



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 538

Bogotá, D. C., martes, 24 de julio de 2018

EDICIÓN DE 52 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en lo que reste del período del 2018-2022 y en el período 2022-2026.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018.

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Radicación Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2018 Senado.

Apreciado señor Secretario:

Con toda atención, me permito presentar ante el honorable Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se crean Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en lo que reste del período del 2018-2022 y en el período 2022-2026.*

Cordialmente,



GUILLERMO RIVERA FLÓREZ  
Ministro del Interior

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en lo que reste del período del 2018-2022 y en el período 2022-2026.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

**Artículo Transitorio 1°. Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.** La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para el período constitucional 2022-2026, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos.

Parágrafo. En el periodo Constitucional 2018-2022, la Cámara de Representante tendrá 16 representantes adicionales a los que fueron elegidos originalmente para este período por el mismo número de circunscripciones especiales que trata el presente artículo. Los cuales serán elegidos el mismo día en que se desarrollen las elecciones para entidades territoriales del año 2019.

Quienes resulten elegidos en dicha fecha tendrá un período desde el quince (15) de noviembre de 2019 hasta el veinte (20) de julio del 2022.

**Artículo Transitorio 2°. Conformación.** Las mencionadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas así:

**Circunscripción 1**

Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca.

**Circunscripción 2**

Conformada por Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Departamento de Arauca.

**Circunscripción 3**

Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.

**Circunscripción 4**

Constituida por 8 municipios de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

**Circunscripción 5**

Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Algeciras del departamento del Huila.

**Circunscripción 6**

Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia, Vigía del Fuerte y Murindó.

**Circunscripción 7**

Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa y 4 municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

**Circunscripción 8**

Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolúviejo.

**Circunscripción 9**

Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí, Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca.

**Circunscripción 10**

Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La

Tola, Magüí, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

**Circunscripción 11**

Municipios del departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamó, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

**Circunscripción 12**

Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta.

**Circunscripción 13**

Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia.

**Circunscripción 14**

Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano.

**Circunscripción 15**

Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.

**Circunscripción 16**

Municipios del departamento Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

Parágrafo. Para las elecciones de las 16 Circunscripciones Especiales de Paz, se excluirán las cabeceras municipales de cada uno de los municipios que la conforman y únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural de estos. Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos de estas Circunscripciones para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevos puestos de votación en dichas zonas.

**Artículo Transitorio 3°. Inscripción de candidatos.** Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, campesinos o sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.

Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

- a) Los consejos comunitarios;
- b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales;
- c) Las Kumpaño legalmente constituidas.

Parágrafo 1°. Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones.

Parágrafo 2°. Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo período. Los candidatos que se inscriban por estas organizaciones sociales deberán acreditar la permanencia en dicha asociación por un período mínimo de un año antes de la inscripción.

Parágrafo 3°. La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirá más de 20.000 firmas.

**Artículo Transitorio 4°.** Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias o en las elecciones para entidades territoriales de 2019, según el caso.

La Registraduría Nacional del Estado Civil adoptará medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, y la inscripción de candidatos y el Consejo Nacional Electoral sobre la financiación de las campañas, de conformidad con lo establecido en este Acto Legislativo.

Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios.

Se promoverán mecanismos adicionales de control, observación y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

Parágrafo 1°. En todo caso, la votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la distribución de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes.

Parágrafo 2°. Por razones de orden público, el Presidente de la República podrá suspender la elección en cualquiera de los puestos de votación dentro de las 16 circunscripciones transitorias de paz de las que trata el presente Acto Legislativo previo concepto del sistema de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia. Una vez suspendidas se deberá proceder de conformidad con la regulación legal vigente.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda cumplir con la organización del proceso electoral para las 16 circunscripciones transitorias de paz que crea el presente Acto Legislativo.

Parágrafo 4°. La Registraduría Nacional del Estado Civil dispondrá de las facultades reglamentarias necesarias requeridas para la organización del proceso electoral de las 16 circunscripciones transitorias de paz que crea el presente Acto Legislativo.

**Artículo Transitorio 5°. Requisitos para ser candidato.** Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán ser víctimas del conflicto armado, cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, y satisfacer los siguientes requisitos especiales:

1. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección, o
2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.

Parágrafo 1°. Para los solos efectos del presente Acto Legislativo, se consideran víctimas aquellas personas que individual y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad, o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Parágrafo 2°. No podrán presentarse como candidatos quienes en cualquier época hayan sido candidatos elegidos o no, a cargos públicos y corporaciones públicas con el aval de partidos o movimientos políticos o hayan hecho parte de las directivas de estos o se hayan desempeñado como servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción.

Tampoco podrán presentarse como candidatos quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido.

Parágrafo 3°. Los miembros de los grupos armados al margen de la ley y sus redes de apoyo, que en cualquier época hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz.

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente Acto Legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

#### **Artículo Transitorio 6°. Forma de elección.**

En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar su condición de víctimas del conflicto. La Lista tendrá un candidato de cada género.

Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

La votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

Los candidatos y las listas de circunscripciones transitorias especiales de paz, no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes o cualquiera de las entidades territoriales en el caso de las elecciones que se realizarán en el año 2019. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la circunscripción transitoria especial de paz.

#### **Artículo Transitorio 7°. Fecha de elecciones.**

Para el período 2022-2026, las elecciones de los Representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se harán en la misma jornada electoral establecida para el Congreso de la República

Para el proceso electoral que permitirá escoger a los representantes que culminarán el período constitucional del Congreso de la República 2018-2022, la fecha de la elección será misma de las elecciones territoriales de año 2019.

Parágrafo. Para garantizar una efectiva participación electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá habilitar un período especial para la inscripción de candidatos exclusivamente para las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz.

#### **Artículo Transitorio 8°. Financiación.**

La financiación de las campañas será preponderantemente estatal, mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos, en los términos y topes que determine la autoridad electoral.

La autoridad electoral entregará los anticipos equivalentes al 50% del resultado de multiplicar el valor del voto a reponer por el número de ciudadanos que integran el censo electoral de la respectiva circunscripción. Esta suma se distribuirá en partes iguales entre todas las listas inscritas. En ningún caso el anticipo podrá superar el tope de gastos que determine la autoridad electoral. La financiación se realizará dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista. Las sumas de dinero se entregarán sin dilaciones a las organizaciones promotoras de la lista, y en ningún caso a los candidatos.

Los particulares podrán contribuir a la financiación de estas campañas mediante donaciones hechas directamente al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, las cuales serán distribuidas por la autoridad electoral entre todas las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, por partes iguales, hasta la concurrencia del monto máximo señalado. Estas donaciones no podrán superar el 10% del monto establecido para la Cámara de Representantes y recibirán el tratamiento tributario que establece la ley para las donaciones y contribuciones a los partidos y movimientos políticos.

