



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 126

Bogotá, D. C., martes, 5 de abril de 2016

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### 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.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 64 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

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

Las comunidades campesinas tienen derecho a participar de manera activa en el ordenamiento del territorio y en los asuntos que les afecten. En los casos en los que se planea la realización de proyectos que impliquen la intervención o afectación de territorios campesinos, de tierras destinadas a la agricultura ba-

sada en la economía campesina o de recursos naturales existentes en estos territorios, el Presidente de la República, los gobernadores o alcaldes, según sea el caso, deberán realizar una consulta popular con los habitantes de las tierras o territorios afectados.

En todos los casos la decisión tomada por el pueblo será obligatoria.

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

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

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

ALBERTO CASTILLA SALAZAR  
Senador de la República

JORGE ENRIQUE ROBLEDO  
Senador de la República

SENEN NIÑO AVENDAÑO  
Senador de la República

IVÁN CEPEDA CASTRO  
Senador de la República

ALEXANDER LÓPEZ  
Senador de la República

ALIRIO URIBE  
Representante a la Cámara



### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los campesinos y campesinas tienen una protección deficiente en la Constitución Política de 1991. De acuerdo con la Corte Constitucional, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta son ordenamientos programáticos orientados a proteger a los trabajadores agrarios y el desarrollo agropecuario<sup>1</sup>. En efecto, estos artículos sientan las bases constitucionales para el tratamiento del campo y sus habitantes al establecer el deber del Estado de brindar acceso progresivo a la tierra a los trabajadores agrarios, al instituir deberes especiales del Estado frente a esta población en materia de derechos sociales, y al consagrar una protección a la producción de alimentos y condiciones especiales para los créditos agropecuarios. Este contenido normativo, en palabras de la Corte, “entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”<sup>2</sup>.

Aunque la Constitución de 1991 pretendió dar una respuesta a la problemática que ha afectado a la población rural con dicho articulado, lo hizo desde un enfoque que hoy día resulta insuficiente. El enfoque de la Carta partía de comprender a los campesinos y campesinas como sujetos en función de su vocación productiva y como un sector productivo antes que como un grupo social con una identidad y prácticas propias. Asimismo estaba orientado a propender por el acceso a la tierra y por la extensión de bienes y servicios a los habitantes de zonas rurales con el objetivo de mejorar su calidad de vida. Estos supuestos, presentes al momento de la adopción de la Constitución y vigentes hoy día, han variado para dar paso a nuevas comprensiones sobre el campesinado y sobre sus exigencias y necesidades.

Estas demandas incluyen el reconocimiento de la existencia del sujeto campesino, el cual tiene una connotación identitaria que supera la categoría de trabajador agrario. Ello da paso a la reivindicación del

campesinado como grupo social, el cual merece un reconocimiento político y jurídico así como la adopción de medidas tendientes a garantizar la permanencia del grupo. Dentro de estas medidas se encuentran el reconocimiento de nuevos derechos, como el derecho a la tierra—que excede los contenidos del derecho a la propiedad—, el derecho al territorio y a las semillas, así como la adecuación de derechos existentes a las necesidades del campo, y el fortalecimiento de mecanismos de participación que le permitan al campesinado tomar parte activa en la construcción de su proyecto de vida. Estas nuevas comprensiones del campesinado están relacionadas con las transformaciones de las luchas agrarias así como con las nuevas configuraciones del modelo económico que se ha trazado para el campo, el cual ha incluido el impulso de un modelo de extracción de recursos que ha alterado los territorios y la forma de vida campesina, junto con el impulso de un modelo de agroindustria que ha impactado negativamente la economía campesina y ha posicionado al sujeto campesino como carente de iniciativa y de capacidad productiva.

De esta manera, a pesar de que los artículos constitucionales dirigidos a brindar una protección a la población rural han otorgado ciertos niveles de protección a esta población durante los años de vigencia de la Constitución<sup>3</sup>, lo cierto es que al día de hoy la población campesina sigue siendo la que vive en mayores condiciones de vulnerabilidad mientras que la tierra sigue excesivamente concentrada. Así lo ha constatado la Corte Constitucional<sup>4</sup> y así se desprende de los resultados del reciente Censo Nacional Agropecuario, tal como se verá más adelante<sup>5</sup>.

Por lo anterior presentamos este Proyecto de Acto Legislativo, el cual tiene como propósito adecuar la Constitución Política a las realidades sociales actuales y a las exigencias del campesinado de hoy día, así como también busca convertirse en una herramienta efectiva para garantizar los derechos de los campesinos y campesinas. Teniendo en cuenta que el artículo 64 de la Constitución Política contiene un imperativo constituyente orientado a generar progresivamente el acceso a la tierra para los trabajadores agrarios, consideramos que este mismo imperativo exige adoptar medidas de renovación y adecuación de este mandato de conformidad con las exigencias del presente. Con esta introducción, a continuación presentamos los principales elementos de esta reforma constitucional; enseguida presentamos el panorama de exclusión y discriminación en el que se encuentra el campesinado colombiano, el cual justifica la adopción de esta reforma; y posteriormente presentaremos en detalle cada una de las modificaciones que se proponen en este Proyecto de Acto legislativo.

<sup>3</sup> Un buen ejemplo de esta protección se encuentra en la Sentencia C-644 de 2012 que declaró inexecutable normas que pretendían la venta o el aporte de tierras originalmente baldías en extensiones que superaran la Unidad Agrícola Familiar, de manera que se pudieran consolidar propiedades de gran extensión para adelantar proyectos agroindustriales. Todo ello en detrimento de los destinatarios de las tierras baldías de la nación (los trabajadores agrarios), favoreciendo además la continuidad de la concentración de la tierra.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M. P. Adriana Guillén.

<sup>5</sup> Los resultados del censo pueden consultarse en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

<sup>1</sup> Esta idea fue establecida por la Corte Constitucional por primera vez en la Sentencia C-021 de 1994, reiterada posteriormente en varias sentencias como la C-006 de 2002, la C-1006 de 2005 y la C-644 de 2012.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-021 de 1994. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

## 1. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO QUE REFORMAN EL ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Como se verá en detalle en la tercera sección de este proyecto, los elementos constitutivos de la reforma son los siguientes:

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

## 2. EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA DEL CAMPESINADO

El 26 de marzo de 2009, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas solicitó a su Comité Asesor que realizara un estudio sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación<sup>6</sup>. El estudio fue presentado en febrero de 2010<sup>7</sup>, concluyendo que el hambre —como la pobreza— es un problema predominantemente rural, y que dentro de la población rural quienes más sufren sus efectos son los campesinos y campesinas. De acuerdo con este estudio, cerca del 50% de la población mundial que pasa hambre está compuesta por pequeños campesinos productores, cuya subsistencia depende principalmente de la agricultura pero que contradictoriamente no tienen suficiente acceso a medios productivos como la tierra, el agua y las semillas<sup>8</sup>. Un mismo documento del Comité Asesor sobre campesinado y el derecho a la alimentación del año anterior, había concluido que los pequeños campesinos, los campesinos sin tierra, los tenedores, los trabajadores agrarios y las personas que viven de la pesca tradicional se encuentran dentro de la población más discriminada en el mundo y son las primeras víctimas de violaciones al derecho a la alimentación<sup>9</sup>.

Ante el panorama de discriminación global en el contexto del derecho a la alimentación, reflejado en los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, este último solicitó al Comité emprender un estudio sobre la importancia y la necesidad de adoptar un instrumento de protección de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales. En desarrollo de esta labor, el Comité emitió dos informes en los que recomendó explícitamente al Consejo de Derechos Humanos la adopción de una declaración particular para los campesinos y campesinas y otros trabajadores de zonas rurales<sup>10</sup>, luego de constatar que el campesinado es uno de los grupos más discriminados del mundo y que ello los hace especialmente vulnerables al hambre y a la pobreza<sup>11</sup>. El Comité Asesor aseguró que era necesario reconocer los derechos de los campesinos como una medida específica orientada a brindar fundamento legal para luchar contra la discriminación que sufre este grupo social, y recomendó a los Estados que protejan “mejor” los derechos de los campesinos y que aprueben nuevas leyes para proteger los derechos de los campesinos, “preferentemente, reconociéndolos en sus constituciones nacionales”<sup>12</sup>.

En este último estudio, el Comité encontró que existen al menos cinco causas de la discriminación que sufre este grupo social: la ausencia de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural; la expropiación de tierras, los desalojos y los desplazamientos forzados; la discriminación por motivos de género; la falta de salarios mínimos y protección social; la criminalización de los movimientos de defensa campesinos<sup>13</sup>. Para atacar esta discriminación, el Comité pre-

<sup>10</sup> El estado actual del proyecto de Declaración es el siguiente: luego de emitidos los dos informes del Comité Asesor, se integró un “Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales” con el mandato de “negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”. Este grupo presentó su primer informe en marzo de 2014 y en junio de este mismo año la Asamblea del Consejo de Derechos Humanos votó a favor de una resolución que autoriza la continuación del proceso de redacción de la declaración. El Estado boliviano, que detenta la Presidencia-Relatoría del Grupo, se encargará de iniciar unas consultas informativas con los Estados y la sociedad civil y de organizar una segunda sesión del grupo prevista para noviembre 2014.

<sup>11</sup> De esta manera, el 24 de febrero de 2012 el Comité Consultivo de los Derechos Humanos de la ONU aprobó el texto preliminar de la Declaración de los derechos de los campesinos que aún es objeto de discusión y que tiene su antecedente en el texto impulsado por la organización Vía Campesina y adoptada por esta organización en el 2008 luego de varios años de construcción colectiva entre las organizaciones que la componen alrededor del mundo.

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

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

<sup>6</sup> El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas está integrado por 18 expertos y funciona como un “grupo de reflexión” del Consejo, el cual proporciona conocimientos especializados al Consejo, basando su asesoramiento en estudios e investigaciones. Para mayor información, consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm>.

<sup>7</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13 períodos de sesiones, *Preliminary study of the Human Rights Council Advisory Committee on discrimination in the context of the right to food*, Distr.: General A/HRC/13/32, 22 de febrero de 2010.

<sup>8</sup> *Ibíd.* Párr. 21.

<sup>9</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009.



sentó el instrumento de derechos humanos que tendrá el estatus de una declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, dirigido a proteger de manera específica los derechos del campesinado y el cual aún está en discusión.

La adopción de dicha Declaración a nivel internacional sería un paso valioso para atacar la discriminación y exclusión a la que se encuentra sometida el campesinado. Pero los Estados también están en la obligación de adoptar medidas legislativas internas para terminar con esta situación, por lo que la adopción de esta reforma constitucional sería un buen paso en esa dirección. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados están en el deber de prestar atención a los grupos o individuos que, como los campesinos y campesinas, sufran injusticias históricas o sean víctimas de prejuicios persistentes<sup>14</sup>. En el sentir del Comité DESC, en la adopción de leyes o políticas públicas los Estados no pueden analizar la discriminación solamente con base en el trato formal o legal que reciben los grupos sociales, sino sobre todo con base el trato que en realidad se les brinda<sup>15</sup>. Es por ello que el Estado colombiano está en la obligación de adoptar medidas para prevenir, reducir y eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación *de facto* del campesinado<sup>16</sup>.

