ampliación de la base genética de las especies y la creación de los cultivos que durante décadas han sustentado nuestra alimentación.

De acuerdo con la FAO, el 50% de la alimentación global proviene del campesinado, mientras que el 30% proviene de la cadena alimentaria industrial<sup>83</sup>. 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 producción<sup>84</sup>. 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 vacuno<sup>85</sup>. 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 otros<sup>86</sup>.

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 ayuden a proteger el ambiente en el que se producen, permitan mayor diversidad 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 mundial<sup>87</sup>. 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”*<sup>88</sup>.

En el centro de esta problemática se encuentra el creciente interés de la industria por ampliar el control en el mercado de semillas y por generar una legislación que proteja esta inversión, aun cuando ello afecte gravemente el derecho a la alimentación y ponga en peligro medios de subsistencia para comunidades campesinas. De acuerdo con el Relator para el Derecho a la Alimentación, el sistema comercial de semillas ha generado la concesión de privilegios de monopolio a las empresas productoras de semillas, principalmente a través de instrumentos de propiedad intelectual, con lo cual se ha generado una dependencia de los agricultores más pobres y riesgos de endeudamientos, así como pérdida de biodiversidad propiciada por la extensión de las variedades comerciales<sup>89</sup>.

### 3.10. 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”*<sup>90</sup>. 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

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> 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>.

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> *Ibíd.*

<sup>85</sup> *Ibíd.*

<sup>86</sup> *Ibíd.*

<sup>87</sup> *Ibíd.*

<sup>88</sup> Declaración de Bali 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>.

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> *Ibíd.*, párr. 10.

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 de las 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 agricultores<sup>91</sup>.

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”*<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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

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”*<sup>93</sup>.

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, llevan 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 tres décadas, aunque recientemente se han visto reforzadas en virtud de la presión internacional para que se adopte este tipo de legislación<sup>94</sup>. La Decisión 345 de 1993 de la Comunidad Andina de Naciones adoptó el régimen común de derechos de obtentores vegetales UPOV-1978. Esta decisión tiene como objetivo proteger los derechos de los fitomejoradores a través de la aplicación del Convenio UPOV<sup>95</sup> y tuvo poca aplicación

a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009 Párr. 39.

<sup>93</sup> 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.

<sup>94</sup> 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.

<sup>95</sup> 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.

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 970 de 2010 que controlaba el uso, producción y comercialización de semillas y que se constituyó en uno de los motivos de las movilizaciones agrarias que se vivieron en el país durante el 2013 y 2014, ya que permitía la confiscación y destrucción de semillas. La norma fue suspendida en virtud de las protestas campesinas y el 7 de septiembre de 2015 se expidió una nueva resolución que constituye el marco general que reglamenta y controla 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, así como reconocimiento a los conocimientos campesinos y a su trabajo de conservación de la biodiversidad genética.

### 3.11.LA NECESIDAD DE PROTEGER LAS SEMILLAS

El Relator para el Derecho a la Alimentación ha alertado sobre la necesidad de proteger los derechos de los agricultores en la legislación nacional e internacional. Como ejemplo trae el artículo 9° del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este artículo reconoce la contribución que aportan las comunidades locales y agricultores en la conservación y desarrollo de recursos fitogenéticos que son la base de la producción alimentaria, y exhorta a los Estados a que protejan los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos, el derecho a participar en la distribución de beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos y el derecho a participar en la toma de decisiones sobre estos recursos. En todo caso, el Relator considera que este reconocimiento no es suficiente y asegura que para que estos derechos se conviertan en realidad, *“los gobiernos deberían aceptar que tienen la obligación de apoyar los sistemas de semillas de los agricultores”*<sup>96</sup>.

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 se refiere a 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 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, garan... 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 rurales<sup>97</sup>. 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 sólo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”*<sup>98</sup>.

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

De acuerdo con el CINEP, es necesario reconocer los vínculos entre la victimización a la que es sometida el campesinado y su ejercicio de movilización y protesta social. Según la Base de Datos de luchas sociales de esta organización, entre 1988 y 2012 los campesinos, campesinas y personas del campo en situación de desplazamiento forzado tomaron parte en el 15,5% del total de luchas sociales que han sido registradas en el país<sup>99</sup>. 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 revelan el incumplimiento de pactos a los que

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> Al respecto, consultar en: [http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que\\_son/index.htm](http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm).

<sup>98</sup> 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>.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, pág. 10-11.



los distintos gobiernos y el campesinado habían llegado sobre distintos aspectos<sup>100</sup>.

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.

### 3.12. 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”*<sup>101</sup>. 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”*<sup>102</sup>.

<sup>100</sup> Ibíd.

<sup>101</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 13, párr. 6.

<sup>102</sup> 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”*<sup>103</sup>. 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 Salud<sup>104</sup>.

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”*<sup>105</sup>. 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”*<sup>106</sup>.

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 de la Encuesta de Calidad de Vida de 2019 reflejan que el 18% de los hogares campesinos son

<sup>103</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 14, párr. 12.

<sup>104</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2014, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza.

<sup>105</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 4, párr. 8.

<sup>106</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 12, párr. 8.

analfabetas. El Estado colombiano tiene la obligación de garantizar el acceso físico y económico a la educación para todos los niños y niñas campesinas, y también tiene la obligación de adecuar los programas educativos a las realidades del campo. La situación es similar respecto al aseguramiento en salud, según datos de 2019 del DANE, pues el 9.3 % de los hogares campesinos a nivel nacional no tienen esta posibilidad, o las condiciones de vivienda respecto al saneamiento básico como no tener fuente de agua mejorada afecta al 27.3% de los hogares campesinos o el trabajo informal es del 86.7%<sup>107</sup>. Es

decir, son necesarios también 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.

**4. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL**

De acuerdo a la Ley 819 de 2003 conforme a la cual en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo debe hacerse explícito el impacto fiscal del mismo. Se debe indicar que el presente proyecto no genera impacto fiscal, al no ordenar gasto público, dado que el reconocimiento del campesinado no genera gastos adicionales que no estén contemplados en las funciones de las diferentes instancias del Estado.

<sup>107</sup> DANE. ECV-2019

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

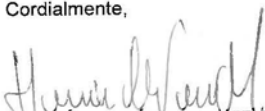
TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2022 Senado</b>  <i>“Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”.</i></p>	<p><b>Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2022 Senado</b>  <i>“Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional” y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”.</i></p>	<p>Se elimina la integración al Bloque de Constitucionalidad el texto el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.</p>
<p>Artículo 1°. <b>Artículo 64.</b> 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>El campesinado es sujeto de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la <b>seguridad y</b> soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina, agricultura familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos y las tecnologías para <b>su transformación y las estrategias de comercialización</b> que permitan darle valor agregado a sus productos y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales. El Estado <b>garantizará el derecho a la participación y</b> velará, en forma especial, por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos, incluidos aquellos reconocidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.</p>	<p>Artículo 1°. <b>Artículo 64.</b> 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>El campesinado es sujeto de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la soberanía campesina, agricultura familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos y las tecnologías para <b>su transformación y las estrategias de comercialización</b> que permitan darle valor agregado a sus productos y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales. El Estado <b>garantizará el derecho a la participación y</b> velará, en forma especial, por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos, <del>incluidos aquellos reconocidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.</del></p>	<p>Se elimina la integración al Bloque de Constitucionalidad el texto el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.</p> <p>La Declaración implica una serie de consideraciones técnicas que no se aplican al Estado colombiano, como por ejemplo que algunos elementos de la Declaración van en contravía de obligaciones contraídas por los Estados en virtud de acuerdos comerciales y de propiedad intelectual.</p>

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Parágrafo 1°.</b> Una ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La ley reglamentará, entre otras cosas, el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.</p>	<p><del><b>Parágrafo 1°.</b> Una ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado.</del></p> <p><del><b>Parágrafo 2°.</b> La ley reglamentará, entre otras cosas, el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.</del></p> <p><b>Parágrafo.</b> mediante una ley estatutaria se reglamentará y desarrollarán los derechos del campesinado con el fin de garantizar su protección especial.</p>	
	<p><b>Artículo Nuevo.</b> Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>No presenta modificación</p>

**6. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia alternativa y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera de Cámara, dar **primer Debate** al **Proyecto de Acto Legislativo número 254 de 2022 Cámara, 19 de 2022 Senado**, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,

  
**HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
**MARELEN CASTILLO TORRES**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**CONFLICTO DE INTERESES**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento se hacen las siguientes consideraciones.