No se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

**Artículo Transitorio 9°. Acceso a medios de comunicación.** Cuando se utilicen medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, las campañas únicamente podrán utilizar los espacios gratuitos otorgados por el Estado. Para ello, la autoridad electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación social regional que hagan uso del espectro electromagnético, sin perjuicio de que puedan ampliarse en caso de que se creen espacios en nuevos medios de comunicación.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión señalarán los espacios de que se puede disponer. Tal distribución se hará conforme a las normas electorales vigentes.

**Artículo Transitorio 10. Tribunales Electorales Transitorios.** La autoridad electoral pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz tres meses antes de las elecciones. Estos tribunales velarán por la observancia de las reglas establecidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán las reclamaciones presentadas en relación con las mismas.

Artículo 2°. El Gobierno nacional reglamentará en un término máximo de treinta días a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo,

lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulaación y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

Parágrafo. La autoridad electoral determinará lo correspondiente a la publicidad y rendición de cuentas en la financiación de las campañas de las listas inscritas.

Artículo 3°. En lo no previsto en el presente Acto Legislativo se aplicarán las demás normas que regulan la materia.

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. De los honorables Congresistas,



GUILLERMO RIVERA FLÓREZ  
Ministro del Interior

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de Acto Legislativo se enmarca dentro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, en tanto pretende garantizar la representación política a las víctimas del conflicto armado de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono estatal para lo cual se crean 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz para el período 2022-2026 y la culminación del pedido 2018-2022.

En este sentido, el acuerdo suscrito en el teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2016, señaló:

*“La construcción de la paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, tengan una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses”.*

El Punto 2 del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), denominado *Participación Política: Apertura Democrática para construir la paz*, contempla en su punto 2.3.6, la Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono:

*“En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz*

*para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales”.*

Adicionalmente, el punto 6.2 del Capítulo Étnico, define que se adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CETP), cuando su circunscripción coincida con sus territorios.

De acuerdo a la ruta metodológica construida con las Comunidades Indígenas a través de las organizaciones que los representan en la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y el Pueblo Rom a través de la Comisión Nacional de Diálogo se realizó el estudio, sustentación y concertación del presente Acto Legislativo el cual incorpora las observaciones y acuerdos que se presentaron en cada uno de los espacios.

El proyecto que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República es fundamental para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y especialmente para garantizar la representación política y la participación de las víctimas que han sido afectadas por el conflicto y el abandono.

## II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo crear en la Cámara de Representantes 16 Representantes adicionales para el período 2022-2026 y parte del período 2018-2022, los cuales serán elegidos uno por cada Circunscripción Transitoria Especial de Paz.

Teniendo en cuenta, lo ocurrido durante el trámite legislativo en la anterior legislatura que no han permitido la entrada en vigencia de las Circunscripciones establecidas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, se propone que durante el proceso electoral de entidades locales del año 2019, se realice la primera elección de estos representantes para que quienes sean elegidos ejerzan durante el período restante del 2018-2022.

Con el fin de definir aquellas zonas que han sido afectadas por el conflicto y el abandono determinadas en el acuerdo se establecieron 4 criterios a saber:

- Grado de afectación derivado del conflicto;
- Presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas;
- Niveles de pobreza, y
- Debilidad institucional.

Para determinar el Grado de afectación derivado del conflicto se tomaron las siguientes variables: Acciones de las Fuerzas Militares y Acciones Grupos al Margen de la Ley; Homicidios, secuestros y varios hechos victimizantes como masacres, despojo de tierras, desplazamiento, minas antipersonal, desaparición forzada, asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras. Las Fuentes empleadas para estas variables fueron:

1. Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia.
2. Policía Nacional.
3. Centro Nacional de Memoria Histórica.
4. Unidad de Restitución de Tierras.
5. Unidad para las Víctimas.
6. Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA).
7. Ministerio de Trabajo y Escuela Nacional Sindical.
8. Federación Nacional de Municipios y de Concejales.
9. Fundación para la Libertad de Prensa.

Para el criterio de Presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas las variables fueron: hectáreas de cultivos de coca e índice de vulnerabilidad, explotación ilegal de minerales, contrabando y las fuentes utilizadas fueron el Sistema Integrado de Meritorio de Cultivos Ilícitos (SIMCI), la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), Ministerio de Defensa y Policía Nacional.

Para los criterios de Pobreza se utilizó como variable el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) - Rural cuya fuente es el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y el Censo Nacional de Población de 2005.

Para la variable de Debilidad de Institucional se utilizó el Esfuerzo Integral Cierre de Brechas cuya fuente es el Departamento Nacional de Planeación (DNP) del año 2005.

Los municipios con mayores niveles de afectación en todos los criterios fueron agrupados en subregiones, teniendo en cuenta dinámicas de conflicto, regionalización del Plan Nacional de Desarrollo, modelo de nodos de desarrollo de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) del DNP y criterios de expertos.

Teniendo en cuenta que dentro de estas subregiones se encontraban nodos de desarrollo, ciudades capitales o municipios que superaban los 50.000 habitantes aptos para votar registrados en el censo electoral, y teniendo en cuenta que estos tienen más posibilidades de tener representatividad en la Cámara de Representantes, se incluyó en la circunscripción únicamente la zona rural, es decir, los puestos de votación ubicados en la zona rural de estos municipios, con el fin de garantizar la participación electoral de los habitantes que históricamente han sido afectados por el conflicto y el abandono.

La creación de estas circunscripciones requiere reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas, financiación especial y acceso a medios regionales. Igualmente, estas circunscripciones requieren mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto.

Con el propósito de buscar la participación electoral de la población víctima del conflicto y de poblaciones históricamente excluidas, se determinó

que podrán votar y ser candidatos y candidatas las personas que habiten regularmente estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Podrán postular candidatos y candidatas los grupos significativos de ciudadanos, las organizaciones sociales, consejos comunitarios, resguardos indígenas o Kumpañy Rom legalmente constituidas cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios.

En estas circunscripciones los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir ni candidatos ni candidatas. Tampoco ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones.

Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos.

Con el propósito de garantizar las reglas especiales establecidas en el Acuerdo Final para estas circunscripciones se requieren facultades al Gobierno nacional para la reglamentar el presente Acto Legislativo.