De hecho, de acuerdo con el principio de progresividad en materia de derechos sociales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Estado colombiano tiene el deber de mejorar el goce y ejercicio de los derechos. Pero incluso este principio ha sido interpretado como un mandato al legislador que lo obliga a “erradicar las injusticias presentes”, a “corregir las visibles desigualdades sociales” y a “estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos”<sup>17</sup>. En efecto, a pesar de que los campesinos y campesinas colombianos están protegidos por los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, y que sus derechos fundamentales se encuentran amparados por la Constitución de 1991, existen factores que evidencian la discriminación y la vulnerabilidad en la que en la práctica se encuentra el campesinado, y en ese sentido el alcance limitado e insuficiente de las normas nacionales e internacionales vigentes para proteger sus derechos.

### 2.1. El campesinado en el contexto colombiano

El movimiento campesino ha sido determinante en el proceso político colombiano. Su aporte a la democratización del campo se constata con las movilizaciones de campesinos y campesinas que, por lo menos desde la década del treinta del siglo pasado, vienen exigiendo transformaciones políticas para el campo. Las luchas por la tierra, encauzadas en movimientos como el campesino de la región de Sumapaz, o como el movimiento campesino de la costa Caribe de los sesenta, que vio florecer a una de las organizaciones campesinas más importantes de su época como

fue la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), son muestra de la importancia que ha tenido el campesinado en las demandas por justicia social en Colombia y ponen en evidencia el rol protagónico que este sujeto ha tenido en la construcción de una sociedad más democrática.

Ello lo demuestran las denuncias que desde inicios del siglo ha hecho el campesinado sobre la usurpación de tierras por parte de terratenientes, la apropiación indebida de baldíos, las condiciones de trabajo serviles en el campo, los conflictos por bosques nacionales y otras áreas sensibles, el despojo de tierras en el marco del conflicto, la acumulación indebida de tierras, entre otros hechos que marcan la inequidad en el campo. 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. 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.

#### 2.1.1. No hay datos sobre la población campesina

Aunque no existen datos ciertos sobre la población campesina del país, sí hay cifras que revelan las enormes desigualdades que están presentes en el campo y la discriminación que sufren quienes habitan en zonas rurales respecto de aquellos que lo hacen en zonas urbanas. 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 de 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>18</sup>. Lo mismo ocurrió en el Censo Agropecuario adelantado en 2014, que además incluyó la categoría de “productor”, pero no de campesino. Existe en todo caso 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 discriminación: resto municipal.

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

<sup>14</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20, párr. 8.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 2012, M. P. Adriana Guillén.

<sup>18</sup> De acuerdo con el Censo población realizado por el DANE en 2005, 1.392.623 personas se identificaron como indígenas (3.04% del total de habitantes); 4.311.757 personas se reconocieron como afrocolombianos (10.6% del total de los habitantes), mientras que 8.865 personas declararon como rom o gitanos (0.01% del total de los habitantes). En total, el 14.06% de los habitantes reconoce su pertenencia a algún grupo étnico.

lo general tampoco disponen de servicios públicos<sup>19</sup>. Según sus proyecciones, la población comprendida de esta categoría para 2016 asciende a 11.414.753 personas, el 23,4% del total. De otra parte, el 3° Censo Nacional Agropecuario identifica 2,7 millones de “productores” rurales, de los cuales 724 mil residen en el “área rural dispersa”<sup>20</sup>. Sobre las condiciones de la vivienda del área rural dispersa, establece que el 82,6% tiene conexión al servicio de energía, el 42,6% a acueducto y apenas 6% al alcantarillado. Acorde con estos mismos datos, a junio de 2015 la pobreza a nivel nacional era de 28,2%, mientras para las cabeceras municipales el porcentaje era 24,6%, en los “Centros poblados y rural disperso” llegaba a 40,1. Asimismo, el porcentaje de pobreza monetaria extrema (indigencia) en las cabeceras municipales era del 5% a junio de 2015, mientras que para el “área resto” era del 17,6%<sup>21</sup>. De acuerdo al Censo Agropecuario, el Índice de Pobreza Multidimensional para el área rural dispersa era de 45,5%, De otro lado, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) para Colombia aseguró que el índice de ruralidad es más grande de lo pensado, al establecer que en estas zonas habita cerca del 32% del total de habitantes del país, siendo su mayoría campesinos<sup>22</sup>.

### 2.1.2. La situación de las mujeres campesinas

La exclusión y discriminación del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. De acuerdo con el Comité Asesor de Naciones Unidas, para comprender los problemas que experimenta el campesinado es indispensable tener en cuenta la situación especial que enfrentan las mujeres campesinas. Este informe asegura que “*aunque la proporción de las mujeres que son cabezas de familia rurales continúa creciendo (supera el 30% en algunos países en desarrollo), las mujeres poseen menos del 2% de la totalidad de la tierra*”<sup>23</sup>. En el caso de Colombia, el PNUD ha asegurado que las mujeres campesinas viven en 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>24</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>25</sup>.

### 2.1.3. La concentración de la tierra

Otros factores que evidencian la discriminación y exclusión del campesinado están relacionados con la concentración de la tierra, la cual no ha cesado de crecer como lo reconoce la propia Corte Constitucional<sup>26</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>27</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>28</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>29</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>30</sup>.

<sup>24</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2011.

<sup>25</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>.

<sup>26</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>27</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\\_rural\\_colombia.pdf](http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf), 2012.

<sup>28</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141000192801.

<sup>29</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>30</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>.

<sup>19</sup> Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

<sup>20</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>

<sup>21</sup> DANE (2015) “*Pobreza Monetaria. Resultados Año Móvil julio 2014-junio 2015*”. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/pres\\_pobreza\\_mon\\_jul14\\_jun15.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_mon_jul14_jun15.pdf)

<sup>22</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*.

Colectión Cuadernos INDH 2011, disponible en: [http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co\\_cuadernocampesinado-2012.pdf](http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co_cuadernocampesinado-2012.pdf).

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

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>31</sup>. Además de que la concentración de tierras tiene nefastas repercusiones en los derechos de los campesinos y campesinas, no siempre se ha realizado de manera legal. Como está suficientemente documentado, existen casos de empresas nacionales y multinacionales que están siendo investigadas por la acumulación indebida de tierras baldías de la nación<sup>32</sup>.

#### 2.1.4. *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 2005 a 2007<sup>33</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>34</sup>. La crisis de alimentación, debido a los anteriores factores y a la falta de impulso de eco-

nomía 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>35</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 semiblanqueados y manzanas frescas<sup>36</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 número 970 de 2010 del ICA. Estas normas buscan en la práctica sustraer a los campesinos y campesinas del control sobre sus semillas, obligándoles a utilizar semillas patentadas por empresas y prohibiendo la producción de semillas criollas en grave detrimento de la soberanía alimentaria<sup>37</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 que controla el 90% del mercado de este tipo de semillas<sup>38</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>39</sup>.

<sup>31</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, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009, párr. 35-46.

<sup>32</sup> La Contraloría General de la Nación ha analizado los casos de las siguientes empresas: Grupo Mónica de Colombia S.A.S., Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S. A., la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corfiacolombiana, la fiducia Helm Trust S. A. Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S. A., Carlos Aguel Kafruni, Aceites Manuelita S. A., Poligrow Colombia Ltda., Familia Lizarralde-Ocampo, familiares del Ministro de Agricultura Aurelio Iragorri y Camilo Pabón Puentes. De acuerdo con el análisis de la Contraloría, estas personas naturales y jurídicas, de manera directa o indirecta mediante empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular bienes baldíos de la nación. Al respecto, ver, Contraloría General de la Nación, *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*, Imprenta Nacional de Colombia.

<sup>33</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13 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>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</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>36</sup> Respuesta de la DIAN a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad.: 100219326-0965 del 19 de septiembre de 2014.

<sup>37</sup> Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, *Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores*, junio de 2015.

<sup>38</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 36.

<sup>39</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)



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>40</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 periodo 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>41</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>42</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>43</sup>. A esto se suma la figura de las Áreas Estratégicas Mineras, que podrían destinar para esta actividad cerca de 17,5 millones de hectáreas<sup>44</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>45</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>46</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>47</sup>.

### 2.1.5. 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>48</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 del predio. Asimismo, la ONG Human Rights Watch ha registrado la compleja situación de los campesinos y campesinas desplazados que han reclamado la restitución de sus tierras, al reportar 52 asesinatos de líderes campesinos en los primeros meses de 2013<sup>49</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 ha 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>50</sup>.

### 2.2. Medidas para superar la exclusión y discriminación

Para superar la situación descrita, que evidencia la discriminación y vulnerabilidad extrema a la que está

<sup>40</sup> Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

<sup>41</sup> Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

<sup>42</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensocionalagropecuario.gov.co/>.

<sup>43</sup> Respuesta de la Agencia Nacional de Minería a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0025-14. ANM 20145510326002 del 20 de agosto de 2014.

<sup>44</sup> Ver Resolución 0045 de 2012, Agencia Nacional de Minería.

<sup>45</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>46</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>47</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>48</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>49</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>50</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>.

sometido el campesinado, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas asegura que es necesario adoptar al menos tres medidas. La primera consiste en aplicar de manera más adecuada las normas vigentes; la segunda radica en llenar las lagunas existentes en el derecho internacional de los derechos humanos; la tercera y última reside en elaborar un instrumento jurídico sobre los derechos de las personas que trabajan en las zonas rurales<sup>51</sup>, el cual, como ya se mencionó, continúa en discusión.

Estas tres medidas pueden ser adoptadas por los Estados a nivel interno para luchar contra la discriminación del campesinado al interior de los países. El proyecto de reforma constitucional que se presenta tiene por objeto atacar la discriminación y vulnerabilidad del campesinado colombiano a través de esas tres medidas. Para ello se presenta una reforma que, a la vez que refuerza los supuestos del Estado social de derecho, colma lagunas existentes cuando reconoce nuevas realidades y nuevos derechos, y principalmente al proponer un articulado que será el fundamento de un instrumento de reconocimiento de los campesinos y campesinas y de protección de sus derechos.

### 3. CONTENIDOS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 64 DE LA C.P.

A continuación se presentan los elementos que componen este Proyecto de Acto Legislativo, se describe su propósito y se presenta su fundamentación jurídica.

#### 3.1. Reconocimiento del sujeto campesino

El campesinado no ha logrado que se reconozca su importancia como grupo social<sup>52</sup>. Esta es una de las conclusiones del informe de desarrollo humano de 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual se prestó especial atención a la situación de las zonas rurales de Colombia. En este informe se aseguró, de manera contundente, que hay una falta de reconocimiento de los campesinos y campesinas como actores sociales plenos<sup>53</sup>, y se recomendó avanzar en procesos de inclusión social, política y económica del campesinado como pasos necesarios para profundizar la democracia en las zonas rurales, en las cuales este grupo social debe ser el principal protagonista<sup>54</sup>.

La exigencia de reconocimiento es una de las demandas fundamentales de los movimientos campesinos hoy día. A nivel internacional, la organización Vía Campesina, que agrupa cerca de 163 movimientos campesinos alrededor del mundo, ha impulsado en Naciones Unidas una Declaración de derechos especial para el campesinado, la cual parte de la base de reconocer que este grupo social tiene unas especificidades que hacen necesario adoptar un instrumento de dere-

chos humanos que los reconozca en primer lugar, y que desarrolle una normatividad adecuada para enfrentar las graves violaciones de derechos que sufren los campesinos y campesinas alrededor del mundo, como pasos que se desprenden de dicho reconocimiento. En el plano nacional, los movimientos campesinos que acudieron al Congreso Nacional Agrario de 2003<sup>55</sup> y los que conforman la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular<sup>56</sup>, han venido construyendo en últimos años exigencias alrededor del reconocimiento del sujeto campesino y de los derechos aún no reconocidos a esta población. Estas exigencias se encuentran consignadas en documentos como el Mandato Agrario o como el Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria.