Se estima que el presente proyecto de acto legislativo no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de

consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley acto legislativo no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 254 DE 2022 CÁMARA, 019 DE 2022 SENADO**

*por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.*

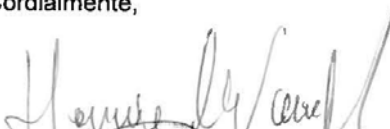
Artículo 1°. **Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

El campesinado es sujeto de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina, agricultura familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos y las tecnologías para su transformación y las estrategias de comercialización que permitan darle valor agregado a sus productos y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales. El Estado garantizará el derecho a la participación y velará, en forma especial, por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos,

**Parágrafo.** Mediante una ley estatutaria se reglamentará y desarrollarán los derechos del campesinado con el fin de garantizar su protección especial.

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

Cordialmente,



**HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**MARELEN CASTILLO TORRES**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2022 CÁMARA

*por la cual modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.*

### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de ley número 247 de 2022, fue presentado por el suscrito representante a la Cámara por el departamento de Boyacá: Jaime Raúl Salamanca Torres, con el fin que la elección de los representantes de las directivas académicas, de los docentes, de los egresados, de los estudiantes, de los exrectores universitarios integrantes de los Consejos Superiores Universitarios de las Universidades Estatales u Oficiales, así como el rector de las mismas, responda a mecanismos de democracia universitaria.

En cumplimiento de la designación efectuada por la Comisión constitucional sexta de la Cámara de representantes, procedo a rendir ponencia para dar primer debate al proyecto de ley, *por la cual modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

### II. MARCO NORMATIVO.

#### 2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Esta iniciativa se sustenta y relaciona directamente con cinco artículos constitucionales, los cuales se recuperan a continuación

**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

**Artículo 69.** Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y

regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas para la educación superior.

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformular y derogar las leyes.

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

**Artículo 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

En virtud de los anteriores, es posible señalar que el Congreso de la República tiene la potestad de reformar las leyes, ejercicio que se propone en esta iniciativa, al modificar las disposiciones de la Ley 30 de 1992. Así también, se expone como este proyecto no se enmarca dentro de aquellos que requieren de la iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, siendo que la regulación de la prestación de los servicios públicos no tiene este requisito.

Se recuerda entonces como la educación, siguiendo las disposiciones constitucionales, es un derecho de la persona, pero también es un servicio público que tiene una función social, por lo que se responde a lo facultado en el numeral 23 del artículo 150 superior.

Finalmente, en virtud del artículo 69, que establece el principio de la autonomía universitaria, señala como las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Es importante señalar en este punto la congruencia de este proyecto de ley con esta disposición constitucional, siendo que la facultad de las universidades de darse sus propias directivas y regirse por sus estatutos **debe concordar con las disposiciones expuestas en la ley.**

Por lo mismo, evidenciando las modificaciones propuestas por el proyecto a los artículos 64 y 66, es posible señalar que la disposición expuesta por la ley será, tras la expedición eventual del nuevo texto, la de **la adopción de mecanismos de democracia universitaria**. Sin embargo, esto no dictamina la forma particular de cada Universidad Estatal u Oficial deberá determinar sus directivas, sino que añade una nueva disposición mediante la ley, la cual deben atender los planteles educativos, y que, en el marco de su autonomía,

implementarán de manera específica para cada caso en sus estatutos, mediante mecanismos internos. **La reglamentación de los estatutos continúa siendo una potestad de las Universidades Estatales u Oficiales, en virtud del principio constitucional de la autonomía universitaria.**

## 2.2. FUNDAMENTOS LEGALES

Además de los principios constitucionales relacionados anteriormente, se recuperan diferentes disposiciones inscritas en la **Ley 30 de 1992** [Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior], las cuales aterrizan y desarrollan los conceptos de la autonomía. Esto se hace con el fin de exponer la concordancia de estos con la modificación propuesta por el presente proyecto. Los artículos recuperados son:

**Artículo 28.** La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, **reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas**, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

**Artículo 29.** La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley en los siguientes aspectos:

- a) **Darse y modificar sus estatutos.**
- b) **Designar sus autoridades académicas y administrativas.**
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

**Artículo 62.** **La dirección de las universidades estatales** u oficiales corresponde al **Consejo Superior Universitario**, al Consejo Académico y al **Rector**.

Cada universidad adoptará en su estatuto general una estructura que comprenda entre otras, la existencia de un Consejo Superior Universitario y un Consejo Académico, acordes con su naturaleza y campos de acción.

Parágrafo. La dirección de las demás instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad, corresponde al Rector, al Consejo Directivo y al Consejo Académico. La integración y funciones de estos Consejos serán las contempladas en los artículos 64, 65, 68 y 69 de la presente ley.

Estas disposiciones refuerzan la importancia que tiene el principio constitucional de autonomía universitaria, siendo que las Universidades poseen el derecho de darse y modificar sus estatutos, así como de designar sus autoridades académicas. Esto incluye a los miembros del Consejo Superior Universitario, así como al Rector de las Universidades Estatales. Por lo mismo, el proceso de

designación y por ende la constitución de los estatutos que lo desarrollan, son una potestad exclusiva de las Universidades.

Sin embargo, como bien lo expuso el artículo 69 constitucional, dicha autonomía se corresponde con los lineamientos expresados por el legislador. El proyecto entonces incluye entre esos lineamientos la inclusión del imperativo de utilización de mecanismos de democracia universitaria en la determinación de los procesos de designación, sin que esto signifique que un ente externo a la Universidad como tal modifique los estatutos, con el fin de que se cumpla con los lineamientos, sino que debe ser **la Universidad, en el marco de su autonomía, que modifique y desarrolle estos procesos** con el fin de corresponderles a las disposiciones de la rama legislativa.

## 2.3. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

Recordando que la jurisprudencia constitucional es considerada como una fuente formal y material del derecho en el sistema jurídico colombiano, teniendo fuerza vinculante en las decisiones de las autoridades judiciales y administrativas, se recuperan tres sentencias a continuación, las cuales abordan el principio de la autonomía universitaria, así como sus límites.

### Sentencia U 216/21<sup>1</sup>

Esta sentencia, entre otras cosas, aborda el alcance y los límites del principio de autonomía universitaria, señalando que esta garantía se define como la ***capacidad de auto regulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior. Una de las dimensiones de la autonomía universitaria es la organización interna (política y administrativa) que, junto a las demás facultades de autogestión, les dan a las entidades de educación superior la capacidad para desarrollar su objeto en relación con el conocimiento y con el aporte a la sociedad.***

*En la Sentencia SU-115 de 2019, la Corte Constitucional determinó que el autogobierno (para gestionar, administrar y auto verificar) se concreta en los estatutos de la universidad. Estos recogen los mecanismos diseñados para la toma de decisiones sobre la comunidad universitaria o sobre cualquiera de sus miembros, como expresión de voluntad universitaria.*

*Además, dicha voluntad requiere de la existencia de autoridades establecidas en garantía del pacto social interno entre los integrantes de la comunidad universitaria y del pacto social externo entre la comunidad nacional y la universitaria. Las autoridades solo pueden reflejar este doble pacto cuando hayan llegado a dirigir a la comunidad mediante el principio de participación democrática y se afiancen en la participación de la comunidad universitaria en relación con las determinaciones que le conciernen.*

*La autodeterminación administrativa o política de las instituciones de educación superior supone que a ellas les corresponde su autorregulación filosófica y administrativa. En consecuencia, la Constitución les autoriza a: i) crear y modificar los estatutos universitarios; ii) diseñar los mecanismos de elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; iii) fijar los programas académicos, los planes de estudio y las actividades docentes, científicas y culturales; iv) precisar los mecanismos de selección docente y estudiantil; v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y vi) administrar los bienes y recursos de la institución.*