En conclusión, el presente proyecto de Acto Legislativo recoge las obligaciones contenidas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera relacionado con la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Por lo tanto, me permito poner a disposición del honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en lo que reste del período del 2018-2022 y en el período 2022-2026.*

De los honorables Congresistas,

  
**GUILLERMO RIVERA FLÓREZ**  
 Ministro del Interior

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 01, con todos y cada uno de los requisitos

constitucionales y legales, por el Ministro del Interior, doctor *Guillermo Rivera Flórez*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2018 Senado, *por medio de la cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de Paz para la Cámara de Representantes en lo que reste del período del 2018-2022 y el período 2022-2026*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el señor Ministro de Interior, doctor *Guillermo Rivera Flórez*. 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., julio 20 de 2018

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 con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 02 DE 2018 SENADO**

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

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Radicación de Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2018 Senado, por medio**

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

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto de acto legislativo:

Proyecto de Acto Legislativo, *“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”*.

Por los honorables Congresistas,



A collection of handwritten signatures in black ink, arranged in several rows. Some names are legible, including 'Alexander Lopez', 'Feliciano Valencia', 'Leon Freddy Muñoz', 'Antonio Longoria', 'David Ríos', and 'María del Pilar'. There are also several illegible signatures and initials.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 02 DE 2018 SENADO**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo. Una ley reglamentará y desarrollará la forma 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.

Radicado en Bogotá, el 20 de julio de 2018.

A collection of handwritten signatures in black ink, arranged in two columns. The signatures are of various styles and sizes, representing different legislators and officials. Some names are partially legible, such as 'Alexander López', 'Feliciano Valencia', 'Iván Cepeda', 'Leon Pardo Muñoz', 'David Pardo', and 'Nancy Pardo'.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Esta medida legislativa la retomamos tanto en su articulado como en su Exposición de Motivos de la iniciativa contenida en el Proyecto de Acto Legislativo 006 de 2016 Senado, Ley 10 de 2017 Senado, 19 de 2017 Cámara, de autoría del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, así como del informe de ponencia para primer debate presentado por la honorable Representante a la Cámara Olga Lucía Velásquez Nieto, y que fue archivado por términos, de autoría de los Senadores Alberto Castilla Salazar, Iván Cepeda Castro, Jorge Enrique Robledo, Alexander López, Senén Niño, Jorge Prieto, Luis Evelis Andrade y los honorables Representantes a la Cámara Alirio Uribe Muñoz, Germán Navas Talero, Ángela María Robledo Gómez, Víctor Correa, Inti Asprilla y Óscar Ospina, el cual fue archivado por términos.

Este proyecto tiene por propósito reconocer la existencia del sujeto campesinado y superar la protección deficiente que tienen 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 al 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 en el momento de la adopción de la Constitución y vigentes hoy día, han variado

<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 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.

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, 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.

### **Elementos del Proyecto de Acto Legislativo que reforman el artículo 64 de la Constitución Política**

Como se verá en detalle en la segunda sección, 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.

#### **1. 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

<sup>3</sup> Un buen ejemplo de esta protección se encuentra en la Sentencia C-644 de 2012 que declaró inexecutable las 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.3ercensonalagropecuario.gov.co/>.

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

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

La adopción de dicha Declaración a nivel internacional sería un paso valioso para atacar la discriminación y exclusión a la que se encuentra sometido 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 en el trato que en realidad se les brinda<sup>15</sup>. Es por ello que el Estado colombiano está

<sup>8</sup> *Ibíd.* Párrafo 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.

<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 del 2012 el Comité Consultivo de los Derechos Humanos de la ONU aprobó el texto preliminar de la Declaración de los Derechos de los Campesinos que aún es objeto de discusión y que tiene

su antecedente en el texto impulsado por la organización Vía Campesina y adoptada por esta organización en el 2008 luego de varios años de construcción colectiva entre las organizaciones que la componen alrededor del mundo.

<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>14</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 20, párr. 8.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

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.

### 1.1. El campesinado en el contexto colombiano

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

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

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.

#### 1.1.1. 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 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<sup>er</sup> 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

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

<sup>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.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

<sup>16</sup> *Ibíd.*

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

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>.

### 1.1.2. 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 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>.

### 1.2. 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

<sup>25</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.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/archivos-Portal/pdf/atlas\\_de\\_la\\_distribucion\\_de\\_la\\_propiedad\\_rural\\_colombia.pdf](http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivos-Portal/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>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*. Colección Cuadernos INDH 2011, disponible en: <http://www.co.undp.org/content/dam/columbia/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.

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

el 41,1%<sup>30</sup>. Pero la elevada concentración de la tierra no es solamente un dato que nos hable de la situación de tierras en el país. Refleja la situación de campesinos y campesinas cuyos derechos se ven vulnerados por su causa, principalmente su derecho a la alimentación y a una vida digna<sup>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>.

### 1.3. 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 economía campesina a pequeña escala, se manifiesta en la existencia de cerca de 1.000 millones de personas mal nutridas y 500 millones de personas obesas según cifras de la FAO<sup>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 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>.

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

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

<sup>33</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13° período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, señor 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/InformeDESCCampesinosCIDH.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

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>. 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 período de 2002 a 2009 una ampliación en las zonas destinadas a territorios ganaderos en 5,4 millones de hectáreas, pasando de 29'404.170 hectáreas en 2002 a 34.898.456 de hectáreas en 2009<sup>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 encuentran 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>.

#### 1.4. 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

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)

<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.3ercensonacional.agropecuaria.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>

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 del 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 se 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>.

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

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

<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>

<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.

de reconocimiento de los campesinos y campesinas y de protección de sus derechos.

## 2. Contenidos y objetivos del Proyecto de Acto legislativo que reforma el artículo 64 de la Constitución Política

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

### 2.1. 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 derechos 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

<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.*

<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* número 31-32, agosto de 2004, disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr031-32/elotrdr031-32-13.pdf>

conforman la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular<sup>56</sup>, han venido construyendo en los últimos años exigencias alrededor del reconocimiento del sujeto campesino y de los derechos aún no reconocidos a esta población. Estas exigencias se encuentran consignadas en documentos como el Mandato Agrario o como el Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria.

Por otro lado, diversos trabajos académicos coinciden en destacar la relevancia de la demanda de reconocimiento del campesinado como una precondition para avanzar hacia la justicia social en el campo. En palabras de Jaime Forero, la “*demanda central de los campesinos a la sociedad y al Estado es, ante todo, que les reconozcan su condición de ciudadanos; de ciudadanos con acceso pleno a todos sus derechos*”<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 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 explicitará 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.

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

<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 del 2013. Hacen parte de la Cumbre las siguientes organizaciones y procesos: Mesa de Interlocución Agraria (MIA), la Marcha Patriótica, el Coordinador Nacional Agrario (CNA), el Congreso de los Pueblos, el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Mesa de Unidad Agraria (MUA), la Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (COMOSOC), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) y Asociación Campesina Popular.