Por otro lado, diversos trabajos académicos coinciden en destacar la relevancia de la demanda de reconocimiento del campesinado como una precondition para avanzar hacia la justicia social en el campo. En palabras de Jaime Forero, la “*demanda central de los campesinos a la sociedad y al Estado es, ante todo, que les reconozcan su condición de ciudadanos; de ciudadanos con acceso pleno a todos sus derechos*”<sup>57</sup>. La necesidad de reconocimiento también ha sido defendida por el investigador Carlos Salgado, quien ha planteado que los modelos dominantes en política pública agraria y rural se han basado en la desvalorización relativa del campesinado. Este grupo social no ha sido considerado como un sujeto apto para el desarrollo por lo que se le asignan roles secundarios que lo subordinan: como peón de brega sin garantías en la apertura de nuevas tierras, como jornalero y como proveedor de alimentos baratos. Por lo anterior, Salgado considera que en una sociedad democrática no debe priorizarse el favorecimiento de un solo actor en el campo, sino generar garantías para los diversos grupos sociales que allí desarrollan diversas prácticas y modos de

<sup>55</sup> En el marco de la campaña “Por el derecho a la tierra”, impulsada por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, se realizó el Congreso Nacional Agrario el 7 y 8 de abril de 2003 en la ciudad de Bogotá. El Congreso contó con la participación de múltiples organizaciones campesinas, las cuales aprobaron y firmaron el Mandato Agrario, en cuyos puntos se encuentran exigencias relacionadas con el reconocimiento del campesinado y demandas puntuales sobre el reconocimiento del derecho a la tierra y al territorio para todos los habitantes rurales, incluyendo al campesinado. Al respecto, ver, ILSA, Revista El Otro Derecho n° 31-32, agosto de 2004, disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr031-32/elotrdr031-32-13.pdf>.

<sup>56</sup> La Cumbre Agraria es un proceso que agrupa diversas organizaciones y procesos del movimiento social y popular colombiano, el cual ha venido construyéndose a partir de los paros agrarios e indígenas de 2013. Hacen parte de la Cumbre las siguientes organizaciones y procesos: Mesa de Interlocución Agraria (MIA), la Marcha Patriótica, el Coordinador Nacional Agrario (CNA), el Congreso de los Pueblos, el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Mesa de Unidad Agraria (MUA), la Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (COMOSOC), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), Asociación nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) y Asociación Campesina Popular.

<sup>57</sup> Forero, Jaime, “Presentación” en *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010, p 9.

<sup>51</sup> Consejo de Derechos Humanos, 19 período de sesiones, *Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, Distr. General, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, párr. 63.

<sup>52</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2011.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> *Ibíd.*



vida<sup>58</sup>. Así, el reconocimiento del campesinado es una estrategia de reparación de un grupo social que ha sido víctima de múltiples violencias, de subordinación en variadas relaciones sociales, de desvalorización en la política pública y de patrones culturales que lo invisibilizan o lo irrespetan.

En ese marco, la exigencia de reconocimiento del campesinado se funde con las reflexiones contemporáneas sobre la justicia social, en especial frente a colectivos que han padecido procesos de desvalorización. Desde los inicios de la vida republicana, el campesinado ha sufrido de carencias en el aspecto de la distribución de bienes y de ausencia de reconocimiento social y político, configurándose una situación de injusticia distributiva e injusticia cultural. Mientras la justicia distributiva se refiere al reparto de beneficios y cargas para los individuos y las colectividades en una sociedad concreta, la justicia cultural está relacionada con patrones sociales de representación, interpretación y comunicación de determinados grupos sociales<sup>59</sup>. Mientras la injusticia distributiva se manifiesta con prácticas como explotación, la marginación económica y la privación de los bienes materiales para llevar una vida digna, la injusticia cultural se expresa en prácticas como la dominación cultural, el no reconocimiento, la invisibilización, el irrespeto, la discriminación o el estereotipo de un grupo social.

Ciertos grupos sociales sufren prácticas de injusticia socioeconómica y cultural a la vez. A estos grupos se les ha denominado “comunidades bivalentes”<sup>60</sup>, en tales casos los dos soportes de la injusticia se interrelacionan y se entrelazan de tal forma que tienden a fundirse. El campesinado también puede considerarse como una comunidad bivalente, ya que sufre tanto injusticias socioeconómicas como culturales que están bastante enraizadas, las cuales aunque se puedan diferenciar no se pueden desligar. Como se explicará más adelante, los imaginarios que se tienen de los campesinos a la hora de plantear la política pública están repletos de estereotipos que son resultado de una construcción cultural que le atribuye arbitrariamente a campesinas y campesinos identidades donde se les ve como débiles, atrasados, incapaces o como un residuo histórico. Dichos imaginarios encuadran en el irrespeto, una forma de injusticia cultural que consiste en la sistemática producción de estereotipos culturales que provocan la marginación de los individuos que pertenecen a determinados grupos. Tal imaginario ha vulnerado seriamente la posibilidad de los campesinos para la participación y decisión en los escenarios que les competen. Asimismo, refuerzan la injusticia distributiva al no propiciar políticas que refuercen la autonomía campesina, su capacidad comunitaria, su rol como productor de alimentos, como protector del ambiente y como reproductor de la cultura popular.

<sup>58</sup> Salgado, Carlos, “Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano” en *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010.

<sup>59</sup> Ver al respecto Cohen, Gerald, *Si eres igualitarista ¿cómo es que eres tan rico?*, Barcelona, Paidós, 2001. Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta*, Bogotá, Siglo del hombre, 1997.

<sup>60</sup> Ver Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta*, Bogotá, Siglo del hombre, 1997.

Ante tal situación, autoras como Fraser han planteado que la solución para contrarrestar tales prácticas de vulneración contra ciertos grupos sociales pasa por una concepción bivalente de la justicia, en las que se combine la redistribución con el reconocimiento<sup>61</sup>. La solución del reconocimiento tiene que ver con un tipo de cambio cultural o simbólico que implique la reevaluación de identidades otrora irrespetadas, el darle más valor a la diversidad cultural, la transformación de los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación, motivando cambios en las percepciones de los ciudadanos, etc. Tal cambio cultural encuentra en el derecho un mecanismo privilegiado, al ser lo jurídico el terreno de la regulación de la vida social, de creación de instituciones y de reconocimiento de derechos conforme a las exigencias de los diversos grupos sociales.

### 3.1.1. Representaciones legales y sociales sobre el campesinado: trabajador agrario y sujeto incapaz de producir de manera apropiada y efectiva

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

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

Otra categoría legal que generalmente agrupa al campesinado –sin limitarse a este– es aquella de “persona en situación de desplazamiento forzado”, la cual surge como consecuencia de la violencia y del despojo así como de las políticas públicas adoptadas para atender estos fenómenos<sup>62</sup>. El problema de esta categoría es que no todas las personas desplazadas son

<sup>61</sup> *Ibíd.*

<sup>62</sup> La sentencia que hizo notar la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado y la manera como vulnera múltiples derechos fue la que declaró el estado de cosas inconstitucional en la materia, Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda y otros.

campesinas, aunque la mayoría de ellas sí lo sean o hagan parte de los habitantes rurales. En todo caso, esta categoría ubicó al campesinado, en virtud de la victimización y del estado de vulnerabilidad, en la condición de “sujeto de especial protección”<sup>63</sup>.

En efecto, en múltiples sentencias la Corte Constitucional ha reconocido que las personas en situación de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional debido a la gravedad del delito del que son víctimas, a su carácter estructural y a su naturaleza masiva, sistemática y continua. En virtud de lo anterior, la Corte ha reconocido que las víctimas del desplazamiento forzado “*se encuentran en un estado de indefensión y en una situación de extrema vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, y que por tanto constituyen sujetos de especial protección constitucional*”<sup>64</sup>. La insuficiencia de esta categoría todavía reside en que está dirigida a atacar solo algunas de las violencias padecidas por el campesinado –aquella proveniente del despojo con ocasión del conflicto armado– y a que en todo caso substraer al campesino y a la campesina de su capacidad organizativa y de acción.

La segunda representación del campesinado es sociopolítica, posicionada por las élites urbanas y rurales que ven en los campesinos y campesinas a sujetos carentes de acción política, de imaginación y de inteligencia, así como de capacidades para impulsar políticas agrarias. Esta comprensión resulta no solo discriminatoria sino funcional a medidas regresivas que se han adoptado para el campo colombiano, las cuales intentan posicionar al empresario del campo como el destinatario privilegiado de políticas agrarias, por ser el que tiene los conocimientos y el capital de las que el campesino carece<sup>65</sup>. Los significados que oficialmente brinda la Real Academia de la Lengua al término campesino reflejan muy bien las representaciones sociales dominantes sobre estas personas. Según la RAE, la palabra campesino es –en una de sus acepciones– un adjetivo que califica a alguien como “silvestre, espontáneo, inculto”. Por supuesto estos son significados contruïdos socialmente que reflejan los prejuicios y discriminación contra el campesinado, así como las relaciones de subordinación y servidumbre que han existido en el campo durante décadas, pero a la vez reflejan la otra cara de la ausencia de reconocimiento, basada en el desprecio por la identidad campesina. No es casualidad que habitualmente usemos términos como “urbanidad” para referirnos a las buenas maneras y las normas de etiqueta.

Este tipo de construcciones culturales han tenido consecuencias bastante nocivas en la administración pública frente al campo; valga al respecto un ejem-

plo. En Colombia el centro político-administrativo de lo rural sigue siendo el municipio, cuando debería centrarse en la vereda. Con ello se reafirma un perverso imaginario de subordinación del campo frente a la ciudad, y de estereotipación del ámbito de lo rural como atrasado. En el mundo rural, la vereda y el corregimiento son dos figuras que tradicionalmente se han privilegiado en la vida diaria campesina para ordenar el territorio, para forjar un habitar compartido y para desarrollar formas de vida en común. En suma, la vida comunitaria campesina tiende a recrearse en la vereda o en el corregimiento como el lugar de encuentro de las familias que allí habitan; en contraste, el municipio tiende a lucir como un centro administrativo forjado en torno a los cascos urbanos, alejado de la vida diaria campesina. Por lo anterior, resulta crucial darle mayor importancia a la vereda y al corregimiento como centros de planeación comunitaria campesina, en conjunto con otras entidades territoriales ya reconocidas en el ordenamiento jurídico.

En una clave similar a la defendida por Fraser, pero aplicándola al caso del campesinado colombiano, Salgado señala que un grupo social desvalorizado tiende a no ser reconocido socialmente, generando a su vez una vulneración de su propia identidad, auto-reconocimiento y subjetividad, y propiciando que la sociedad no avale procesos de redistribución de activos en su favor. Así se desarrolla un imaginario, esto es, un tipo de representación estereotipada que es reforzada con las políticas públicas rurales aplicadas en el país, generando una sinergia que profundiza la vulnerabilidad del grupo social campesino y produce su desvalorización relativa.