<sup>1</sup> Información recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU261-21.htm>

***El régimen particular de las universidades públicas establece condiciones especiales para ellas en cuanto a la organización y la elección de directivas, como del personal docente y administrativo. Además, establece el estatuto básico u orgánico y las normas que se deben aplicar para su creación, reorganización y funcionamiento y que los reglamentos internos de las universidades estatales deben observar las normas que lo componen, sin perjuicio de la autonomía universitaria.***

***La dirección de las universidades públicas está a cargo del Consejo Superior universitario, del Consejo Académico y del rector. Estas instituciones internas deben representar al Estado y a la comunidad académica y garantizar en dichos escenarios decisionales la efectividad de los derechos políticos, derivados del principio de participación democrática.***

***En cumplimiento de los preceptos fijados por la misma universidad, la designación del rector es central para el desarrollo de su actividad y para la concreción de esa garantía. De modo que depende enteramente de las reglas previstas por la comunidad universitaria para que pueda ser elegido.***

***En conclusión, la autonomía universitaria contempla el derecho de los entes de educación superior de darse su propio reglamento y establecer las condiciones de acceso a los cargos directivos. En cumplimiento de esta premisa, se deben respetar los límites constitucionales y legales que orientan el ejercicio de dichos postulados en los escenarios de decisión democrática que se dan dentro de esas instituciones.***

Esta sentencia da algunas claridades que apoyan la determinación de generar unos lineamientos generales alrededor de la necesidad de implementar mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección tanto de los rectores como de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, en las Universidades Estatales. El primero de estos señala como el **autogobierno universitario**, concretado en los estatutos, deben responder a la **expresión de la voluntad universitaria**.

Del mismo modo, se recuerda cómo, implícito en el concepto de autonomía universitaria está el diseñar los mecanismos de elección, designación y períodos de sus directivos. Con la modificación propuesta, esta sigue siendo competencia de las Universidades, las cuales, a pesar de tener que adaptarse al lineamiento de democracia universitaria planteada por el legislador, el diseño de los diferentes mecanismos sigue siendo una competencia propia de los planteles educativos en el marco del ejercicio de la autonomía.

Finalmente, resaltar como, para la designación del rector [figura fundamental para el correcto funcionamiento administrativo y misional de las Universidades] en los establecimientos oficiales, esta debe responder a las reglas previstas por la comunidad universitaria, lo cual puede interpretarse como a la voluntad de los diferentes estamentos de la comunidad.

### **Sentencia T-574 de 1993<sup>2</sup>**

Esta segunda sentencia recuperada en esta exposición de motivos ahonda sobre la importancia de la autonomía universitaria, señalando que

***El artículo 69 de la CP consagra una garantía institucional cuyo sentido es el de asegurar la misión de universalidad y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en***

***cierto sentido, el carácter de derecho constitucional. Según la norma citada: “se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. El alcance de la ley, en esta materia, tiene carácter limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la Universidad para cumplir su misión histórica requiere de autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto-organización -“regirse por sus propios estatutos”-. Ambas prerrogativas institucionales deben desarrollarse dentro de las coordinadas generales señaladas por la ley. Esta última se hace cargo de los aspectos de interés general inherentes a la educación -particularmente de los relativos a la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad en su prestación y de los derivados de su carácter de servicio público, así como de las limitaciones que proceden de la coexistencia de otros derechos fundamentales (CP artículo 67)-, pero siempre respetando la intangibilidad de la autonomía universitaria, la que resulta indispensable garantizar a fin de que la universidad realice cabalmente su misión.***

***La misión de la universidad -frente a la cual la autonomía es una condición esencial de posibilidad-, está definida entre otros objetivos por los siguientes: conservar y transmitir la cultura, el conocimiento y la técnica; preparar profesionales, investigadores y científicos idóneos; promover la investigación científica y la formación de investigadores en las diferentes ramas del saber; fomentar el estudio de los problemas nacionales y coadyuvar a su solución y a la conformación de una conciencia ética y de una firme voluntad de servicio; auspiciar la libre y permanente búsqueda del conocimiento y la vinculación del pensamiento colombiano a la comunidad científica internacional; formar “al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia.” (CP. artículo 67).***

***La misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (CP artículo 27), garantizados individualmente a los miembros de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de esta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión. Justamente la autonomía universitaria concede al establecimiento científico la inmunidad necesaria para ponerlo a cubierto de las intromisiones que atenten contra la libertad académica que a través suyo y gracias al mismo ejercen los miembros de la comunidad universitaria con ocasión de los procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, todos ellos eslabones esenciales en la tarea de crear, ampliar y transmitir libre y críticamente los contenidos de la técnica y la cultura.***

De esta se puede recuperar y reafirmar como la libertad de autoorganización debe desarrollarse dentro de las coordinadas generales señaladas por la ley, que para el caso de la modificación propuesta, puede entenderse la necesidad de implementar mecanismos de democracia universitaria como una coordinada que posteriormente será aterrizada por los planteles educativos en el marco de la libertad de auto-organización.

Así también, un principio rector de las universidades se entiende como formar al colombiano en el respecto a la democracia, por lo que el promover los mecanismos internos en esta línea refuerza o es congruente con este aspecto misional. De igual manera, añadir esta ‘coordinada’ general es congruente con las concesiones que realiza la autonomía universitaria a

<sup>2</sup> Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86280\\_Archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86280_Archivo_pdf.pdf)

los establecimientos, siendo que permite una mayor inmunidad para cubrir a los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, así como de las representaciones componentes del Consejo Superior Universitario, de intromisiones que atenten contra la libertad académica.

### Sentencia No. T-515 de 1995<sup>3</sup>

Finalmente, esta sentencia aborda los límites al ejercicio de la autonomía universitaria, los cuales están dados en el orden constitucional, siendo que

*el conjunto de disposiciones reglamentarias adoptadas por el centro educativo y en la aplicación de los mismos encuentra límite en la Constitución, en los principios y derechos que esta consagra, en las garantías que establece y en los mandatos que contiene y en el orden legal: la misma Constitución dispone que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

Esta tercera sentencia reafirma el hecho de que son las Universidades quienes se dan sus directivas, rigiéndose por sus propios estatutos. Estos estatutos deben construirse con base a las directrices expresadas en la ley, es decir, por el legislador. Por lo mismo, el proyecto es congruente con esta normativa, al delegar la modificación de los estatutos a las Universidades en virtud de su autonomía, más incorporando dichas modificaciones a las disposiciones legales, que para el caso se constituirán en los cambios plasmados en el presente proyecto, donde [en la generalidad] se establece el criterio de inclusión de mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de rectores y de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, en las Universidades Estatales.

### III. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca modificar las disposiciones contenidas en los artículos 64 y 66 de la Ley 30 de 1992, con el fin de que la elección de los representantes de las directivas académicas, de los docentes, de los egresados, de los estudiantes, de los exrectores universitarios integrantes de los Consejos Superiores Universitarios de las Universidades Estatales u Oficiales, así como el rector de las mismas, responda a mecanismos vinculantes de democracia universitaria.

Del mismo modo, modifica la distribución de representación presente en el Consejo Superior Universitario, buscando así que la participación sea mayoritariamente proveniente de los actores internos de la comunidad universitaria.

El proyecto, considerando el principio constitucional de la autonomía universitaria, busca que el legislador profiera un lineamiento general, es decir, la adopción de dichos mecanismos de democracia universitaria, como un principio que posteriormente, y en cada caso específico, cada Universidad Estatal u Oficial desarrollarán autónomamente, mediante la modificación de sus estatutos.

Con esta modificación se busca garantizar el ejercicio de la democracia universitaria en el interior de las Universidades Estatales, respondiendo a las históricas demandas del movimiento estudiantil, así como de los

diferentes estamentos de la comunidad universitaria, el profesorado y los funcionarios universitarios.