<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>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.

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 revaluación 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.

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

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

---

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.

<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>61</sup> *Ibíd.*

<sup>62</sup> La sentencia que hizo notar la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado y la manera como vulnera

servidumbre que han existido en el campo durante décadas, pero a la vez reflejan la otra cara de la ausencia de reconocimiento, basada en el desprecio por la identidad campesina. No es casualidad que habitualmente usemos términos como “urbanidad” para referirnos a las buenas maneras y las normas de etiqueta.

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

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

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

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

<sup>67</sup> *Ibíd*, p. 11.

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

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 mencionados.

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

### 2.1.3. El reconocimiento que demanda el campesinado

En contraste con las representaciones sobre el campesinado presentadas anteriormente, existe otra cuyo reconocimiento demanda el campesinado. A pesar de la heterogeneidad al interior del grupo social campesino –tal como ocurre al interior los pueblos indígenas o de las comunidades afrocolombianas– hay al menos dos características que diferencian este grupo de los grupos étnicos pero que además los 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, que sostiene que la agricultura es mucho más que un negocio, pues es la forma de enfrentar el hambre y la pobreza; que entiende que la producción de alimentos debe hacerse de forma sostenible ambientalmente; y sobre todo que impulsa el derecho de los pueblos a decidir y definir sobre la producción de sus propios alimentos así como sobre las políticas agrarias. Es necesario anotar que, a pesar de la crisis del campo, el 70% de los alimentos que se producen en Colombia vienen de pequeños campesinos y campesinas<sup>73</sup>. Este grupo siembra el 70% del área cultivada de maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del Frijol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca<sup>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

<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.*

<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>70</sup> *Ibíd.*

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 nítidamente 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 los 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.

## 2.2. El derecho a la tierra y al territorio campesino

La palabra campesino nos remite a una relación con la tierra. De hecho, la etimología de la palabra está compuesta por el sustantivo “campo” y por el sufijo “ino”, el cual es indicativo de pertenencia o de relación. La palabra misma nos remite entonces a la relación del sujeto con un lugar de pertenencia. Sin embargo, desde el punto de vista legal la relación existente entre el campesino y el campo, o entre el campesino y la tierra, es desconocida desde sus dimensiones políticas y simbólicas. La manera como el derecho nacional e internacional reconocen esta relación es a través del derecho de propiedad. La Constitución de 1991 otorga una protección a la propiedad agraria, pero lo hace justamente desde los límites que ofrece el derecho de propiedad para quienes conciben la tierra como algo distinto —o como algo más— a un objeto que se puede usar, disfrutar y

<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.

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

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

En realidad, como primer paso, es necesario subrayar que el concepto de territorio no

<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, artículos 330 y 55 transitorio.

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

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 cumple 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

<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/documentos/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, Disrrt. 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.

apropiación del territorio que hoy son desconocidas y que impiden que la tierra cumpla con su función social, tal como ordena la Constitución. Este desconocimiento también permite la ordenación del territorio bajo criterios que no consultan el principio democrático ni respetan los derechos fundamentales de quienes de hecho los habitan. El Mandato Agrario y el Pliego de exigencias de la Cumbre Agraria, referidos anteriormente, hacen clara la reivindicación del derecho al territorio de las comunidades campesinas.

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

La falta de reconocimiento del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. Como lo ha asegurado el Comité Asesor de Naciones Unidas, las mujeres campesinas sufren especialmente discriminación en el ya escaso acceso y control de los recursos productivos como la tierra, el agua o los 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 tienen en cuenta los altos niveles de informalidad de tenencia de la tierra. De acuerdo con la tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, elaborada por la Comisión de seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, existe una disparidad entre hombres y mujeres respecto de la tenencia y otras formas de relacionamiento con la 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 aseguró que las estructuras sociales históricamente establecidas en el país evidencian que las mujeres que viven en zonas rurales están en una posición de desventaja y asimetría en relación con la propiedad de la 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.

### 2.2.3 Avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para los campesinos

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

<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 número 092 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda.

<sup>97</sup> *Ibíd.*

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 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 solo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas”*<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*

<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.

<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, Disrr. 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 38º período de sesiones, celebrado el 11 de mayo de 2012.

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

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 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.

<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.

<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.

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

### 2.3. 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>. 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

<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.

<sup>110</sup> *Ibíd.*

<sup>111</sup> *Ibíd.*

<sup>112</sup> *Ibíd.*

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 productores de semillas, principalmente a través de instrumentos de propiedad intelectual, con lo cual se ha generado una dependencia de los agricultores más pobres y riesgos de endeudamientos, así como pérdida de biodiversidad propiciada por la extensión de las variedades comerciales<sup>115</sup>.

### 2.3.1. Los derechos de propiedad intelectual sobre semillas

En un informe que el Relator sobre el Derecho a la Alimentación preparó sobre las consecuencias de las políticas de semillas y los derechos de propiedad intelectual aplicados a la agricultura en la realización del derecho a la alimentación, se aseguró que en los últimos años, “*hemos sido testigos de un importante fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual a nivel mundial, promovido por los países desarrollados y en beneficio de las empresas de estos*

*países*”<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 quieran utilizar semillas patentadas deben realizar un pago al propietario de la patente y aun al comprarlas tienen obligaciones que restringen su uso (como la no reutilización de la semilla para un cultivo subsiguiente, por ejemplo). Por su parte, los derechos de obtentores vegetales consisten en otra forma de privatizar las semillas que se diferencia sutilmente de las patentes pero que tienen los mismos impactos negativos en los derechos de los agricultores. Esta normatividad surgió de la Unión para la Protección e Obtenciones Vegetales (UPOV) y del Convenio que regula su funcionamiento y los derechos de los fitomejoradores, el cual fue adoptado en 1961 y fue revisado en diversas ocasiones, siendo la última de sus revisiones la más restrictiva para los derechos de los 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

<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>.

<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.

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 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 inexecutable por la Corte Constitucional debido a la ausencia de consulta previa

<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.

<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.