Como bien ha mostrado Salgado, las políticas formuladas en los planes de desarrollo a lo largo del siglo XX privilegiaron imaginarios que invisibilizaron al campesinado, estimando que no tenía la fuerza suficiente para representarse por sí mismo. Así, el imaginario del campesinado pobre y atrasado se complementó con el imaginario opuesto del espíritu empresarial, oponiendo la cultura campesina a la modernidad, o la identidad campesina a la identidad occidental<sup>66</sup>. En 2002, Salgado planteó:

“En los últimos cinco planes (de Betancur, de Barco, de Gaviria, de Samper y de Pastrana) hay un rasgo similar: ninguno de ellos desarrolla ni un solo concepto acerca de lo campesino. Ni uno solo que permita entender a qué y a quiénes se hace referencia cuando se definen políticas de promoción del bienestar campesino, o programas de desarrollo integral campesino o de desarrollo rural campesino. En lugar de conceptos claros, es común encontrar palabras que pretenden englobar lo campesino, que tienen significados complejos y que, sin embargo, tampoco se explican: comunidad, ciudadanía, lo rural, grupos más pobres, lo agrícola, usuarios”<sup>67</sup>.

En los planes de desarrollo posteriores tales imaginarios no fueron superados, por el contrario se profundizó una política que incentivó los apoyos a los grandes empresarios en desmedro de las comunidades campesinas y que promovió cultivos de exportación

<sup>63</sup> La Corte Constitucional ha sido clara en reconocer que las víctimas del conflicto armado interno, particularmente los desplazados forzados, representan “uno de los sectores más frágiles dentro de la sociedad” y por ello requieren de una protección especial. Corte Constitucional, Sentencia C-609 de 2012, M. P., Jorge Iván Palacio.

<sup>64</sup> Corte Constitucional, sentencia T-702 de 2012, M. P., Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>65</sup> Ver, al respecto, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, El campesinado. Reconocimiento para construir país. Cuaderno del informe de Desarrollo Humano, 2011. Disponible en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>.

<sup>66</sup> Ver al respecto Salgado, Carlos, “Los campesinos imaginados”, Cuadernos Tierra y Justicia n° 6, ILSA, Bogotá, 2002.

<sup>67</sup> Ibid, p 11.

en detrimento de la economía campesina nacional. De esta manera, la ausencia de reconocimiento se funde con la carencia de redistribución, y los imaginarios informales de la sociedad hacen sinergia con la política pública impulsada por el Estado.

### 3.1.2. *Falla de reconocimiento y de redistribución frente al sujeto campesino y el imperativo de corregirlas.*

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

El principio de diversidad étnica y cultural de la nación, contenido en el artículo 7° constitucional, parte de reconocer y valorar la dignidad que tienen las diferentes etnias y culturas que conviven en el territorio colombiano. La Corte Constitucional ha establecido que este principio es una muestra del carácter democrático, participativo y pluralista de la nación, el cual parte de “*la aceptación de la alteridad ligada a la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental*”<sup>68</sup>. En desarrollo de este postulado, el Estado está en el deber de reconocer y respetar dicha diversidad, así como de reconocer derechos diferenciados en función del grupo y garantizar el derecho a la igualdad del mismo, que en estos casos implica garantías para ejercer su derecho a la diferencia<sup>69</sup>. En el caso de los grupos étnicos, como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, la Corte Constitucional ha reconocido como derechos diferenciados en función del grupo el derecho a la vida y a la integridad comunitaria; el derecho de la comunidad a la igualdad, entendida como el derecho al reconocimiento de la diferencia; los derechos políticos de representación y consulta; el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios; el derecho a la autonomía política, económica y social<sup>70</sup>.

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

<sup>68</sup> Corte Constitucional, sentencia T-380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>69</sup> Catalina Botero, *Multiculturalismo y derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*, Revista Precedente, Anuario Jurídico, Universidad Icesi. Cali, Colombia, 2003.

<sup>70</sup> *Ibíd.*

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

### 3.1.3. *El reconocimiento que demanda el campesinado*

En contraste con las representaciones sobre el campesinado presentadas anteriormente, existe otra cuyo reconocimiento demanda el campesinado. A pesar de la heterogeneidad al interior del grupo social campesino –tal como ocurre al interior los pueblos indígenas o de las comunidades afrocolombianas– hay al menos dos características que diferencian este grupo de los grupos étnicos pero que además los hace ser más que simples habitantes de zonas rurales. La primera está relacionada con su pertenencia al campo y al territorio con base en una particular forma de producción de alimentos y otros productos agrícolas. Este sistema de producción está basado a su vez en unos signos particulares, tales como tener a la familia como la unidad y base social de las comunidades campesinas, el integrar la producción animal y vegetal, priorizar la producción para el autoconsumo y el mercado local, preservar los recursos ambientales, combinar cultivos permanentes con cultivos transitorios, utilizar insumos locales y reutilizar productos, perseguir autonomía genética y tecnológica, y preservar conocimientos tradicionales sobre producción sin dejar de integrar nuevos conocimientos<sup>71</sup>. La segunda tiene que ver con su relacionamiento con la familia, la comunidad y el ambiente. Esta sociabilidad, en la que prima la organización del trabajo familiar y a pequeña escala, se basa en el respeto de lo local mediante los vínculos afectivos y familiares, en la valoración de las costumbres locales y populares, en el respeto del ambiente y los principales recursos para la producción agrícola como la tierra, el agua y las semillas<sup>72</sup>.

Es por ello que para el campesinado, como grupo social, resulta tan definitiva la defensa de lo que han denominado como soberanía alimentaria, de sostiene que la agricultura es mucho más que un negocio, pues es la forma de enfrentar el hambre y la pobreza; que entiende que la producción de alimentos debe hacerse de forma sostenible ambientalmente; y sobre todo que impulsa el derecho de los pueblos a decidir y definir

<sup>71</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>72</sup> *Ibíd.*



sobre la producción de sus propios alimentos así como sobre las políticas agrarias. Es necesario anotar que, a pesar de la crisis del campo, el 70% de los alimentos que se producen en Colombia vienen de pequeños campesinos y campesinas<sup>73</sup>. Este grupo siembra el 70% del área cultivada de maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del Fríjol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca<sup>74</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 la línea anterior, podemos destacar, entre otros, sus aportes a la producción de alimentos, a la soberanía alimentaria, a la protección del ambiente y la apuesta por la construcción de un modelo económico distinto.

Diferentes estudios resaltan la eficiencia de la producción agrícola a pequeña escala y el importante porcentaje de los alimentos del país producidos por la economía campesina. Los recientes resultados del Censo Nacional Agropecuario indican que el 43% de la producción agrícola se genera por Unidades Productoras de menos de 50 hectáreas, a pesar de que estas ocupan apenas el 24,7% del área. Analíticamente, los clásicos estudios de Albert Berry consideran que la productividad de la tierra es sistemáticamente más alta en pequeños predios que en los grandes<sup>75</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”*<sup>76</sup> (subrayado fuera del texto). También afirma que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas que lo que obtendrían empleándose en otras opciones<sup>77</sup>.

El campesinado y sus prácticas productivas también pueden servir para contrarrestar el modelo de monocultivo agroindustrial que resulta perjudicial

para el ambiente, debido a la deforestación que produce, la pérdida de biodiversidad, el uso intensivo de recursos como el agua y la contaminación derivada del uso de agroinsumos artificiales a gran escala. Enfoques como la agroecología, que reivindican el saber campesino y que lo fortalecen para construir un modelo de producción alternativo a la “revolución verde”, trae importantes contribuciones al ambiente y al buen vivir de las comunidades rurales. Demanda mano de obra, conserva la biodiversidad, previene la erosión de los suelos, promueve la producción de alimentos sanos, contribuyendo así a mejorar la salud de toda la población<sup>78</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 han planteado entre sus exigencias la construcción de un modelo de economía propia, basada en el fortalecimiento de la economía campesina, indígena y afrocolombiana, que regule el libre mercado, promueva la agroecología, ofrezca garantías de comercialización y financiamiento para los productores campesinos y proteja la producción agropecuaria nacional.

Así las cosas, con base en el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación los seres humanos están en la capacidad de definir su propia identidad y de definir sus referentes y sus proyectos de vida, atendiendo valores culturales concretos<sup>79</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.

<sup>73</sup> Revista semana, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>.

<sup>74</sup> Grupo Semillas. Información disponible en: [http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2352:las-leyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423](http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2352:las-leyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423)

<sup>75</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>76</sup> Ver: Forero *et.al.* “La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos”. En *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia*. Bogotá, 2013.

<sup>77</sup> Ver: Forero Jaime. *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

<sup>78</sup> Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.

<sup>79</sup> Corte Constitucional, sentencia T-496 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

### 3.2. *El derecho a la tierra y al territorio campesino*

La palabra campesino nos remite a una relación con la tierra. De hecho, la etimología de la palabra está compuesta por el sustantivo “campo” y por el sufijo “ino”, el cual es indicativo de pertenencia o de relación. La palabra misma nos remite entonces a la relación del sujeto con un lugar de pertenencia. Sin embargo, desde el punto de vista legal la relación existente entre el campesino y el campo, o entre el campesino y la tierra, es desconocida desde sus dimensiones políticas y simbólicas. La manera como el derecho nacional e internacional reconocen esta relación es a través del derecho de propiedad. La Constitución de 1991 otorga una protección a la propiedad agraria, pero lo hace justamente desde los límites que ofrece el derecho de propiedad para quienes conciben la tierra como algo distinto –o como algo más– a un objeto que se puede usar, disfrutar y del que se puede disponer<sup>80</sup>. Esta protección recae, adicionalmente, sobre quienes son propietarios, es decir, sobre aquellos que de hecho tienen el dominio jurídico sobre el bien. Para quienes no lo tienen el Estado establece un deber de propender progresivamente por el acceso a la propiedad de la tierra, desconociendo las relaciones de hecho existentes con las tierras distintas a la propiedad.

Pero el hecho de que no se reconozca legalmente la relación del campesinado con la tierra no la hace inexistente. El reconocimiento de los derechos es un proceso histórico precedido de luchas sociales que implica la formalización jurídica de realidades y reivindicaciones previamente existentes. El derecho a la tierra y el derecho al territorio son exigencias de grupos étnicos y de grupos sociales como el campesinado, los cuales han tenido importantes avances en el derecho internacional y en el derecho interno. Los principales avances de estos derechos los encontramos frente a los grupos étnicos, sean pueblos indígenas o comunidades afrocolombianas. El derecho al territorio de estos grupos ha sido reconocido en normas internacionales como el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, y ha sido reconocido en Colombia como parte de esa normatividad (en virtud del bloque de constitucionalidad) y en virtud de una normatividad específica que reconoce los derechos diferenciados de grupos étnicamente diversos<sup>81</sup>.