### IV. CONSIDERACIONES

La democracia universitaria se ha constituido en una lucha histórica del movimiento estudiantil universitario latinoamericano, además de ser comprendido como un elemento indispensable para la garantía de una verdadera autonomía universitaria, que permita el desarrollo de los planteles educativos de una manera relativa a las aspiraciones particulares de la comunidad universitaria en particular. A continuación, se recuperan algunos hitos que justifican por qué la legislación colombiana, en materia de Educación Superior, debe reformarse, de manera tal que garantice una participación vinculante por parte de los diferentes estamentos universitarios en la elección del Rector de las diferentes Universidades Estatales, así como de los otros miembros del Consejo Superior Universitario, pretendiendo así que la dirección de dichas instituciones sea producto del autogobierno, y por ende, de una profundización de la Autonomía Universitaria.

#### • El Manifiesto Liminar de Córdoba, el movimiento estudiantil colombiano y el Gobierno Universitario

La historia del movimiento estudiantil universitario latinoamericano está fuertemente inspirado por la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918. Sin embargo, más de 100 años después de su proclama, sus principios no se materializan a plenitud.<sup>4</sup> Estas reivindicaciones han pasado desde el rechazo a la injerencia norteamericana en Latinoamérica a la demanda de más recursos y presupuestos suficientes para la educación superior.

Retomar los diez postulados de la Reforma de Córdoba, consignados por los estudiantes de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) en junio de 1918, exponen tanto el legado, como los retos y desafíos que tiene tanto el movimiento estudiantil latinoamericano, como los gobiernos de estas naciones, para dignificar y transformar positivamente la educación superior. Estos son

1. Libertad de cátedra
2. Autonomía Universitaria
3. Docencia libre
4. Cogobierno
5. Libertad académica
6. Gratuidad de la enseñanza
7. Unidad Latinoamericana
8. Asistencia libre a clases
9. Vinculación de la Universidad con el resto del sistema educativo
10. Misión social de la universidad.

Sobre el numeral cuatro, que atiende directamente el propósito del presente proyecto de ley, este tuvo como propósito que **profesores, estudiantes y egresados participasen en el gobierno universitario**, con el fin de alcanzar una universidad latinoamericana moderna, la cual debe apostar por ser una institución abierta,

<sup>3</sup> Información recuperada de: <https://www.cor-teconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-515-95.htm#:~:text=E1%20derecho%20a%20la%20educaci%C3%B3n%20es%20un%20Derecho%20deber,y%20valores%20de%20la%20cultura%20.>

<sup>4</sup> Esta sección se realizó basándose en la lectura de: Acevedo, A. (2018). El Manifiesto Liminar de Córdoba ayer y hoy. Disponible en: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/el-manifiesto-liminar-de-cordoba-ayer-y-hoy/>

científica, libre, crítica, y en especial, con un amplio sentido social.

En el mismo sentido, el cogobierno aparece como un elemento condicionante de la autonomía universitaria. El imperativo de una democracia participativa como garantía de una independencia real de los diferentes poderes económicos y políticos, así como una manifestación de las aspiraciones y visión de los estamentos universitarios, permiten una comprensión más completa y compleja del rol de la universidad en las sociedades latinoamericanas.

Además, si entendemos a la autonomía como la decisión de actuar libremente según el dictamen moral de la propia conciencia, la extrapolación de dicho concepto a la Universidad, y a las demandas expuestas en Córdoba, invita a comprender la autonomía como la libertad para **crear conocimiento en la diversidad, sin radicalismos políticos, regulada por la diferencia, y no por la homogeneización, auténtica en su complejidad y particularidad.**

En efecto, la reforma de Córdoba, más allá de buscar que los estudiantes tuviesen un espacio de acción política, se propuso influir en la realidad política y social de Latinoamérica, objetivo que se logró, en el sentido de que este es un punto de partida para el accionar universitario en los países de la región, incluyendo a Colombia.

Continuando, es posible construir un barrido histórico del desarrollo del movimiento estudiantil colombiano, sus demandas, y la relación de este con la búsqueda de la democracia universitaria como mecanismo para fortalecer la autonomía. La generación de universitarios de la primera mitad del siglo XX dentro las bases de la lucha por este objetivo, al proponer que el cogobierno favoreciera el alcance de mayores márgenes de autonomía universitaria.<sup>5</sup>

Es importante señalarlo: **la búsqueda de un espacio legítimo para el estudiantado en la estructura del gobierno universitario colombiano ha sido un objetivo histórico.**

El movimiento estudiantil colombiano surgió en el marco del proceso de modernización estatal y social propio de la primera mitad del siglo XX. La celebración del primer Congreso Internacional de Estudiantes de la Gran Colombia de 1910, la revuelta estudiantil de 1929, la movilización de mayo de 1938, las pedreras de 1946 y las movilizaciones que acompañarían la caída de la dictadura de Rojas Pinilla en 1957 son algunos de los hitos de apogeo de las demandas estudiantiles.

En 1936, con la reforma universitaria, se abrió el debate sobre el papel que tenía la universidad al interior de una sociedad que pretendía modernizarse, lo que llevó a la reformulación de su rol en el desarrollo científico, social y académico del país, considerándolo como una verdadera potencia modernizadora. En cada uno de estos eventos, el movimiento estudiantil jamás dejó de reclamar espacios de participación en el manejo de la universidad. El reclamo por la autonomía, entendida de esta manera, siempre ha permanecido en el centro de las demandas de la comunidad universitaria.

Uno de los puntos coyunturales de esta discusión fue la crisis universitaria de 1971-1972, que expuso como el problema fundamental de la universidad colombiana

estaba relacionado con el monopolio del poder necesario para determinar el rumbo de las instituciones universitarias. Se vivía en un escenario en el cual las autoridades políticas como de la nación, los profesores, los estudiantes, trabajadores además de las fuerzas políticas extrauniversitarias convirtieron a la Universidad en un escenario de disputa política.

Al inicio del nuevo siglo, en el año 2005<sup>6</sup>, el **rechazo a la imposición de directivos en las universidades públicas** fue uno de los puntos del pliego petitorio construido por alrededor de 29 universidades públicas en el marco de un Paro Nacional Universitario Multiestamentario convocado para el 13 de abril de dicho año. Este episodio expresó una vez más las luchas históricas del movimiento estudiantil colombiano, el cual se ha opuesto sistemáticamente a las lesiones a la autonomía académica de las universidades, la limitación presupuestal que mantiene el modelo de financiación vigente, la exclusión de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, y la contrapropuesta al modelo educativo que planteó imponer el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez. Se confirma, una vez más, como la exigencia de autodeterminación interna y rechazo a la injerencia en la designación de los cargos directivos de las Universidades Públicas del país ha sido un constante en los reclamos del movimiento universitario estatal.

Hilando hacia un evento más contemporáneo, entre marzo y noviembre del 2011, el movimiento estudiantil desarrollo una serie de movilizaciones masivas para oponerse a la reforma de la Ley 30 de 1992, presentada por el gobierno de turno<sup>7</sup>. La consolidación coyuntural de las demandas de los estudiantes propicio la construcción de un programa mínimo, el cual, entre sus diferentes puntos, abordó el problema de la autonomía universitaria, exigiendo que esta debía ser entendida como:

- La facultad de las Instituciones de Educación Superior para definir sus cuerpos de gobierno de manera democrática y con participación mayoritaria de los estamentos que componen la comunidad universitaria en dirección de la misma.

- Definición autónoma de sus agendas investigativas, programas, currículos y contenidos por miembros de la comunidad académica como herramienta para asegurar la calidad.

- Determinación autónoma del gasto, en base a las necesidades, prioridades y definiciones de la comunidad universitaria.

- Bajo ninguna circunstancia se puede entender que en virtud de la autonomía universitaria se obligue a las Universidades Públicas a basarse en sus propios esfuerzos económicos para garantizar su funcionamiento e inversión.

Se entiende entonces que entre las demandas del movimiento universitario es posible vislumbrar como la participación directa de los estamentos de la comunidad educativa en la elección de los cargos directivos, y por ende de la dirección de las instituciones, es un imperativo para garantizar una autonomía real, reforzando así la justificación y pertinencia de este proyecto de ley.