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

### 2.3.2. La necesidad de proteger las semillas

El Relator para el Derecho a la Alimentación ha alertado sobre la necesidad de proteger los derechos de los agricultores en la legislación nacional e internacional. Como ejemplo trae el artículo 9 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este artículo reconoce la contribución que aportan las comunidades locales y agricultores en la conservación y desarrollo de recursos fitogenéticos que son la base de la producción alimentaria, y exhorta a los Estados a que protejan los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos, el derecho a participar en la distribución de beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos y el derecho a particular en la toma de decisiones sobre estos recursos. En todo caso, el Relator considera que este reconocimiento no es suficiente y asegura que para que estos derechos se conviertan en realidad, *“los gobiernos deberían aceptar que tienen la obligación de apoyar los sistemas de semillas de los agricultores”*<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 sus conocimientos tradicionales, recursos genéticos y semillas conforme a su modo de vida, se justifica como medio para proteger los derechos de campesinos y campesinas, en particular su autonomía en la producción agropecuaria; adicionalmente se justifica como forma de reconocer su papel destacado en la agricultura y en la soberanía alimentaria al valorar sus conocimientos agrícolas y su aporte a la biodiversidad genética; finalmente esta inclusión en este Proyecto de Acto Legislativo se constituye en una vía para cumplir con las obligaciones que el Estado colombiano ha adquirido respecto del derecho a la alimentación.

### 2.4. La Consulta Popular como mecanismo de participación reforzada para el campesinado

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, existe un déficit de representación política del campesinado que es antiguo y estructural. Este problema está relacionado con las políticas agrarias que han subordinado al campesinado y que en sus diseños institucionales no han contemplado la participación ni la representación política del campesinado en los espacios de decisión. Esta precariedad se verifica en la institucionalidad existente en el marco de la política agraria, diseñada para que los campesinos y campesinas participen en su proyección e implementación. Se trata de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, que son espacios de participación creados por la Ley 101 de 1993 para la concertación de las políticas y programas, dirigidas al desarrollo de los territorios 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 períodos administrativos estos se encuentran inactivos en más de un 90% de los municipios del departamento. Según información otorgada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los CMDR solo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”*<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

<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.

<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>.

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.

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

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

<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.

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

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 recaló 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>.

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

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana contemplado en el artículo 103 de la Constitución Política. De acuerdo con la Ley 134 de 1994, este mecanismo es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al 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

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

<sup>135</sup> Ibíd.

<sup>136</sup> Ibíd.

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

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

<sup>132</sup> Ibíd.

<sup>133</sup> Ibíd.

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.

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

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

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

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

*sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados*”<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 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 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

<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.

<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.





La ley determinará los casos en que, debido a guerra exterior, sea necesario hacer un llamado general a tomar las armas. En todo caso se reconocerá el derecho fundamental de objeción de conciencia y se determinarán las condiciones que en todo tiempo eximan de atender este llamado.

Artículo 3°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Radicado en Bogotá, D. C., el 20 de julio de 2018

Por los honorables congresistas



David Páez  
Naura Priyamok

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Esta medida legislativa la retomamos tanto en su articulado como en su exposición de motivos de la iniciativa contenida en el proyecto de Acto Legislativo número 096 de 2015 Cámara, de autoría de los honorables Senadores Antonio Navarro Wolff, Claudia López, Doris Vega, Efraín José Cepeda Sarabia, Hernán Francisco Andrade Serrano, Horacio Serpa Uribe, Iván Cepeda Castro, Jesús Alberto Castilla Salazar, Juan Manuel Galán Pachón, Luis Évelis Andrada Casamá, Maritza Martínez Aristizábal, Roy Leonardo Barreras Montealegre y los honorables Representantes a la Cámara Fabio Raúl Amín Saleme, Jhon Jairo Cárdenas Moran, Germán Bernardo Carlosama López, Víctor Javier Correa Vélez, Harry Giovanni González García, Óscar de Jesús Hurtado Pérez, Juan Carlos Lozada Vargas, Norbey Marulanda Muñoz, Óscar Ospina Quintero, Hernán Penagos Giraldo, Ángela María Robledo Gómez, Clara Leticia Rojas González y Alirio Uribe Muñoz, la cual fue archivada, conforme a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

Durante décadas, la guerra ha obligado a los jóvenes a involucrarse directa o indirectamente en ella. Se calcula que el conflicto armado ha dejado cerca de 220.000 personas asesinadas, 27.023 secuestradas, 5,7 millones de desplazados, entre una larga lista de violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos<sup>1</sup>. Estas violaciones y sus impactos han afectado directamente a los jóvenes, muchos de los cuales han encontrado en la guerra su

única opción. Es por ello que el Estado colombiano y la sociedad deben emprender transformaciones que permitan avanzar en el cierre del ciclo de violencia y que le apuesten a la construcción de paz de manera participativa e incluyente, principalmente con aquellas poblaciones que han sufrido con rigor los impactos del conflicto.

En este contexto, la juventud es una población fundamental que aportaría en la construcción de la paz, no solo desde las armas sino desde múltiples formas en los territorios con las comunidades rurales y urbanas. Para ello, se deben implementar mecanismos que garanticen la participación activa y efectiva de los jóvenes en la terminación del conflicto interno y en la consolidación de la paz estable y duradera. En el escenario de un posible acuerdo de paz, es imprescindible permitirle a la juventud, encontrar salidas distintas a la guerra, como una forma de acceder al ejercicio y a la garantía de sus derechos, generando espacios idóneos de participación política social y cultural.

En aras de vincular de manera más activa a la ciudadanía en la construcción de paz, particularmente a los jóvenes, es necesario realizar ajustes a la legislación actual, que permitan ampliar las posibilidades para que puedan tomar parte en los asuntos más trascendentales del país, alternos a defender las instituciones mediante el servicio militar.

Con ese fin, este proyecto de acto legislativo propone hacerlos partícipes en la construcción y consolidación de la paz, mediante un Servicio Social para la Paz, el cual les permita aportar en diversos ámbitos de la vida política, social y cultural del país. Esta propuesta está en consonancia con los propósitos gubernamentales expresados por el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, quien ha manifestado públicamente que su gobierno va a permitir que los jóvenes cumplan con sus deberes ciudadanos con opciones distintas a la del servicio militar. En efecto, el Presidente señaló lo siguiente: “Lo que voy a hacer es que el servicio militar obligatorio lo convierta en un servicio social para todos los colombianos.

*No importa el estrato. Eso lo vamos a implementar, después de que terminemos este conflicto<sup>2</sup>”.*

**1. Objetivo del proyecto de acto legislativo**

El proyecto de acto legislativo que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República tiene como finalidad crear un servicio social para la paz. El artículo 22 de la Constitución Política, cuya modificación se propone, contempla actualmente que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. En desarrollo de este postulado, se propone la creación de un servicio de carácter social que materialice este derecho/deber, ofreciendo a los jóvenes la posibilidad de participar activamente en la construcción de paz, el

<sup>1</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad, Bogotá, 2013.

<sup>2</sup> <http://www.elespectador.com/noticias/paz/una-vez-se-firme-paz-farc-se-elimina-el-servicio-militar-articulo-496325>.

fortalecimiento de la democracia y la vigencia de los Derechos Humanos en Colombia.