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

Así, por ejemplo, la Corte Constitucional estableció que las comunidades negras, en cuanto pueblo tribal, son titulares de la protección derivada del principio de diversidad étnica y cultural, “*atendiendo las condiciones sociales, culturales y económicas que las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional*”<sup>82</sup>, concluyendo que a estas comunidades se les debe una protección equiparable a la que reciben los pueblos indígenas, “*así no desciendan de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales*”<sup>83</sup>. El reconocimiento de este derecho conlleva por lo menos tres garantías: el derecho a que se delimiten y titulen los espacios ocupados, bien sea a través de la figura de resguardo o de territorio colectivo; el derecho a que se preserven las tierras que, así no hayan sido ocupadas por estos grupos tengan algún valor cultural; la facultad de utilizar, administrar y conservar los recursos naturales<sup>84</sup>.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos también ha amparado en varias ocasiones el derecho al territorio de pueblos indígenas, haciéndolos extensivos a pueblos tribales posteriormente, en una interpretación ampliada del derecho a la propiedad contenido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según esta interpretación, el derecho a la propiedad también cubre el derecho a la propiedad comunal para las comunidades que tienen una especial conexión con la tierra, por ser esta la “*base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica*”<sup>85</sup>.

El vínculo de los grupos étnicos con la tierra ha sido determinante como base para reconocer el derecho al territorio, no solo porque son su fuente de subsistencia sino porque son elementos integrantes de su cosmovisión y de su identidad cultural<sup>86</sup>. En efecto, en el caso de los pueblos indígenas, su protección se debe a que son pueblos originarios que habitan territorios que guardan continuidad histórica con aquellos que habitaron antes de la conquista y la colonización de tierras, mientras que en el caso de las comunidades negras el reconocimiento del mismo se debe a que los territorios que ocupan fueron lugares de asentamiento histórico de población de ascendencia africana que se configuraron como espacios de libertad y solidaridad. El fundamento del derecho al territorio de las comunidades campesinas guarda

<sup>82</sup> Corte Constitucional, sentencia T-955 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>83</sup> *Ibíd.*

<sup>84</sup> La sentencia T-693 de 2011 estableció que el derecho al territorio de los grupos étnicos les otorga las siguientes prerrogativas: el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de los resguardos; el derecho a disponer y administrar sus territorios; el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; (iv) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica.

<sup>85</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 149.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, párr. 135.

<sup>80</sup> Constitución Política de 1991, artículos 58, 60 y 64. A nivel internacional, el derecho a la propiedad también tiene prelación sobre otras formas de relacionamiento con la tierra. Ver, principalmente, Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 7°) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21).

<sup>81</sup> Constitución Política, artículo 330 y 55 transitorio.

similitudes con el de los grupos étnicos, pero a la vez es bastante diferenciable, como pasa a exponerse.

### 3.2.1. *El significado de la tierra y el territorio para el campesinado*

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

Como ya se ha mencionado, en la actualidad la tierra campesina está protegida bajo la visión clásica del derecho a la propiedad, el cual tiene una base privatista que impide ver las relaciones comunales que también se trazan con ella. En palabras de la Corte Constitucional, el derecho a la propiedad privada es “*el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades*”<sup>87</sup>.

Lo anterior arroja como balance la existencia actual de dos visiones de la propiedad. Una que reconoce la propiedad colectiva solamente a aquellos grupos que han logrado demostrar que tienen especiales vínculos con la tierra, principalmente debido a que son grupos étnicamente diversos. Otra que reconoce la propiedad privada para la “cultura occidental”, la cual no está basada en relaciones culturales o simbólicas sino en relaciones materiales y en la capacidad de detentarla. En lo que respecta a su relación con la tierra y con el territorio que habitan, las comunidades campesinas no se ven necesariamente reflejadas en ninguna de estas dos visiones. Es bien conocido que la lucha por la tierra y las demandas de reformas agrarias han sido las exigencias clásicas del campesinado. Tales exigencias no han estado dirigidas solamente a acceder a una propiedad o a un bien; han estado orientadas a preservar el proyecto y modo de vida del sujeto campesino, para quien la tierra es sinónimo de dignidad en tanto provee su subsistencia y posibilita su reproducción social como sujeto, y en tanto le permite cultivar y trabajar la tierra con base en los conocimientos y saberes agrícolas campesinos. La construcción que del territorio hacen las comunidades campesinas apunta a estos mismos propósitos.

De hecho, el fundamento que ha llevado a tribunales regionales y a mecanismos internacionales de protección de derechos humanos a iniciar el análisis de los derechos territoriales de las comunidades campesinas, está relacionado con las limitaciones del derecho a la propiedad clásico para entender los problemas de derechos humanos que enfrentan estas comunidades, así como con la relación que existe entre el territorio y el derecho a una vida digna. Así lo ha entendido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos al asegurar que esta relación reside en la manera como la falta de acceso a la tierra y al territorio afecta el goce de otros derechos, muchos de los cuales están en directa relación con condiciones de dignidad para la vida, particularmente al generar una situación de pobreza que a la postre tiene como resultado la múltiple violación de derechos<sup>88</sup>.

En igual sentido, el Relator para el Derecho a la Alimentación ha hecho este vínculo al señalar que el acceso a la tierra es esencial para garantizar a los campesinos un nivel de vida digno<sup>89</sup>. En efecto, la tierra y el territorio campesino cumplen varias funciones: brinda alimentos para quienes la trabajan a la vez que es fuente de soberanía alimentaria para la comunidad en conjunto; alberga las viviendas en las que habitan las familias campesinas, constituyéndose en su hogar; es fuente de trabajo y de dignidad; y es la base para la reproducción de la vida individual, familiar y colectiva<sup>90</sup>.

Reconocer otras formas de relación con la tierra, distintas a la propiedad, y comprender la propiedad como un derecho que tiene contenidos más amplios, son necesidades para el campesinado. Lo son en la medida en que estas relaciones existen de hecho pero se encuentran sin la debida protección. Las comunidades campesinas colombianas han impulsado figuras de ordenamiento territorial como las Zonas de Reserva Campesina (las cuales tienen base legal)<sup>91</sup>, los Territorios Agroalimentarios, los Territorios Interétnicos e Interculturales, Zonas de Biodiversidad entre otras múltiples formas de apropiación del territorio que hoy son desconocidas y que impiden que la tierra cumpla con su función social, tal como ordena la Constitución. Este desconocimiento también permite la ordenación del territorio bajo criterios que no consultan el principio democrático ni respetan

<sup>88</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/documents/Informe-DESCCampesinosCIDH.pdf>.

<sup>89</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier de Schutter, Disrr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

<sup>90</sup> Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*, julio de 2009.

<sup>91</sup> Las Zonas de Reserva Campesina son una figura de ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio que permiten el fortalecimiento de la economía campesina. Estas zonas son el fruto de la reivindicación de la tierra por parte de pequeños campesinos y quedaron consignadas y reconocidas en la Ley 160 de 1994.

<sup>87</sup> Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.



los derechos fundamentales de quienes de hecho los habitan. El Mandato Agrario y el Pliego de exigencias de la Cumbre Agraria, referidos anteriormente, hacen clara la reivindicación del derecho al territorio de las comunidades campesinas.

### 3.2.2. *La situación de las mujeres campesinas frente a los derechos territoriales*

La falta de reconocimiento del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. Como lo ha asegurado el Comité Asesor de Naciones Unidas, las mujeres campesinas sufren especialmente discriminación en el ya escaso acceso y control de los recursos productivos como la tierra, el agua o los créditos<sup>92</sup>. La razón es que a las mujeres no se les reconoce como productoras, a pesar de que cumplan un rol fundamental en la producción agrícola al producir el 40% de la demanda de los mercados internos<sup>93</sup>. Por ello, muchas mujeres campesinas se ven excluidas, de hecho o de derecho, del acceso a medios básicos e indispensables para llevar una vida digna como mujeres del campo.

La estructura patriarcal de la sociedad colombiana, que también se refleja en el campo, genera una distribución desigual del acceso a estos recursos. Aunque no existen cifras exactas que permitan conocer qué porcentaje de las mujeres tiene acceso a títulos, el PNUD ha concluido, con base en información relacional y en la información estadística disponible, que el acceso a la propiedad femenina de la tierra es marginal<sup>94</sup>. Esta afirmación se agrava si se tiene en cuenta los altos niveles de informalidad de tenencia de la tierra. De acuerdo con la tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, elaborada por la Comisión de seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, existe una disparidad entre hombres y mujeres respecto de la tenencia y otras formas de relacionamiento con la tierra<sup>95</sup>. La Corte Constitucional también lo ha comprobado en sus autos de seguimiento a la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. En uno de ellos, en el que analizó la situación de vulnerabilidad extrema en la que se encuentran las mujeres campesinas, la Corte asegura que las estructuras sociales históricamente establecidas en el país evidencian que las mujeres que viven en zonas rurales están en una posición de

desventaja y asimetría en relación a la propiedad de la tierra<sup>96</sup>.

Para dicha corporación es claro que “*las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de sus compañeros de sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor*”<sup>97</sup>. Es por ello que la Corte concluyó que la posición desventajosa de las mujeres campesinas frente a sus derechos sobre la tierra es un factor que causa un impacto manifiestamente desproporcionado en las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado en el país.

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

### 3.2.3. *Avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para los campesinos*

A pesar de lo anterior, es necesario anotar que existen avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para el campesinado. A nivel internacional, por ejemplo, varios relatores especiales de Naciones Unidas se han pronunciado a favor de reconocer la tierra como un derecho humano. El Relator Especial del Derecho a una Vivienda Adecuada aseguró que los Estados tienen la obligación de promover y realizar el derecho a la tierra, al determinar la existencia de lo que el Relator denominó una “laguna normativa”, consistente en “*la falta de reconocimiento en el derecho internacional relativo a los derechos humanos del derecho a la tierra*”<sup>98</sup>.

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*

<sup>92</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, 24 de febrero de 2012, Distr. General /HRC/19/75.

<sup>93</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>94</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2011.

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda.

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</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.

*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>99</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>100</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>101</sup>.

Pero incluso hay un documento internacional que recomienda la protección de todas las formas de tenencia de la tierra, garantizando que todas las formas de tenencia brinden seguridad contra desalojos y otras medidas que puedan poner en peligro los derechos legítimos de tenencia. Se trata de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>102</sup>. Estas Directrices en efecto promueven una visión cercana a aquellas que promueven la garantía explícita del derecho a la tierra, al no promover la propiedad individual como la vía para asegurar la tenencia de la tierra. El instrumento es, además, el resultado de años de negociación entre los Estados, organizaciones sociales, movimientos campesinos y el sector privado, con la participación del Relator para el Derecho a la Alimentación.

A nivel regional también se han dado algunos pasos en este sentido. Como se mencionó anteriormente, el Sistema Interamericano ha adoptado una interpretación amplia del artículo 21 de la Convención que reconoce el derecho a la propiedad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la visión sobre las tierras de las comunidades que viven de ella no es del todo compatible con el

derecho a la propiedad privada, pero que este hecho no puede dejar desprotegido el derecho al territorio, ya que “*desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que 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>103</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 CorteIDH, 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 CorteIDH. 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>104</sup>. Como lo aseguró la CorteIDH, 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>105</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>106</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

<sup>99</sup> *Ibíd.* párr. 29.

<sup>100</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, *informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, Disrtr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

<sup>101</sup> *Ibíd.*

<sup>102</sup> Las Directrices fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS por sus siglas en inglés) en su 38° período de sesiones, celebrado el 11 de mayo de 2012.

<sup>103</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006, (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.

<sup>104</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>105</sup> *Ibíd.*, párr. 180.