<sup>6</sup> Información basada en la lectura de: [https://www.archivodelosddhh.gov.co/saia\\_release1/almacenamiento/APROBADO/2018-04-06/433507/anejos/1\\_1523301485.pdf](https://www.archivodelosddhh.gov.co/saia_release1/almacenamiento/APROBADO/2018-04-06/433507/anejos/1_1523301485.pdf)

<sup>7</sup> Información basada en la lectura de: <http://manecolombia.blogspot.com/2011/10/programa-minimo-del-movimiento.html>

<sup>5</sup> Información basada en la lectura de: Tarazona, A. & Malte, R. (2003). Gobernabilidad universitaria: las primeras luchas por el cogobierno universitario en Colombia. Recuperado de: <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/PYS/article/view/2767/2489>



• **La clase política colombiana y sus vínculos con los Rectores de las Universidades Estatales u Oficiales**

Ahora, un repaso histórico permite<sup>8</sup> reconocer cómo las universidades se han entendido como espacios producto de las aspiraciones de poder de algunos grupos particulares. Muchos de los planteles educativos fueron fundados y dirigidos por clanes políticos, familias, estamentos, gremios y congregaciones religiosas, y aunque claramente en el espacio de lo privado esto es más que legítimo, reconocer este fenómeno permite cuestionar el papel que tiene la Universidad en la construcción del tejido social, y en el mantenimiento o ruptura de diferentes estructuras de dominación o subordinación de particulares.

A manera de recuento, se resalta como

- Mario Laserna fundó la Universidad de los Andes como una institución laica e independiente de la violencia política entre partidos que empezaba a aumentar después del 9 de abril de 1948.

- Nicolás Pinzón Warlostén, fundador de la Universidad Externado, y Luis Antonio Robles Suárez cofundador de la Universidad Republicana pertenecían a una generación de intelectuales y políticos que veían en la filosofía liberal que proclamaban Jeremy Bentham, Herbert Spencer o John Stuart Mill la única alternativa para llevar al país por la senda del progreso. Dicho claustro universitario surgió como respuesta a la amenaza que representaban los gobiernos de la Regeneración para la libertad de cátedra en 1886.

- La llamada Querrela Benthamista enfrentó a la Iglesia y a varios centros académicos con el gobierno de Santander y otros mandatos liberales por la inclusión forzada del utilitarismo en sus cátedras.

- Las universidades confesionales, en la primera mitad del siglo XX, como la Javeriana o la Pontificia Bolivariana, eran dirigidas por autoridades eclesiásticas y servidas por miembros del Partido Conservador, siendo que las ideas liberales eran vistas como un conjunto de principios que ponían en riesgo los logros civilizatorios de la religión.

Más allá de constituirse como espacios manejados por algunas familias 'de poder', se evidencia como la Universidad responde a la coyuntura política nacional. Tras la proclama de la Carta de 1991, y el principio constitucional de la autonomía universitaria, el constituyente planteó la no injerencia de las disputas políticas en los claustros universitarios oficiales, sin embargo, la evidencia parece indicar que no se ha cumplido con dicha disposición.

Un reportaje realizado por el portal periodístico *La Silla Vacía*<sup>9</sup> expuso como en el año 2018, las cabezas de muchas instituciones universitarias públicas estaban ligadas a caciques regionales, a los cuales en ocasiones se les había dado burocracia. Esto señalando como **la elección de los rectores, en muchas ocasiones, hace**

**parte de la movida de poder local de las casas políticas que han encontrado en estas instituciones otro de sus fortines para pescar burocracia y votos.**

Dicho reportaje expuso como al menos 22 rectores de las 32 universidades públicas del país mantenían vínculos con algún miembro de la clase política de su respectiva región, relaciones que podían [y pueden generarse] debido a que la elección del rector es desarrollada por los Consejos Superiores de las diferentes universidades, donde tienen asiento los gobiernos Nacional y los poderes locales (sea departamental, municipal o distrital, según el caso).

Esta condición permite que, quien se quiere elegir como rector, busque alianzas políticas para garantizar su triunfo y mantenerse el cargo, dando lugar a casos donde los rectores pagan dichos favores con burocracia y 'ayuditas' para conseguir votos en época electoral dentro de la Universidad. Vale la pena, sin embargo, aclarar que esta posibilidad no implica que, en todos los casos, el rector de una Universidad Pública sea una cuota política de un cacique regional, más la forma de elección del mismo permite que se den este tipo de acuerdos. Por esto mismo, resulta fundamental **la modificación de esta disposición en la norma, que, de lugar a la eliminación de la injerencia política en la designación de los rectores universitarios, y permita que sea la comunidad universitaria misma quien determine esta dignidad.**

Continuando, la nota periodística señaló como, para dicho año, diez de los 27 rectores revisados tenían alguna relación u alianza con el Partido Liberal. En los Santanderes, las cabezas de tres de las cuatro universidades públicas de la región tenían contacto directo con caciques políticos rojos locales y nacionales; por ejemplo, el Rector de la Industrial de Santander había militado en dicho partido.

• **Elección del Rector: el caso colombiano**

La universidad latinoamericana<sup>10</sup> fue fundada bajo el modelo de la Universidad de Salamanca, sobre el cual se establecieron las primeras universidades coloniales en Hispanoamérica. Con el advenimiento de las repúblicas independientes, la figura de la universidad se transformó para responder a las nuevas exigencias de desarrollo, así como la apertura liberal a las ciencias y el acceso a las capas medias de la sociedad a la educación.

Las diversas transformaciones de la relación Estado - Universidad, y la influencia del movimiento estudiantil universitario en las mismas, ha desarrollado una serie de transformaciones, brevemente abordadas en el hito anterior. Con la llegada de la Constitución Política de 1991, y la posterior promulgación de la Ley 30 de 1992, la educación superior y sus órganos de dirección han sido reglamentados, dándole centralidad al Consejo Superior Universitario. A continuación, se recupera un parangón sobre la participación de la comunidad universitaria en el gobierno universitario entre la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>8</sup> Información recuperada de: Información recuperada de: Ruiz, J. (2020). La autonomía de las universidades está en riesgo. Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-autonomia-las-universidades-esta-riesgo/>

<sup>9</sup> Información recuperada de: Ávila, A. (2018). Los rectores que están en liga con los políticos. La Silla Vacía. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-rectores-que-estan-en-liga-con-los-politicos>

<sup>10</sup> Redacción basada en la lectura de: Castro, E. (2015). Los conceptos de autonomía y democracia universitaria en la Universidad Pública Colombiana, en el marco de la Globalización y a través de la educación por competencias. 1992 – 2013. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12778/Centeno-Castro-Edilberto-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Universidad	UNAM (Ley Orgánica de 1945)	Universidad Nacional de Colombia (Ley 39/1982, Decreto 1219/1983 y Acuerdo 911/2005)	CONVENCIONES
Cuerpos Colegiados Superiores	Consejo Universitario D. 41% R.P. 39% R.E. 19% R.T. 0,9% C.U. 100% R.C.U. 59%	Consejo Superior D. 12,5% G.N. 37,5% R.P. 12,5% R.E. 12,5% O. 25% C.U. 37,5% R.C.U. 25%	D. Directivos universitarios G.N. Gobierno nacional R.P. Representación profesoral R.E. Representación estudiantil R.Eg. Representación de los egresados C.U. Comunidad universitaria R.C.U. Representantes de la comunidad universitaria R.T. Representación de los trabajadores administrativos R.Gr. Representación de los gremios del capital R.S. Representación sindical O. Otros
	Junta de Gobierno 100% nombrados directamente por el Consejo Universitario.  M.B.  Por la Junta de Gobierno	Consejo Académico D. 87,8% R.P. 6,1% R.E. 6,1% C.U. 100% R.C.U. 12,2%	
Elección o nombramiento del rector	Por la Junta de Gobierno	Nombrado por el Consejo Superior, después de una consulta previa no vinculante.	

Fuente: (Múnera 2011, pág. 34)

Imagen 01. Cuadro comparativo. Participación de la comunidad universitaria en el gobierno universitario. Por: Múnera, 2011, p. 34, como se citó en Castro, 2015.