La Corte Constitucional ha entendido que la paz es un principio, un derecho y un deber.

Asimismo, ha reconocido que la paz ocupa un lugar “principalísimo” en el orden de valores protegidos por la carta<sup>3</sup>, que es un derecho colectivo fundado en el derecho internacional como derecho de toda la humanidad y que es un derecho subjetivo fundamental de todos los individuos<sup>4</sup>. Como consecuencia de lo anterior, la Corte ha asegurado que a los ciudadanos nos corresponde, como deber jurídico correlativo, la búsqueda de la paz social<sup>5</sup>.

Como se observa, la paz tiene diversas comprensiones en nuestro ordenamiento jurídico y, en tal sentido, la corte ha afirmado su carácter multifacético:

*“Una característica peculiar del derecho a la paz es el de la multiplicidad que asume su forma de ejercicio. Es un derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama, a su vez, un deber jurídico correlativo de abstención; un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer. Como derecho que pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los Derechos Humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales<sup>6</sup>”.*

Ahora bien, la Constitución Política reconoce en el artículo 1° la solidaridad como base de nuestro ordenamiento y en el artículo 2° la efectividad de los derechos y deberes constitucionales y la promoción de la participación de todos en las decisiones que nos afectan como fines esenciales del Estado. Más adelante, en el artículo 95 superior, se consagran los deberes que todos tenemos como ciudadanos, entre los que se incluyen los siguientes: obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales; defender

y difundir los Derechos Humanos como fundamento de la convivencia pacífica; participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; propender al logro y mantenimiento de la paz; proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano, entre otros.

Con el objetivo de materializar estas obligaciones y deberes, se propone adicionar un inciso al artículo 22 de la Constitución Política que enmarque el deber de prestar un servicio social en el principio de la paz, que, de una parte, garantice su construcción y mantenimiento, y de otra, permita a los ciudadanos cumplir con los diversos deberes que les impone la Constitución.

En la actualidad existen una serie de servicios sociales que los jóvenes deben prestar en desarrollo de sus deberes como estudiantes en la educación media, así como en la educación superior, según la vocación profesional que hayan elegido<sup>7</sup>. Sin embargo, estos servicios no están unificados a nivel normativo. Adicionalmente, algunos de estos servicios pueden representar una carga para los jóvenes en lugar de una oportunidad para participar activamente en asuntos que son de su interés y que pueden contribuir a la construcción de la paz, la democracia o la garantía de los Derechos Humanos.

Por otro lado, los jóvenes (masculinos) están en la obligación de prestar el servicio militar con el objetivo de defender la soberanía y las instituciones. Aunque esta obligación tiene rango constitucional, derivada del artículo 216 de la C. P., la Corte Constitucional ha expresado que este es un deber relativo<sup>8</sup>. Asimismo, la Corte Constitucional ha intervenido para proteger derechos fundamentales que se han visto vulnerados en desarrollo del reclutamiento de los jóvenes para la prestación del servicio militar<sup>9</sup>, como el caso de las detenciones arbitrarias con fines de reclutamiento, en operativos como redadas con fines de reclutamiento, y otras violaciones al debido proceso de reclutamiento consagrado en la Ley 48 de 1993. De igual forma, esta corporación se ha pronunciado para proteger los derechos de personas que por ley están exentas de prestar el servicio militar o están incursos en

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda, et al.

<sup>4</sup> Ibíd.

<sup>5</sup> Ibíd.

<sup>6</sup> Ibíd.

<sup>7</sup> El Decreto número 1860 de 1994 en su artículo 39 establece el servicio social estudiantil obligatorio. A nivel de educación superior, la Ley 7559 de 1995, en su artículo 2°, establece la obligatoriedad del servicio social para los profesionales de la salud. De igual manera, los artículos 149 al 158 de la Ley 446 de 1998 contienen el servicio legal obligatorio. Finalmente, la Ley 720 de 2001 y el Decreto número 4290 de 2005 que la reglamenta, regulan la acción voluntaria.

<sup>8</sup> Respecto de este asunto se pronunció la Corte Constitucional en numerosas sentencias durante la década del 90, generando una línea jurisprudencial que fue recogida en las Sentencias C-728 del 2009 y T-603 de 2012.

<sup>9</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia C-879 de 2011 declaró las denominadas “batidas” como ilegales, pronunciamiento que ratificó en la Sentencia T-455 de 2014.

las causales de aplazamiento y aun así han sido obligadas a prestar el servicio<sup>10</sup>.

Incluso, ha intervenido para proteger derechos fundamentales que pueden verse vulnerados por la obligatoriedad misma del servicio, como es el derecho a la objeción de conciencia<sup>11</sup>.

Lo anterior demuestra la necesidad de presentar una propuesta para la juventud, coherente y organizada, que recoja en un solo marco jurídico, de rango constitucional, la propuesta de un servicio social que ofrezca a los jóvenes alternativas distintas a la de las armas y que, además, les permita ser partícipes de la construcción de paz en distintos escenarios sociales, políticos y culturales, con un enfoque pedagógico de esta.

Este proyecto de acto legislativo propone la creación de un servicio que brinde a los jóvenes opciones diversas para cumplir con sus deberes ciudadanos, mediante acciones y dinámicas en los territorios que incentiven y propendan por una cultura de paz, basada en el respeto y garantía de los Derechos Humanos y como soporte para la ampliación y fortalecimiento de la democracia y del Estado Social de Derecho.

## 2. ¿Por qué es necesario crear un Servicio Social para la Paz?

La creación de un servicio social para la paz con rango constitucional se justifica al menos por dos razones: la primera de ellas, consiste en la necesidad de crear un nuevo marco normativo que, mediante propuestas para la juventud, contribuya a la construcción de una cultura de paz basada en el respeto y garantía de los Derechos Humanos y en el fortalecimiento del Estado social de derecho. La segunda, está relacionada con la necesidad de ampliar la participación juvenil y diversificar las opciones para que los jóvenes cumplan con sus deberes ciudadanos, armonizando y dando coherencia a los servicios sociales actualmente

existentes. A continuación se exponen en detalle estos dos argumentos:

### 2.1 Contribuir a la construcción de una cultura de paz, basada en el respeto y garantía de los Derechos Humanos y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

El conflicto armado en Colombia ha dejado por lo menos seis millones de víctimas. El Centro Nacional de Memoria Histórica ha documentado la impronta social traumática que ha dejado el conflicto social y armado, la cual explica el miedo y el clima de terror que aún se encuentra latente en muchas comunidades que fueron víctimas de violaciones de Derechos Humanos y a los impactos emocionales y psicológicos que ha provocado la violencia.