<sup>106</sup> *Ibíd.*, párr. 194.

ha reconocido la relación particular que este grupo social tiene con los territorios que habita. No de otra manera se entiende que uno de los efectos mayormente aceptados causados por el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas sea el desarraigo. Este fenómeno implica que el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas tiene efectos más allá del detrimento patrimonial o material, instalando la pérdida en la separación del lugar con el que se tienen vínculos simbólicos fuertes y en el que se han echado raíces.

Pero hay avances más recientes en este sentido. La Corte Constitucional ha venido analizando “el campo” como un “bien jurídico de especial protección constitucional”. De acuerdo con este tribunal, “el campo” es una *“realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”* (subrayado fuera del texto)<sup>107</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.

### 3.3. Derecho a las semillas

Las semillas son fundamentales para la agricultura y para la vida campesina. Como lo asegura el movimiento campesino, diversas generaciones de agricultores y agriculturas se han encargado de conservar y mejorar las semillas a partir de técnicas colectivas tradicionales como la selección, el cruzamiento, la reproducción y la libre circulación de las variedades de semillas<sup>108</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>109</sup>.

<sup>107</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>108</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>109</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.

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>110</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>111</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>112</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 sean aptos para el ambiente en el que se producen y que sean adecuados culturalmente. Distintas organizaciones alertan sobre la simplificación de nuestra dieta alimentaria, justamente debido al enfoque que la agroindustria pone en unos pocos cultivos, entre los que se cuentan el arroz, el maíz, el trigo, la soya, la papa y la caña de azúcar, los cuales representarían cerca del 90% de la alimentación mundial<sup>113</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>114</sup>.

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

<sup>110</sup> *Ibíd.*

<sup>111</sup> *Ibíd.*

<sup>112</sup> *Ibíd.*

<sup>113</sup> *Ibíd.*

<sup>114</sup> Declaración de Balí sobre semillas, disponible en: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-main-menu-27/biodiversidad-y-recursos-gencos-main-menu-37/1128-las-semillas-campesinas-son-dignidad-cultura-y-vida-campesinos-en-resistencia-defendiendo-sus-derechos-respecto-de-las-semillas-campesinas>.



así como pérdida de biodiversidad propiciada por la extensión de las variedades comerciales<sup>115</sup>.

### 3.3.1. *Los derechos de propiedad intelectual sobre semillas*

En un informe que el Relator sobre el Derecho a la Alimentación preparó sobre las consecuencias de las políticas de semillas y los derechos de propiedad intelectual aplicados a la agricultura en la realización del derecho a la alimentación, se aseguró que en los últimos años, “*hemos sido testigos de un importante fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual a nivel mundial, promovido por los países desarrollados y en beneficio de las empresas de estos países*”<sup>116</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 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 quieren utilizar semillas patentadas deben realizar un pago al propietario de la patente y aun al comprarlas tienen obligaciones que restringen su uso (como la no reutilización de la semilla para un cultivo subsiguiente, por ejemplo). Por su parte, los derechos de obtentores vegetales consisten en otra forma de privatizar las semillas que se diferencia sutilmente de las patentes pero que tienen los mismos impactos negativos en los derechos de los agricultores. Esta normatividad surgió de la Unión para la Protección e Obtenciones Vegetales (UPOV) y del Convenio que regula su funcionamiento y los derechos de los fitomejoradores, el cual fue adoptado en 1961 y fue revisado en diversas ocasiones, siendo la última de sus revisiones la más restrictiva para los derechos de los agricultores<sup>117</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>118</sup>.

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>119</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

<sup>115</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>116</sup> *Ibíd.*, párr. 10.

<sup>117</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>118</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. 39.

<sup>119</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.

semillas y plantas que las empresas registran como invenciones parten del trabajo que durante años han emprendido comunidades locales sin ninguna pretensión de privatización. Así, el impacto de otorgar derechos de propiedad intelectual sobre las semillas se puede observar en cuatro vías. En primer lugar estos derechos configuran el despojo del patrimonio colectivo y de saberes tradicionales que lo han hecho posible; en segundo lugar propician dependencia de los campesinos a grandes empresas que controlan el mercado de semillas, ya que los agricultores deben pagar para utilizar productos que ellos mismos han trabajado durante años, incrementando los costos de producción; en tercer lugar conducen a que las semillas campesinas sean consideradas como ilegales o inapropiadas para la alimentación; finalmente conducen a la pérdida de biodiversidad y alteran los patrones culturales de alimentación que varían en todos los rincones del mundo.

En Colombia, este tipo de leyes existen hace cerca de dos décadas, aunque recientemente se han visto reforzadas en virtud de la presión internacional para que se adopte este tipo de legislación<sup>120</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>121</sup> y tuvo poca aplicación inicial en el país, pues mientras fomentaba la adopción de semillas registradas y certificadas no criminalizaba agricultores por utilizar dichas semillas. Sin embargo, la presión para que Colombia endureciera su legislación condujo a la adopción de la Ley 1032 de 2006 que modificó el Código Penal para penalizar el uso de semillas protegidas. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional aunque se aclaró el alcance de dicha disposición.

Adicionalmente, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) adoptó la Resolución número 970 de 2010 que controlaba el uso, producción y comercialización de semillas y que se constituyó en uno de los motivos de las movilizaciones agrarias que se vivieron en el país durante el 2013 y 2014, ya que permitía la confiscación y destrucción de semillas. La norma fue suspendida en virtud de las protestas campesinas y el 7 de septiembre de 2015 se expidió una nueva resolución que constituye el marco general que reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas. Por su parte, en 2012 se adoptó la ley 1518 de 2012 que incorporó a nivel interno el Convenio UPOV en su versión de 1991 como parte de los compromisos que el Gobierno colombiano adoptó al firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esta ley fue declarada

inexequible por la Corte Constitucional debido a la ausencia de consulta previa con grupos étnicos. El espíritu de esta norma persiste en las leyes vigentes y por ello es preciso elevar a rango constitucional una protección a las semillas como soporte de la soberanía alimentaria y como reconocimiento a los conocimientos campesinos y a su trabajo de conservación de la biodiversidad genética.

### 3.3.2. *La necesidad de proteger las semillas*

El Relator para el Derecho a la Alimentación ha alertado sobre la necesidad de proteger los derechos de los agricultores en la legislación nacional e internacional. Como ejemplo trae el artículo 9° del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este artículo reconoce la contribución que aportan las comunidades locales y agricultores en la conservación y desarrollo de recursos fitogenéticos que son la base de la producción alimentaria, y exhorta a los Estados a que protejan los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos, el derecho a participar en la distribución de beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos y el derecho a 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>122</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 consiste en respetar el acceso existente a una alimentación adecuada. En esta medida, los Estados no deberían tomar decisiones que impidan dicho acceso. Como lo afirma el Relator para el Derecho a la Alimentación, *“la introducción de legislación u otras medidas que creen obstáculos a la utilización por los agricultores de los sistemas extraoficiales de semillas puede ser contraria a esa obligación, por cuanto privaría a los agricultores de un medio de lograr su sustento”*. La segunda obligación es la de proteger el derecho a la alimentación, la cual *“no sería respetada si un Estado no regulara las actividades de los titulares de patentes o de los fitogenetistas para evitar que violen el derecho a la alimentación de los agricultores que dependen de esos insumos para poder proseguir sus actividades agrícolas”*. Y la tercera consiste en la obligación de realizar el derecho a la alimentación, la cual se procura, entre otras, facilitando el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, como las semillas.

Como se observa, garantizar el derecho de las comunidades a mantener, controlar y desarrollar

<sup>120</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>121</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 exequible 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.

<sup>122</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.

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

#### 3.4. *La consulta popular como mecanismo de participación reforzada para el campesinado*

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, existe un déficit de representación política del campesinado que es antiguo y estructural. Este problema está relacionado con las políticas agrarias que han subordinado al campesinado y que en sus diseños institucionales no han contemplado la participación ni la representación política del campesinado en los espacios de decisión. Esta precariedad se verifica en la institucionalidad existente en el marco de la política agraria, diseñada para que los campesinos y campesinas participen en su proyección e implementación. Se trata de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, que son espacios de participación creados por la Ley 101 de 1993 para la concertación de las políticas y programas dirigidas al desarrollo de los territorios rurales<sup>123</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>124</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>125</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 develan el incumplimiento de pactos a los que los distintos gobiernos y el campesinado habían llegado sobre distintos aspectos<sup>126</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.

##### 3.4.1. *La democracia y la participación como principios centrales de la Constitución Política.*

Uno de los fundamentos de este elemento del proyecto de acto legislativo reside en la necesidad de dar cumplimiento del principio democrático de la Constitución en lo que a los campesinos y campesinas respecta. La democracia y la participación son dos principios centrales de nuestra Constitución. De ellos se desprenden tanto derechos como deberes, así como principios que orientan el ejercicio del poder político. Esto implica que los ciudadanos no tienen solamente el derecho de elegir a sus representantes mediante las elecciones en virtud de la soberanía popular, sino que adicionalmente tienen el derecho de *“participar permanentemente en los procesos decisivos que incidirán significativamente en el rumbo de su vida”*<sup>127</sup>.

Por ello, aunque la democracia representativa aún tiene un lugar preponderante en nuestro sistema político, bajo la actual Constitución no se puede comprender sin el complemento de la democracia participativa. Es por esto que no puede interpretarse que el derecho político que tiene la ciudadanía de elegir a los miembros de las corporaciones públicas en virtud del artículo 40 de la Constitución se agota con el ejercicio del derecho al voto. Como lo ha establecido la Corte, *“en la democracia participativa, debe también asegurarse que la expresión ciudadana tenga materialmente efectividad”*<sup>128</sup>.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el modelo de democracia participativa que contempla la Constitución Política vigente tiene como propósito *“garantizar a los ciudadanos su permanente intervención en todos los procesos decisivos, tanto*

<sup>123</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>124</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>125</sup> *Ibíd.*, pág. 10-11.

<sup>126</sup> *Ibíd.*

<sup>127</sup> Corte Constitucional, sentencia C-585 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>128</sup> Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre.



*electorales como no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, buscando así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual*<sup>129</sup> (subrayado fuera del texto). En este sentido, el artículo 2° de la Constitución indica que uno de los principios que conforman el “núcleo conceptual” de la democracia participativa es el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”.

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

Pero hay una razón adicional para impulsar mecanismos reforzados de participación como el que propone este proyecto de reforma constitucional. Se trata de la exigencia creciente de instrumentos internacionales de fortalecer mecanismos de participación cuando se encuentre en riesgo el ambiente. En efecto, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo establece, en su principio número 22, que las comunidades locales “desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales”. De igual forma, el mismo principio exhorta a los Estados a “reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”<sup>130</sup>.

Tal como ocurre con los derechos territoriales campesinos, ha habido avances en el reconocimiento de la participación reforzada que deberían tener las comunidades campesinas en relación con sus derechos. La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera particular sobre la participación de campesinos en la construcción de proyectos de infraestructura y otros con impacto ambiental. En la sentencia T - 348 de 2012, que versó sobre la vulneración de derechos fundamentales de una comunidad de pescadores

debido a la implementación de un proyecto de infraestructura, la Corte recalcó la importancia del derecho a la participación, los mecanismos y tiempos para ello. De acuerdo con esta sentencia, en casos en que se desarrollen proyectos de gran envergadura, este derecho se traduce en “la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas”<sup>131</sup>.