El cuadro permite evidenciar la baja participación de la comunidad universitaria en el gobierno universitario de las Universidades Estatales u Oficiales colombianas, siendo que el modelo vigente lleva a que, de los miembros del Consejo Superior Universitario, solo el 37,5% sean miembros de la comunidad universitaria. Por la misma línea, se recuerda como actualmente el nombramiento del rector es definido con una baja participación de la comunidad, siendo que este es designado por el CSU, y se presenta una consulta previa que no tiene ningún efecto vinculatorio.

Por lo mismo, **no existe una dirección democrática de la universidad pública en Colombia**, ya que el órgano máximo de decisión cuenta con bajos niveles de representación y de participación de la comunidad universitaria, limitando así la participación de los diferentes estamentos en las discusiones y decisiones sobre el presente y futuro de los diferentes planteles educativos, limitando el debate y dando pie a la politización de las Universidades Estatales.

Un caso excepcional es la de la designación del Rector de la Universidad de Nariño, la cual se posiciona como la única Universidad en Colombia que cuenta con la votación estamentaria, definitiva, vinculante y ponderada, existiendo una participación orientada a *reflexionar sobre el destino de la vida universitaria en un acto tan trascendente como es la elección del Rector, Decanos de Facultad y directores de Departamento.*<sup>11</sup>

Este mecanismo surge mediante el Acuerdo número 026 de junio de 1998 del Consejo Superior, con el cual se modificó el artículo 28 del Estatuto General de la Universidad, dando lugar a la elección directa del Rector, mediante el voto directo de los profesores y estudiantes regulares de la Universidad de Nariño.

Traer este ejemplo a colación permite también reconocer los alcances del legislador en las determinaciones de la elección de los rectores y demás integrantes de los Consejos Superiores, siendo que la autonomía faculta a los claustros universitarios para autodeterminarse administrativamente, por lo que las especificidades de la elección deben ser determinada internamente. Sin embargo, la emisión de lineamientos generales, como

pretende este proyecto, se encamina a garantizar que las Universidades implementen el principio rector de la vinculación de la comunidad universitaria en la elección del Rector, y eliminar el sistema actual que abre la puerta al clientelismo y a la injerencia de los intereses políticos locales y nacionales.

• **Autonomía Universitaria y participación estamental**

Esta justificación se ha propuesto entender las garantías de democracia universitaria como una profundización del principio constitucional de la autonomía universitaria, exponiendo, así como este proyecto en vez de ir en contravía de dicho principio, lo promueve y profundiza. Para esto, se rescatan algunos debates al respecto.

En la dimensión teórica, pueden encontrarse tres grandes ideas sobre la praxis democrática<sup>12</sup>: la idea de una democracia representativa, en clave liberal, que se basa en los procedimientos y en el respeto de las libertades individuales; la idea de una democracia socialista que enfatiza en la igualdad de condiciones materiales como requisito para participar; y la democracia pura o directa, relacionada con la soberanía popular.

El Estado Social de Derecho es una apuesta por reunir dichas perspectivas, fundándose en la idea de la soberanía popular, mediatizada por el sistema representativo y soportado en un sistema de valores igualitarios compartidos.

También, recordar como la universidad trasciende la formación en competencias profesionales, y se constituye en un escenario de formación política y ética de los ciudadanos. Idealmente, los claustros universitarios deben evitar emular las prácticas políticas que se desarrollan en el llamado ‘país político’ colombiano, pues el objeto y naturaleza de las instituciones universitarias es diferente a las del Estado.

Sin embargo, como se ha evidenciado en esta justificación, el ejercicio del gobierno universitario parece superponer la representación sobre la participación directa y la deliberación estamental, cuando precisamente estas están llamadas a ser los ejercicios fundantes del gobierno universitario. Diferentes estudios<sup>13</sup> han

<sup>11</sup> Basado en la información disponible en: <https://www.udenar.edu.co/el-proceso-democratico-de-elecciones-de-la-universidad-de-narino/>

<sup>12</sup> Basado en la información disponible en: Pardo, O. (2003) Democracia y gobierno en la Universidad. Recuperado de: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/706>

<sup>13</sup> Información basada en la lectura de: <https://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/b807bc04-e022->

denotado como, por el contrario, el diseño del gobierno universitario refleja los rasgos de la cultura política colombiana: politiquería, lealtades y transacciones que funcionan en las altas esferas del gobierno y en las facultades, departamentos y centros de enseñanza, siendo que las consultas no vinculantes se han convertido en **una ficción de participación universitaria**. He aquí la necesidad de darle peso a las consultas a los estamentos, volverlas vinculantes.

Este proyecto de ley busca que la deliberación interna y el proceso de decisión autónoma de los integrantes de la comunidad universitaria adquiera mayor peso en el órgano de dirección institucional, el Consejo Superior Universitario. Esto, reconociendo que la finalidad de la autonomía es precisamente la independencia de los claustros universitarios con respecto al ejercicio de los diferentes poderes (políticos, económicos, culturales, sociales y demás) en los campos cognitivos articulados en la educación superior<sup>14</sup>.

La concreción de la autonomía como autodeterminación de las comunidades universitarias **requiere de mecanismos políticos equitativos que permitan la adopción de decisiones colectivas vinculantes, en medio de la heterogeneidad de sus miembros**, esto, en palabras de la Mesa Amplia de Profesoras y Profesores de Universidades Públicas, al abordar el tema de la autonomía y la democracia universitaria.

Implica esto una reforma a las disposiciones de la Ley 30 de 1992, como la aquí propuesta, de manera tal que la representación del gobierno nacional, externa a los estamentos universitarios, no sea mayor a la de la comunidad universitaria. Solamente, mediante la garantía de gobiernos universitarios democráticos, será posible el ejercicio real y pleno del principio constitucional de la autonomía universitaria.

Ampliando, la democracia universitaria puede definirse<sup>15</sup> con base a la estrecha relación entre el ejercicio de la democracia política y la construcción de conocimiento. En palabras de Carl Sagan

Los valores de la ciencia y los valores de la democracia son concordantes, en muchos casos indistinguibles. La ciencia prospera con el libre intercambio de ideas, y ciertamente lo requiere. [...] Tanto la ciencia como la democracia alientan opiniones poco convencionales y un vivo debate. Ambas exigen raciocinio suficiente, argumentos coherentes, niveles rigurosos de prueba y honestidad. (2005, p. 57, como se citó en Castro, 2015)

Lo anterior, permite concluir que, efectivamente, la democracia es un principio fundante de la naturaleza autónoma de la universidad, pues representa una garantía para el libre desarrollo de la ciencia y el conocimiento.

Sobre la autonomía, es posible recatar el concepto kantiano, desde el cual se puede entender como “la capacidad y libertad de autodeterminación que tiene la universidad para decidir el rumbo de la institución y

goblarla en los espacios académico, administrativo y financiero” (Hernández, 2009, p. 209, como se citó en Castro, 2015). Esta definición da lugar a la comprensión de la comunidad académica como un sujeto colectivo.

Que una institución sea autónoma implica<sup>16</sup> que es capaz de desarrollar, de manera colectiva, competencias encaminadas a definir prioridades, así como construir y ejecutar sus propios proyectos institucionales. Esta autonomía no significa que el Estado debe desatenderse de las Universidades, sino que, por el contrario, se fundamenta en un fuerte supuesto de confianza en las capacidades y posibilidades de las instituciones de educación superior.

## V. IMPACTO FISCAL

Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

## VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## VII. MODIFICACIÓN PROPUESTA

Posterior a la exposición de la justificación, brevemente se expone el porqué de los cambios implementados en la ley, mediante la modificación propuesta por este proyecto, seguido de un cuadro comparativo que permite ver en perspectiva dichas variaciones.

### • Modificación en la composición del Consejo Superior Universitario

Como bien se expuso anteriormente, la participación de profesores, estudiantes y egresados en el gobierno universitario ha sido una proclama que data desde el Manifiesto de Córdoba de 1918, pasando por los diferentes picos de movilización de la comunidad universitaria colombiana como movimiento social, desde la cual se ha buscado una reivindicación de los actores parte de dicha comunidad en la estructura del gobierno universitario.