El Centro Nacional de Memoria Histórica ha documentado los daños que causa la guerra en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. En tal sentido, en los ejercicios de memoria realizados por dicha institución, se han documentado casos de jóvenes entre los 18 y los 25 años que vivieron experiencias de violencia en la niñez. Así lo relata el Informe “¡Basta Ya! Memorias de Guerra y Dignidad” en el cual: “*Los jóvenes describen escenas dantescas, el suplicio de los cuerpos, el olor de la sangre, y que han quedado inscritas en su memoria, atormentándolos en los sueños y alterando su capacidad de atención, concentración, memoria y aprendizaje. Estas experiencias lesionaron las bases de confianza y de protección que requerían para su desarrollo personal*”<sup>12</sup>. Este informe también asegura que la presencia y el control de los actores armados en las comunidades transforma la vida cotidiana de los niños y adolescentes, afectando sus relaciones familiares y sus espacios de vida. Incluso, el informe afirma que los jóvenes son el grupo con más presencia en la guerra. Así lo indica el informe: “*los jóvenes constituyen la población mayoritaria en las filas de todos los actores armados, por lo cual han sido una población particularmente estigmatizada. Por ser señalados como guerrilleros o informantes, se han enfrentado de manera constante a la persecución, la amenaza y el miedo. Por cuenta de esta circunstancia, ellos y ellas han sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales y de la llamada limpieza social*”<sup>13</sup> (negrilla fuera del texto original). El informe concluye que no fue posible establecer los efectos concretos que la violencia experimentada por niños, niñas

y jóvenes puedan tener en la vida adulta, pero sí asegura que los daños provocados por las violaciones de los Derechos Humanos destruyen sus “referentes y expectativas de vida” e impactan en la construcción de la identidad y de su proyecto de vida<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Véanse las siguientes sentencias: Sentencia C-755 de 2008 y T-388 de 2010 (Hijos únicos, los casados que hagan vida conyugal), T-667 de 2012 (unión marital de hecho), T-568 de 1998 y C-478 de 1999 (estudiantes en centros de preparación para la vida religiosa- seminaristas), T-626 de 2013 (estudiante de bachillerato mayor de edad), C-1409 de 2000, C-456 de 2002 (estudiantes de educación superior), T-774 de 2013 (estudiantes de educación superior, técnica, tecnológica, complementaria o similar), Ley 1448 de 2011 artículo 140, Sentencias T-372 de 2010, T-291 de 2011, T-579 de 2012, T-414 de 2014 (exención a víctimas de la guerra).

<sup>11</sup> La Sentencia C-728 de 2009 reconoce la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio como un derecho fundamental. La Sentencia T-018 de 2012 ordena al Ministerio de Defensa la difusión del derecho a la libertad de conciencia y objeción de conciencia. La Sentencia T-314 de 2014 previene al Ejército Nacional para que no vuelva a desconocer el derecho a la objeción de conciencia. Recientemente la Sentencia T-455 de 2014 ordena un listado de acciones para el respeto y difusión del derecho por parte de la dirección de reclutamiento e insiste en la ilegalidad de las detenciones arbitrarias.

<sup>12</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, 2013, página 314.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, página 321.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, página 321.

Debido a esos impactos documentados, es imperioso que brindemos opciones distintas al ejercicio de la violencia y el uso de las armas para aquellos que ya han experimentado la guerra. Sacar a los jóvenes de la guerra resulta una prioridad, si lo que se pretende es construir escenarios de paz y forjar cambios hacia horizontes democráticos. Con base en su informe, el Centro Nacional de Memoria Histórica incluso recomienda explícitamente al Gobierno nacional la creación de un servicio civil alternativo al militar:

“19. Se recomienda al Gobierno nacional la creación de un servicio civil alternativo al servicio militar obligatorio que permita que los jóvenes se vinculen a programas de promoción de los Derechos Humanos y de reparación efectiva a las víctimas<sup>15</sup>” (subrayado fuera del texto).

En estas mismas recomendaciones -particularmente en las que el informe denomina como recomendaciones para la construcción de paz- se invita al Gobierno nacional y al Congreso de la República, encargado de darle trámite a este acto legislativo a revisar y hacer las reformas normativas e institucionales necesarias, en concordancia con los propósitos de paz, democracia, inclusión social y la vigencia del Estado Social de Derecho, atendiendo de manera especial el enfoque diferencial que se impone en temas de género, etnia, edad, discapacidad, etc<sup>16</sup>”. (Subrayado fuera del texto). Dentro de los temas que, en criterio del Centro Nacional de Memoria Histórica, deberían ser revisados, se encuentran la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana, siendo este tema uno de los que esta reforma constitucional pretende impulsar, mediante opciones de servicio social para los jóvenes.

Esta iniciativa de reforma constitucional pretende, no solamente abrirle espacios de participación a los jóvenes, quienes demandan opciones para vincularse directamente con las apuestas sociales, políticas y culturales del país, sino en recomendaciones de las propias instituciones del Estado, fundadas en el contexto colombiano, marcado por la guerra y por la necesidad de transitar hacia un escenario de construcción de paz. Para alcanzar este propósito es necesario que quienes han sufrido con rigor los efectos del conflicto social y armado, como es el caso de niños, adolescentes y jóvenes, tengan opciones distintas a la prestación del servicio militar, y que, en general, la juventud pueda cumplir con sus deberes ciudadanos en contextos no militarizados. Es importante que se les brinden opciones a los jóvenes de los sectores populares distintas a la guerra<sup>17</sup>, en lugar de priorizar un modelo que profundice en la apuesta militar para la juventud. La apuesta por la guerra quedó consignada en el actual Plan Nacional

de Desarrollo, el cual permite que el Estado colombiano envíe a los jóvenes a guerras externas<sup>18</sup>, disposición que no es coherente con el proceso de paz en curso y que contradice las recomendaciones hechas por las entidades del Estado y los anuncios que sobre este tema ha hecho el presidente de la República.

## 2.2 Ampliación de la participación juvenil en la construcción de paz, democracia y Derechos Humanos

La participación es una parte fundamental de la actividad ciudadana y una herramienta para la resolución concertada de los conflictos sociales. Los jóvenes actualmente promueven diversas formas de participación en la vida política, social y cultural del país mediante manifestaciones artísticas, propuestas organizativas comunitarias, barriales, de defensa del ambiente y de los Derechos Humanos, entre otras propuestas impulsadas como una apuesta de construcción de escenarios que contribuyan a tramitar los conflictos de manera democrática.