Y especificó que para garantizar este derecho existen múltiples mecanismos según el ámbito en el que se vaya presentar la intervención estatal: “Por ejemplo, las consultas populares son un mecanismo de participación en el ámbito político. En materia ambiental, existen otros mecanismos de participación administrativa, dentro de los cuales está la consulta previa, la audiencia pública ambiental, la intervención en los procedimientos administrativos ambientales, el derecho de petición, las veedurías ciudadanas en asuntos ambientales y la participación en los procesos de planificación ambiental, entre otros”<sup>132</sup>. Y continúa asegurando que, “La importancia de garantizar los espacios de participación de la comunidad en el diseño y ejecución de megaproyectos que intervienen recursos del medio ambiente, se fundamenta además en que el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido en el que concurren varias dimensiones”<sup>133</sup>.

En otra sentencia que versó sobre la protección constitucional reforzada de poblaciones vulnerables frente a proyectos de renovación urbana y recuperación del espacio público, la Corte aseguró que aunque la Corte haya abordado los significados que para los pueblos indígenas tiene el territorio sobre el cual se van a construir grandes obras, “dicha relación también puede aplicarse a otros contextos diferentes, en los cuales se evidencia la importancia del entorno en el sostenimiento del proyecto de vida de la persona”<sup>134</sup>. Para la Corte, “el significado que le otorga una persona al espacio en donde desarrolla una actividad, por ejemplo, económica, es importante para su realización como ser humano”<sup>135</sup>. En virtud de lo anterior, según la Corte, el presunto interés general que tendría una obra no puede aplicarse de manera neutra, pues no se pueden desconocer los derechos fundamentales que podrían verse afectados por su desarrollo: “En definitiva, el interés general no es un principio que pueda aplicarse en abstracto o en virtud de la visión que se tenga del desarrollo y del progreso, sino que debe tener en cuenta ‘al otro’”<sup>136</sup>.

#### 3.4.2. Consulta popular para el campesinado en caso de afectación de derechos territoriales como mecanismo de participación reforzado.

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana contemplado en el artículo

<sup>131</sup> Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

<sup>132</sup> *Ibíd.*

<sup>133</sup> *Ibíd.*

<sup>134</sup> Corte Constitucional, sentencia T-244 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

<sup>135</sup> *Ibíd.*

<sup>136</sup> *Ibíd.*

<sup>129</sup> Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>130</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en junio de 1992.

103 de la Constitución Política. De acuerdo con la Ley 134 de 1994, este mecanismo es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto<sup>137</sup>. Esta ley establece, adicionalmente, que en todos los casos la decisión del pueblo es obligatoria. Según la Corte Constitucional, la consulta popular consiste en *“en la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión.”*<sup>138</sup>. Para la Corte, esto implica que el pueblo no adopta directamente la decisión referida al asunto sometido a consulta, sino que impone un mandato claro de acción al poder ejecutivo. Por ello, la Corte también ha señalado que la consulta popular es *“la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que posteriormente, la obliga a traducirla en acciones concretas”*<sup>139</sup>.

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

### **3.5 Adaptación de los derechos sociales reconocidos universalmente a las necesidades particulares del campesinado.**

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

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha planteado que los derechos sociales deben adaptarse a los diversos contextos donde transcurre la vida de las comunidades y los individuos. Para que los derechos puedan garantizarse plenamente deben ser adaptables a realidades sociales diversas y ser aceptables conforme a las tradiciones culturales de los pueblos, pues en caso contrario no lograrán el objetivo de dignificar a todas las personas. Si los currículos educativos no se diseñan teniendo en cuenta la historia y la vida diaria de las comunidades, si la alimentación no es acorde a las costumbres de los pueblos, o si la vivienda no se construye de acuerdo a las características de los territorios, entonces los derechos a la educación, a la salud y a la vivienda no estarían plenamente garantizados. Por eso la *Adaptabilidad* en materia de derechos sociales es una condición necesaria para que tales derechos se garanticen plenamente.

La cuestión de la adaptación a contextos diversos está ligada a dos principios de interpretación de los derechos sociales: Adaptabilidad y Aceptabilidad cultural. Tanto el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en sus Observaciones Generales, como la Corte Constitucional en varias sentencias, se han pronunciado sobre el principio de Adaptabilidad en materia de derechos sociales. En la Observación General número 13, relativa al derecho a la Educación, el mencionado Comité de la ONU plantea que la *“educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”*<sup>140</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>141</sup>.

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>142</sup>. Este principio ha sido acogido por la Corte Constitucional en múltiples fallos, destacándose la Sentencia C-313

<sup>137</sup> Ley 134 de 1994, artículo 8°.

<sup>138</sup> Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>139</sup> Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>140</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 13, párr. 6.

<sup>141</sup> Corte Constitucional, sentencia T-743 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas.

<sup>142</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 14, párr. 12.

de 2014 que revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud<sup>143</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>144</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>145</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 promuevan acceso a bienes, servicios y políticas necesarias para las comunidades, pero ello no ocurre cuando los programas de bienestar social no llegan a las comunidades y el Estado incumple sus obligaciones en materia de derechos sociales. Por eso el paso previo a la adecuación cultural es el desarrollo de políticas de acceso físico y económico a bienes y servicios de los que no dispone buena parte de la población campesina. En materia de derecho a la educación, por ejemplo, los resultados del Censo Nacional Agropecuario<sup>146</sup> reflejan que el 11.5% de los mayores de 15 años son analfabetas, y uno de cada cinco niños y jóvenes entre 5 y 16 años no asiste a ninguna institución educativa. El Estado colombiano tiene la obligación de garantizar

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

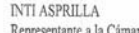
#### 4. Conclusiones

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

  
GERMÁN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara

  
VÍCTOR CORREA VÉLEZ  
Representante a la Cámara

  
ÁNGELA MARÍA ROBLEDO  
Representante a la Cámara

  
INTI ASPRILLA  
Representante a la Cámara

  
JORGE PRIETO  
Senador de la República

  
ÓSCAR OSPINA  
Representante a la Cámara

  
LUIS EVELIS ANDRADE  
Senador de la República

  
HORACIO JERPA  
Senador de la República

  
JORGE IVÁN OSPINA  
Senador de la República

<sup>143</sup> Corte Constitucional, sentencia C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

<sup>144</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 4, párr. 8.

<sup>145</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 12, párr. 8.

<sup>146</sup> Los resultados del censo pueden consultarse en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>



## CONTENIDOS

Proyecto de acto legislativo número ... de 2016  
*por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular”.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO QUE REFORMAN EL ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

#### 2. EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA DEL CAMPESINADO

2.1. *El campesinado en el contexto colombiano*

2.1.1. *No hay datos sobre la población campesina*

2.1.2. *La situación de las mujeres campesinas*

2.1.3. *La concentración de la tierra*

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

2.1.5. *Despojo y desplazamiento forzado de población campesina*

2.2. *Medidas para superar la exclusión y discriminación*

#### 3. CONTENIDOS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 64 DE LA C. P.

3.1 *Reconocimiento del sujeto campesino*

3.1.1. *Representaciones legales y sociales sobre el campesinado: trabajador agrario y sujeto incapaz de producir de manera apropiada y efectiva*

3.1.2. *Falla de reconocimiento y de redistribución frente al sujeto campesino y el imperativo de corregirlas*

3.1.3. *El reconocimiento que demanda el campesinado*

3.2. *El derecho a la tierra y al territorio campesino*

3.2.1. *El significado de la tierra y el territorio para el campesinado*

3.2.2. *La situación de las mujeres campesinas frente a los derechos territoriales*

3.2.3. *Avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para los campesinos*

3.3. *Derecho a las semillas*

3.3.1. *Los derechos de propiedad intelectual sobre semillas*

3.3.2. *La necesidad de proteger las semillas*

3.4. *La consulta popular como mecanismo de participación reforzada para el campesinado*

3.4.1. *La democracia y la participación como principios centrales de la Constitución Política*

3.4.2. *Consulta popular para el campesinado en caso de afectación de derechos territoriales como mecanismo de participación reforzado*

3.5 *Adaptación de los derechos sociales reconocidos universalmente a las necesidades particulares del campesinado*

## 4. CONCLUSIONES

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
 (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 5 del mes de abril del año 2016, se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 12, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por: ...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá D. C., 5 de abril de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir 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 cultura popular*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Alberto Castilla Salazar, Iván Cepeda Castro, Jorge Enrique Robledo, Alexander López Maya, Senén Niño Avendaño, Jorge Prieto, Luis Évelis Andrade, Horacio Serpa Uribe, Jorge Iván Ospina* y los representantes a la Cámara *Alirio Uribe, Germán Navas Talero, Víctor Correa Vélez, Ángela María Robledo, Óscar Ospina, Inti Asprilla*. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 5 de abril de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de acto legislativo a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2016 SENADO

*por la cual se preserva la vida y la salud de los niños que sufren desnutrición, se prohíbe el desperdicio de alimentos.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto preservar la vida y la salud de los niños que sufren desnutrición en Colombia, se prohíbe el desperdicio de alimentos por parte de las grandes cadenas de supermercados, productores de alimentos, procesadores de alimentos y centrales de abastos, para ser entregados en donación a la primera infancia, niños y adolescencia, y así disminuir el gran número de desnutrición que se presenta en Colombia.

Artículo 2°. *Quién recibe los alimentos donados.* Las grandes cadenas de supermercados, productores de alimentos, procesadores de alimentos y centrales de abastos del país entregarán los alimentos en calidad de donación, a la Asociación de Banco de Alimentos de Colombia (Abaco) o a la ONG que el supermercado disponga, bajo supervisión del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Ministerio de Salud.

Artículo 3°. *Quiénes serán los beneficiarios.* Los alimentos recibidos en donación deben ser entregados a la primera infancia, niños y adolescencia de Colombia que se encuentren en situación de desnutrición.

Artículo 4°. *Qué tipo de alimentos se deberán donar.* Los alimentos donados serán aquellos denominados de origen vegetal, de origen animal y de origen mineral, que no cumplan con los estándares de calidad exigidos, que presenten baja rotación, que exijan pronto consumo, o a falta de 5 días de su fecha de vencimiento, en todo caso su fecha de caducidad deberá encontrarse vigente y el alimento apto para el consumo humano.

Artículo 5°. *Protección de los alimentos.* Las grandes cadenas de supermercados, productores de alimentos, procesadores de alimentos, y centrales de abastos tienen prohibido desechar alimentos, adicionar cualquier tipo de químicos, detergente o producto que lleve al deterioro del alimento, o que rompa la cadena de frío.

Artículo 6°. *Incumplimiento.* El incumplimiento de la presente ley acarreará sanciones a las grandes cadenas de supermercados, productores de alimentos, procesadores de alimentos, y centrales de abastos, de hasta 5.000 salarios mínimos legales vigentes.

Artículo 7°. *Donación exenta de IVA.* Las donaciones de alimentos realizadas por las grandes cadenas de supermercados, productores, procesadores y centrales de abastos, que tengan su fecha de vencimiento vigente, estarán exentas de IVA, y esta donación no tendrá ningún beneficio tributario.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley empieza a regir a partir de su promulgación.



H.S. EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Senado de la República

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente ley tiene como objetivo preservar la vida y la salud de los niños que sufren desnutrición en Colombia, luchando contra el desperdicio de alimentos de los supermercados de cadena, productores, procesadores y centrales de abastos, en Colombia se está viviendo una fuerte crisis alimentaria, de la cual están siendo afectados por desnutrición los niños de Colombia, causando con ello problemas graves de salud, e incluso la muerte.