Dichas luchas, de alguna manera, se vieron cristalizadas en la conformación del Consejo Superior Universitario, en el cual tienen asiento representaciones estudiantiles, profesoras, de egresados, y demás actores de la comunidad universitaria. Sin embargo, el modelo actual **solamente garantiza una participación de cerca del 37,5% del total de la conformación del CSU a los**

4c6d-bada-5b5274c9744a/gobierno-universitario.pdf?MOD=AJPERES

<sup>14</sup> Redacción basada en la lectura de: Eje: Autonomía y Democracia Universitaria. MANPUP. Recuperado de: <https://manpup-colombia.org/eje-autonomia-y-democracia-universitaria/>

<sup>15</sup> Redacción basada en la lectura de: Castro, E. (2015). Los conceptos de autonomía y democracia universitaria en la Universidad Pública Colombiana, en el marco de la Globalización y a través de la educación por competencias. 1992 – 2013. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12778/Centeno-Castro-Edilberto-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>16</sup> Redacción basada en la lectura de: Ulloa, O. (2020). Gestión académica, democracia y autonomía universitaria en América Latina. Disponible en: <http://revistas.ucv.edu.pe/index.php/espergesia/article/view/1017/963>

**miembros de la comunidad universitaria**, esto debido a que en el mismo también tienen asiento el Gobierno nacional, el Gobierno Local, y el sector empresarial, implicando que actores diferentes a la comunidad universitaria tiene más del 60% de la participación, y por ende, mayorías suficientes para imponer decisiones.

Ahora bien, se reconoce la importancia de que los actores institucionales hagan parte de este órgano de decisión, ya que es fundamental la coordinación institucional, financiera, y de política pública educativa entre las Universidades Estatales y el Gobierno nacional. Sin embargo, este proyecto considera que existe una sobre representación, sobre todo del Gobierno nacional, al existir tanto una delegación del presidente de la República como la participación del ministro de Educación Nacional, teniendo así el ejecutivo dos asientos en el Consejo, contrastando esto con un único asiento para toda la comunidad estudiantil universitaria, la cual, no solo en el marco de su diversidad sino también en términos de proporcionalidad, no tiene la representación suficiente.

• **Participación vinculante en la elección del rector, así como de las representaciones directivas, docentes, de egresados, estudiantiles y de la figura del exrector.**

También, recuperando lo justificado anteriormente, se recuerda como el **imperativo de una democracia participativa es una garantía de independencia real de los diferentes poderes económicos y políticos.**

Contrasta con esto, tres hitos centrales. La primera consiste en la demanda histórica del movimiento

estudiantil de rechazar la imposición de directivos en las universidades públicas, por parte de los poderes políticos regionales y nacionales, que a través del Consejo Superior Universitario han tenido la posibilidad de consolidar mayorías para la designación. Ligado a esto, el segundo hito, recuerda como las investigaciones de la *Silla Vacía* corroboraron este fenómeno en el año 2018, siendo que al menos 22 rectores de las 32 universidades públicas del país mantenían vínculos con algún miembro de la clase política de su región.

La modificación del artículo da lugar a la eliminación de la injerencia política en la designación de los rectores universitarios, y permite que sea la comunidad universitaria misma quien determine esta dignidad. Sobre el porqué se genera desde la comunidad universitaria, se consolida en el tercer hito, que también hila la autonomía universitaria, la profundización de este principio constitucional con la garantía de la democracia universitaria.

La democracia es concebida entonces como un principio fundante de la naturaleza autónoma de la universidad, pues representa para el libre desarrollo de la ciencia y el conocimiento. La democracia, ligada a la libertad de autodeterminación, implica que sea la comunidad universitaria en sí misma la que decida el rumbo de la institución, y tenga la capacidad de autogobierno, escogiendo directamente y de manera vinculante a la primera autoridad ejecutiva de las universidades estatales.

• **Contraste del articulado original y la modificación propuesta por el proyecto de ley**

Texto original - Ley 30 de 1992	Modificaciones propuestas en el PL
<p><b>Artículo 64.</b> El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:</p> <p>a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.</p> <p>b) El Gobernador, quien preside en las universidades departamentales.</p> <p>c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.</p> <p>d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario.</p> <p>e) El Rector de la institución con voz y sin voto.</p> <p>Parágrafo 1°. En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.</p> <p>Parágrafo 2°. Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior, de los miembros contemplados en el literal d) del presente artículo.</p>	<p>El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:</p> <p>a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.</p> <p>b) El Gobernador, <b>o su delegado</b>, quien preside en las universidades departamentales o su delegado.</p> <p><del>c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.</del></p> <p>⊕ c) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, <b>dos</b> de los estudiantes, <del>uno del sector productivo</del> y un ex-rector universitario, <b>quienes serán elegidos mediante mecanismos vinculantes de democracia universitaria.</b></p> <p><b>d) Un representante del sector productivo.</b></p> <p>⊖ e) El Rector de la institución con voz y sin voto.</p> <p>Parágrafo 1°. En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.</p> <p>Parágrafo 2°. Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior, de los miembros contemplados en el literal c) del presente artículo.</p>

Texto original - Ley 30 de 1992	Modificaciones propuestas en el PL
<p><b>Artículo 66.</b> El Rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será designado por el Consejo Superior Universitario. Su designación, requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos.</p> <p>Parágrafo. La designación del Rector de las instituciones estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades de conformidad con la presente ley se efectuara, de ternas presentadas por el Consejo Directivo. El Estatuto General determinará los requisitos y calidades que deben reunir los candidatos y los procedimientos para la integración de esta terna, en los cuales deberá preverse la participación democrática de la comunidad académica.</p>	<p><b>Artículo 66.</b> El Rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será <u>elegido mediante mecanismos de democracia universitaria, que impliquen la participación vinculante de los estamentos estudiantiles, profesorales y del personal administrativo.</u></p> <p>Su designación la realizará el Consejo Superior Universitario, atendiendo al resultado del mecanismo del que trata este artículo <del>designado por el Consejo Superior Universitario.</del> Su Dicha designación, requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos.</p> <p>Parágrafo. La designación del Rector de las instituciones estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades de conformidad con la presente Ley se efectuaran, <del>de ternas presentadas por el Consejo Directivo. El Estatuto General determinará los requisitos y calidades que deben reunir los candidatos y los procedimientos para la integración de esta terna, en los cuales deberá preverse la participación democrática de la comunidad académica.</del> siguiendo los lineamientos que rigen para las Universidades estatales u oficiales.</p>

## VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MOTIVACIÓN
<p><i>“Por la cual modifica parcialmente la ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones”</i></p>	<p><i>“Por la cual <u>se</u> modifica parcialmente la ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones”</i></p>	<p>Se corrige un error de transcripción.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 64.</b> El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:</p> <p>a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.</p> <p>b) El Gobernador, o su delegado, quien preside en las universidades departamentales.</p> <p>c) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, dos de los estudiantes, y un exrector universitario, quienes serán elegidos mediante mecanismos vinculantes de democracia universitaria.</p> <p>d) Un representante del sector productivo.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 64.</b> El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:</p> <p>a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.</p> <p>b) <u>Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.</u></p> <p>c) El Gobernador, o su delegado, quien preside en las universidades departamentales.</p> <p>d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, dos de los estudiantes, un representante del <u>estamento de los trabajadores y personal administrativo</u> y un exrector universitario, quienes serán elegidos mediante mecanismos vinculantes de democracia universitaria.</p>	<p>Se retoma la disposición inicial contemplada en la Ley 30 de 1992, en el sentido que uno de los miembros del Consejo Superior Universitario es el miembro designado por el presidente.</p> <p>Adicionalmente, se adiciona al nuevo literal d, con la finalidad de hacer parte del CSU a un representante del personal administrativo, en aras de reivindicar las luchas históricas de este estamento universitario.</p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MOTIVACIÓN
<p>e) El rector de la institución con voz y sin voto.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior de los miembros contemplados en el literal c) del presente artículo. Para tal efecto, se deberán implementar mecanismos de democracia universitaria.”</p>	<p>e) Un representante del sector productivo.</p> <p>f) El rector de la institución con voz y sin voto.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior de los miembros contemplados en el literal c) del presente artículo. Para tal efecto, se deberán implementar mecanismos de democracia universitaria.”</p>	
<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 66 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>“<b>Artículo 66.</b> El Rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será elegido mediante mecanismos de democracia universitaria, que impliquen la participación vinculante de los estamentos estudiantiles, profesoriales y del personal administrativo.</p> <p>Su designación la realizará el Consejo Superior Universitario, atendiendo al resultado del mecanismo del que trata este artículo. Dicha designación, así como requisitos y calidades para ostentar el cargo se reglamentarán en los respectivos estatutos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La designación del Rector de las instituciones estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades de conformidad con la presente ley, se efectuarán siguiendo los lineamientos que rigen para las Universidades Estatales u Oficiales. Los requisitos y calidades que deban reunir los candidatos y los procedimientos se reglamentarán en los respectivos estatutos.”</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 66 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>“<b>Artículo 66.</b> El Rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será elegido mediante mecanismos de democracia universitaria, que impliquen la participación vinculante de los estamentos estudiantiles, profesoriales y del <u><b>estamento de los trabajadores y</b></u> personal administrativo.</p> <p>Su designación la realizará el Consejo Superior Universitario, atendiendo al resultado del mecanismo del que trata este artículo. Dicha designación, así como requisitos y calidades para ostentar el cargo se reglamentarán en los respectivos estatutos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La designación del Rector de las instituciones estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades de conformidad con la presente ley, se efectuarán siguiendo los lineamientos que rigen para las Universidades Estatales u Oficiales. Los requisitos y calidades que deban reunir los candidatos y los procedimientos se reglamentarán en los respectivos estatutos.”</p>	<p>Se modifica el artículo 3°, en el sentido de aclarar que dentro del estamento de trabajadores del sector universitario se encuentran las categorías de personal administrativo y trabajadores.</p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MOTIVACIÓN
<p><b>Artículo 4°</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las universidades estatales u oficiales, así como las instituciones de educación superior estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades, deberán modificar sus estatutos internos en relación a la elección del rector o quien haga sus veces, y los representantes señalados en el literal c) del artículo 64 de la Ley 30 de 1992.</p> <p>En todo caso, la elección del rector deberá involucrar a los tres estamentos universitarios de forma vinculante: estudiantado, profesorado y personal administrativo de las universidades.</p> <p>Las instituciones de educación superior determinaran internamente las especificidades sobre los requisitos, calidades y mecanismos para esta elección en cada caso particular, la modificación debe construirse de forma democrática, involucrando a la totalidad de la comunidad universitaria.</p>	<p><b>Artículo 4°</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las universidades estatales u oficiales, así como las instituciones de educación superior estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades, deberán modificar sus estatutos internos en relación a la elección del rector o quien haga sus veces, y los representantes señalados en el literal c) del artículo 64 de la Ley 30 de 1992.</p> <p>En todo caso, la elección del rector deberá involucrar a los tres estamentos universitarios de forma vinculante: estudiantado, profesorado y <u>el estamento de los trabajadores</u> y personal administrativo de las universidades.</p> <p>Las instituciones de educación superior determinaran internamente las especificidades sobre los requisitos, calidades y mecanismos para esta elección en cada caso particular, la modificación debe construirse de forma democrática, involucrando a la totalidad de la comunidad universitaria.</p>	<p>Se modifica el artículo 4°, en el sentido de aclarar que dentro del estamento de trabajadores del sector universitario se encuentran las categorías de personal administrativo y trabajadores.</p>

## IX. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con lo estipulado en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el congresista puede encontrar otras causales.

Para los ponentes de este proyecto de ley la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley. Sin embargo, se advierte que puede haber conflicto de interés en el caso de todo congresista que tenga intereses, inversiones, contratos, o cualquier relación directa y actual con las Instituciones de Educación Superior públicas; que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tenga intereses o sean directivos en alguna institución educativa o institución de educación superior o haga parte de juntas directivas o administrativa de entidades en el sector educativo.

## X. PROPOSICIÓN

Por los argumentos esbozados anteriormente, presentó ponencia positiva y solicitó a los miembros de la Comisión sexta de la Cámara de Representantes dar **primer debate al Proyecto de ley número 247 de 2022 Cámara**, por la cual modifica parcialmente la ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,

  
**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
 Representante a la Cámara por Boyacá  
 Partido Alianza Verde

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2022 CÁMARA

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente la Ley 30 de 1992, con el fin de establecer lineamientos de democracia universitaria en la elección de los rectores de las universidades estatales, así como de las diferentes representaciones que componen el Consejo Superior Universitario.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

“Artículo 64. El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:

- a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.
- b) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.
- c) El Gobernador, o su delegado, quien preside en las universidades departamentales.
- d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, dos de los estudiantes, un representante del estamento de los trabajadores y personal administrativo y un exrector universitario, quienes serán elegidos mediante mecanismos vinculantes de democracia universitaria.
- e) Un representante del sector productivo.
- f) El rector de la institución con voz y sin voto.

**Parágrafo 1°.** En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.

**Parágrafo 2°.** Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior de los miembros contemplados en el literal c) del presente artículo. Para tal efecto, se deberán implementar mecanismos de democracia universitaria.”

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

“Artículo 66. El Rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será elegido mediante mecanismos de democracia universitaria, que impliquen la participación vinculante de los estamentos estudiantiles, profesoraes y del estamento de los trabajadores y personal administrativo.

Su designación la realizará el Consejo Superior Universitario, atendiendo al resultado del mecanismo del que trata este artículo. Dicha designación, así como requisitos y calidades para ostentar el cargo se reglamentarán en los respectivos estatutos.

**Parágrafo.** La designación del Rector de las instituciones estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades de conformidad con la presente ley, se efectuaran siguiendo los lineamientos que rigen para las Universidades Estatales u Oficiales. Los requisitos y calidades que deban reunir los candidatos y los procedimientos se reglamentarán en los respectivos estatutos.”

Artículo 4°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las universidades estatales u oficiales, así como las instituciones de educación superior estatales u oficiales que no tienen el carácter de universidades, deberán modificar sus estatutos internos en relación a la elección del rector o quien haga sus veces, y los representantes señalados en el literal c) del artículo 64 de la Ley 30 de 1992.

En todo caso, la elección del rector deberá involucrar a los tres estamentos universitarios de forma vinculante: estudiantado, profesorado y el estamento de los trabajadores y personal administrativo de las universidades.

Las instituciones de educación superior determinaran internamente las especificidades sobre los requisitos, calidades y mecanismos para esta elección en cada caso particular, la modificación debe construirse de forma democrática, involucrando a la totalidad de la comunidad universitaria.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Alianza Verde

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SUSTANCIACIÓN**  
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., 16 de noviembre de 2022

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 247 de 2022 Cámara "POR LA CUAL MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 30 DE 1992, IMPLEMENTANDO MECANISMOS DE DEMOCRACIA UNIVERSITARIA EN LOS PROCESOS DE ELECCIÓN DE LOS RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES, DE LAS REPRESENTACIONES PARTE DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Dicha ponencia fue firmada por el Honorable Representante JAIME RAÚL SALAMANCA.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 681 / del 16 de noviembre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

**RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**  
Secretario

**CONTENIDO**

Gaceta número 1447 - jueves 17 de noviembre de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

<b>CARTAS DE ADHESIÓN</b>	<b>Págs.</b>
Carta de adhesión a la ponencia negativa para segundo debate del proyecto de ley estatutaria número 006 de 2022 Cámara, por medio de la cual se regula el acceso al derecho fundamental a la muerte digna bajo la modalidad de muerte médicamente asistida y se dictan otras disposiciones.....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia alternativa para primer debate texto propuesto del proyecto de acto legislativo número 254 de 2022 Cámara - 19 de 2022 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.....	2
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto al proyecto de ley número 247 de 2022 Cámara, por la cual modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, implementando mecanismos de democracia universitaria en los procesos de elección de los rectores de las universidades estatales, de las representaciones parte del Consejo Superior Universitario, y se dictan otras disposiciones.....	20