El hambre actualmente en el mundo mata más personas que el SIDA, la malaria y la tuberculosis juntos<sup>1</sup>, en Colombia el panorama por muertes a causa de desnutrición no es satisfactorio.

Los desperdicios de alimentos ocurren durante la distribución y consumo, en relación directa con el comportamiento de vendedores mayoristas y minoristas, servicios de venta de comida y consumidores que deciden desechar los alimentos que aún tienen valor<sup>2</sup>.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), indica que un tercio de los alimentos producidos en el mundo para el consumo humano se tiran o pierden, lo que ocasiona altos costos en los países industrializados, los cuales ascienden a casi 680 millones de dólares y a 310 mil millones en los países en desarrollo.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) informa que producir alimentos también utiliza preciados recursos naturales necesarios para alimentar al planeta. Cada año, los alimentos que son producidos pero que no son consumidos aglutinan un volumen de agua equivalente al flujo de agua del río Volga, en Rusia. Producir estos alimentos también libera un aproximado de 3.3 mil millones de toneladas de gases de invernadero<sup>3</sup>.

Según el Ministerio de Salud y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agricultura (FAO) (2012), en Colombia, durante el año 2010, se desperdiciaron en la poscosecha 1.426.932 toneladas de alimentos, distribuidos entre fruta y verdura y de las cuales los Bancos de Alimentos de Colombia recuperaron únicamente 7.000 toneladas. En el año 2013 se recuperaron únicamente 13 mil toneladas de alimentos que estaban cerca de cumplir su fecha de

<sup>1</sup> Programa Mundial de Alimentos (PMA). Disponible en: <https://es.wfp.org/>.

<sup>2</sup> FAO. (2015), Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3942s.pdf>.

<sup>3</sup> Programa Mundial de Alimentos (PMA). Disponible en: <https://es.wfp.org/>.

vencimiento o que no cumplieran con los estándares de calidad como daños en los empaques, los cuales se desperdician y son botados a la basura<sup>4</sup>.

Los desperdicios de alimentos en Colombia y en el mundo cada vez siguen aumentando, mientras que según la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agricultura (FAO) en el mundo 800 millones de personas padecen hambre, las principales fuentes de desperdicio de comida son los hogares y las grandes cadenas de supermercados, los productores, procesadores y centrales de abastos, en los cuales el producto se desecha porque no se comercializa o porque no cumple con estándares de calidad como lo pueden ser tamaño, color, forma, etc., lo anterior teniendo en cuenta que el producto todavía se encuentra en óptimo estado para el consumo humano, de allí se hace urgente una política la cual prohíba a los grandes supermercados de cadena, productores, procesadores y centrales de abastos botar o desechar un alimento que se encuentre en óptimo estado para el consumo humano.

Se estima que en el mundo cada 60 segundos mueren 10 niños de hambre y más de 1.000 millones de personas sufren de hambre crónica, según datos del Programa Mundial de Alimentos (PMA), aproximadamente 795 millones de personas, es decir, una de cada nueve personas de la población mundial, se acuesta todas las noches con el estómago vacío<sup>5</sup>.

#### LA DESNUTRICIÓN EN COLOMBIA

En Colombia la población más afectada por cuenta del hambre son los niños, principalmente de los resguardos indígenas, afrocolombianos y los que viven con bajos recursos económicos.

Según un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en un estudio publicado el 28 de marzo de 2016, "En producción agropecuaria se pierden 3,95 millones de toneladas, equivalente a la producción anual de plátano; en poscosecha y almacenamiento se pierden 1,93 millones de toneladas, equivalente a la producción de arroz en un año; en procesamiento industrial se pierden 342 mil toneladas, equivalente a la tercera parte del consumo de pan al año; en distribución se desperdician 2,01 millones de toneladas, equivalente a más de la tercera parte de la comida que entra a Corabastos al año; cada colombiano en promedio desperdicia 32 kilos de comida al año; la pérdida y desperdicio de alimentos asciende a 9,76 millones de toneladas al año; con los alimentos que se pierden y desperdician se puede alimentar a más de 8 millones de personas al año, lo que equivale a toda la población de Bogotá"<sup>6</sup>.

En la Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia 2010 (ENSIN), el 42,7% de los hogares en Colombia se encuentra en inseguridad alimentaria, el 13,3% de la población menor de 55 años y el 10% de la población entre 5-17 años están en desnutrición crónica, o tienen retraso en su talla para la edad, 1 de

cada 7 colombianos no consume diariamente ningún producto cárnico<sup>7</sup>.

La desnutrición se refleja en las poblaciones que tienen pocas oportunidades laborales, en los estratos bajos, según el DANE en el año 2015 el desempleo se situó en 8,9%, la tasa más baja de los últimos 15 años, mientras que en 2014 se ubicó en 9,1%. Las tasas de participación y ocupación también fueron las más altas en el mismo periodo con 64,7% y 59,0%, respectivamente<sup>8</sup>, pero a pesar de los constantes esfuerzos del Gobierno nacional por mejorar el índice laboral en el país, la crisis económica por la cual está pasando el mundo, entre otros factores, son causantes para que cada vez menos familias tengan la oportunidad de poder contar con los recursos necesarios, para alimentarse y alimentar a su familia.

El porcentaje de personas en situación de pobreza fue 40,1%, disminuyó 1,5 puntos porcentuales con respecto a julio de 2013-junio de 2014. Asimismo, el porcentaje de personas en pobreza extrema fue 17,6%; 0,6 puntos porcentuales menos<sup>9</sup>.

En el departamento de La Guajira se presenta una de las comunidades indígenas más azotadas por causa del hambre, como lo es el pueblo indígena Wayúu, ubicado en la frontera con Venezuela, sufren los estragos del cambio climático que está afectando a Colombia, llevando consigo enfermedades, y a ello se le suman, problemas económicos, conflicto armado, y desplazamiento forzado, afectando gravemente su calidad de vida.

En los departamentos de Vaupés, Amazonas, La Guajira, Guainía y Cauca la desnutrición crónica supera el 20% de los niños y es significativamente más alta que el indicador nacional. San Andrés y Providencia es la única entidad territorial cuyo porcentaje de desnutrición crónica es un 71% menor estadísticamente significativo al nacional<sup>10</sup>.

Evidenciamos que la fuerte crisis de desnutrición que golpea principalmente a las comunidades ubicadas en zonas rurales, según un estudio de la Unicef, en el mundo un tercio de los niños menores de 5 años en zonas rurales sufre desnutrición crónica, en comparación con una cuarta parte de los que viven en zonas urbanas<sup>11</sup>.

A pesar de una notable disminución de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia, todavía hay problemas de desempleo que golpean en primer medida a los niños y personas con bajos recursos económicos, quienes no solamente se encuentran en los sitios rurales, sino también en los sectores urbanos, las grandes ciudades de Colombia tienen

<sup>7</sup> Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN). (2010).

<sup>8</sup> Datos suministrados por el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Mauricio Perfetti del Corral.

<sup>9</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) - Pobreza monetaria. Julio 2014 a junio 2015.

<sup>10</sup> Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN). (2010).

<sup>11</sup> UNICEF. (2013), Datos y cifras clave sobre Nutrición, disponible en: [http://www.unicef.org/lac/UNICEF\\_Key\\_facts\\_and\\_figures\\_on\\_Nutrition\\_ESP.pdf](http://www.unicef.org/lac/UNICEF_Key_facts_and_figures_on_Nutrition_ESP.pdf). Disponible en: [http://www.unicef.org/lac/UNICEF\\_Key\\_facts\\_and\\_figures\\_on\\_Nutrition\\_ESP.pdf](http://www.unicef.org/lac/UNICEF_Key_facts_and_figures_on_Nutrition_ESP.pdf).

<sup>4</sup> Cifras de Asociación de Banco de Alimentos de Colombia (ABACO).

<sup>5</sup> Programa Mundial de Alimentos (PMA). Disponible en: <https://es.wfp.org/>.

<sup>6</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), Estudio Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia (2016).



amplios focos de desnutrición principalmente en los menores de edad.

### BANCOS DE ALIMENTOS

Alrededor del mundo existen Bancos de Alimentos quienes se dan a la tarea de dar un buen uso a los alimentos que se desperdician, este tipo de entidades nacieron en 1967 en Phoenix (Arizona), con un claro objetivo: luchar contra el hambre; según el Banco de Alimentos de Valladolid, en el mundo existen 500 Bancos de Alimentos, quienes funcionan mediante las donaciones de alimentos que reciben y la recuperación de alimentos que realizan y los cuales se encuentran todavía aptos para el consumo humano.

La Asociación de Alimentos de Colombia (Abaco) informa que el tipo de alimentos que se pueden salvar son:

- Los que evidencian fallas en su presentación.
- Su fecha de vencimiento es cercana.
- Presentan baja rotación.
- El estado de maduración exige pronto consumo<sup>12</sup>.

### INICIATIVAS EN OTROS PAÍSES

En Francia se está adoptando este tipo de medidas la cual está brindando un gran ejemplo al mundo entero, y se espera que en muchos países del mundo se empiecen a adoptar ante la grave crisis alimentaria global que se está viviendo por cuenta del cambio climático y la crisis económica, Colombia sería el segundo país a nivel mundial en tomar este tipo de acciones para frenar el hambre y poder brindar un mejor manejo a los alimentos que se están desperdiciando, y que afectan a los ciudadanos que sufren a causa de la desnutrición, al medio ambiente y a la economía del país, siendo Colombia con este proyecto de ley un ejemplo a nivel regional y mundial.

### LEGISLACIÓN COLOMBIANA

**Artículo 2°.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;* facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

**Artículo 7°.** *El Estado reconoce y protege la diversidad étnica* y cultural de la nación colombiana.

**Artículo 44.** *Son derechos fundamentales de los niños:* la vida, la integridad física, *la salud* y la seguridad social, *la alimentación equilibrada*, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, ven-

ta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y *el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.* Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.* (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

### LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

**Declaración Universal de Derechos Humanos-1948**

#### Artículo 25.

1. *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure*, así como a su familia, la salud y el bienestar, *y en especial la alimentación*, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-1966**

**Estatus:** Ratificación (1969)

#### Artículo 11

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.* Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. *Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:*

a) *Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan. (Negrillas y subrayado fuera del texto original)

<sup>12</sup> Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia (ABACO), disponible en: <http://www.bancosdealimentosdecolombia.com/#!/home/c10ji>.

**Proposición**

Por lo anterior, ponemos a consideración el presente proyecto de ley, *por la cual se preserva la vida y la salud de los niños que sufren desnutrición, se prohíbe el desperdicio de alimentos.*



SENADO DE LA REPÚBLICA  
 Secretaría General  
 (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 4 del mes de abril del año 2016 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 157, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Eduardo Enrique Pulgar Daza*.

El Secretario General,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL  
 Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 4 de abril de 2016  
 Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 157 de 2016 Senado, *por la cual se preserva la vida y la salud de los niños que sufren desnutrición, se prohíbe el desperdicio de alimentos*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República, por el honorable Senador,

*Eduardo Enrique Pulgar Daza*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 4 de abril de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.  
 El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 126 - Martes, 5 de abril de 2016	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
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 .....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 157 de 2016 Senado, por la cual se preserva la vida y la salud de los niños que sufren desnutrición, se prohíbe el desperdicio de alimentos	25