Las anteriores razones hacen imperioso dar un respaldo jurídico a las apuestas que los jóvenes están impulsando en distintos escenarios a lo largo del país, quienes demandan no solo espacios de participación y reconocimiento sino, además, la apertura de posibilidades y espacios formales para contribuir con sus deberes ciudadanos. Como se explicó en líneas precedentes, los jóvenes actualmente deben prestar diversos servicios, entre los cuales se encuentra el servicio militar obligatorio para los hombres y el servicio social para los estudiantes de educación media y superior, en algunos casos. No todos los jóvenes consideran estos dos servicios como atractivos de cara a sus intereses, por lo que el Estado está en el deber de ampliar las opciones para que la juventud participe en la construcción de lo público de diversas maneras.

Si bien es cierto, que hay jóvenes que tienen vocación para la prestación del servicio militar, también lo es, que otros no tienen esa apuesta en su proyecto de vida, sin que ello signifique que no quieren prestar otro tipo de servicio a la comunidad con características sociales y civiles diversas. Por convicciones éticas, morales, religiosas o políticas, entre otras, hay jóvenes que no desean tomar las armas, siendo esta una opción aceptada en el ordenamiento

<sup>15</sup> Ibíd., página 401.

<sup>16</sup> Ibíd., página 402.

<sup>17</sup> Y usted, ¿Prestaría a sus hijos para la guerra? Campaña Presidencial Juan Manuel Santos 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=gpTUF7AvVU0>

<sup>18</sup> La Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su artículo 126, denominado: ¿Acuerdos de Cooperación para Misiones Internacionales y Operaciones de Paz?, dispone que: ¿El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, en el marco del proceso de modernización de la Fuerza Pública, promoverá la celebración de acuerdos de cooperación internacional que permitan prestar y recibir asesoría, envío de personal y transferencia de equipos a otros países con el objeto de intercambiar experiencias, entrenamiento y capacitación, así como para la participación en misiones internacionales u operaciones de paz (¿)¿. Este artículo, actualmente vigente, no solo justifica un alto gasto público en guerra sino el sostenimiento de una alta tasa de reclutamiento militar.

jurídico colombiano, con fundamento en el derecho fundamental de objeción de conciencia<sup>19</sup>. En efecto, el servicio militar obligatorio en Colombia tiene actualmente restricciones, derivadas de la ley y de desarrollos jurisprudenciales, que van encaminadas hacia la protección de derechos fundamentales frente a este deber, el que, en algunos casos, puede ser desproporcionado y excesivo. Es así como la Corte Constitucional ha protegido el derecho a objetar la prestación de este servicio, lo que constituye un reconocimiento implícito sobre la necesidad de reevaluar la obligatoriedad del mismo, de manera que quienes decidan prestarlo sean aquellos que, por sus convicciones, deseen hacerlo. Es por ello que se propone brindarles alternativas distintas a los jóvenes que, por diversas razones, no deseen tomar las armas.

Revisando la experiencia internacional, vemos como cerca de 43 países en el mundo han optado por transformar el carácter de obligatoriedad de este servicio en uno voluntario, o en construir servicios sociales y cívicos alternativos. En su gran mayoría, los jóvenes que deben acudir a la conscripción están entre los 15 y 25 años, por lo que la nueva tendencia de promover servicios sociales alternativos permite construir formas diversas de servir a la sociedad, sin recurrir exclusivamente a las armas<sup>20</sup>.

Como se observa, la jurisprudencia constitucional colombiana y las experiencias internacionales han sentado importantes bases para que la sociedad sea más pacífica, justa e incluyente, y cuya construcción puede hacerse en dos vías: la primera, replanteando la obligatoriedad del servicio militar; y la segunda, proporcionando opciones de participación para los jóvenes en distintos escenarios que permitan avanzar hacia una sociedad pacífica.

<sup>19</sup> Sentencia C-728 de 2009, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>20</sup> [1] Docsetools. ¿Servicio militar? (En línea). Sin fecha, (25 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1GuszrR>. Este proceso mundial, derivado de la aceptación y fortalecimiento de la objeción de conciencia, se ha viabilizado a través de consensos mundiales enmarcados en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de las Resoluciones números 1987/46 y 1995/83 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Europa ha aplicado recomendaciones al respecto por medio del artículo 9° del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del artículo 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de la Recomendación número R (87) 8 del Comité de Ministros del Consejo de Europa y de la Resolución del Parlamento Europeo del 13 de octubre de 1989. En el continente americano el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 12 (Derecho a la objeción de conciencia) de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, son postulados que van en la misma dirección. Por su parte, en África tenemos la Carta de Banjul de Derechos Humanos y de los Pueblos en su artículo 8°.

### 3. Características principales del Servicio Social para la Paz.

El objetivo de este proyecto de acto legislativo es establecer los fundamentos para la creación del Servicio Social para la Paz. Este proyecto no desarrolla el Servicio Social para la Paz, el cual deberá ser reglamentado posteriormente por la ley, sólo crea y establece sus principales características, como a continuación se expone:

- Tendrá una duración máxima de 12 meses.
- Por su carácter civil y social, enfocado en el derecho y el deber de la paz, se prestará en entidades gubernamentales civiles, organizaciones sociales y comunitarias, del orden nacional y regional, en coordinación con las entidades del Estado designadas para ello.
- Se podría prestar al momento de terminar los estudios básicos o después de ellos, durante la realización de los estudios superiores - según la vocación profesional -, o como profesional en su respectiva área.
- Su carácter será no remunerado y podrá prestarse en cualquier parte del territorio nacional.
- El Estado deberá garantizar las condiciones y recursos necesarios para su realización. El servicio social para la paz se certificará como práctica no remunerada.
- La no prestación del servicio social para la paz, no constituirá causal de limitación para el ejercicio de Derechos Humanos fundamentales.
- Se prestará bajo un amplio rango de modalidades, de manera que los jóvenes puedan articular sus intereses al servicio social.

Las siguientes son principales modalidades que podrá tener el Servicio Social para la Paz:

- Servicio social para el trabajo con víctimas de la guerra.
- Servicio social para el tratamiento y resolución de conflictos desde la no violencia.
- Servicio social para la protección de la riqueza cultural del país y la promoción artística y cultural.
- Servicio social para la pedagogía de la paz en entidades educativas formales e informales.
- Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de los acuerdos en los procesos de paz.
- Servicio social para la promoción de los Derechos Humanos.
- Servicio social para la protección de la biodiversidad, las fuentes hídricas y la riqueza ambiental y forestal del país.
- Servicio social para la garantía del derecho a la salud.
- Servicio social para el fortalecimiento del campo y de la agricultura campesina.

- Servicio social para la construcción de la memoria histórica del conflicto.

Una de las modalidades que se proponen como Servicio Social, está circunscrita al proceso de paz actualmente en curso: “*Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de los acuerdos en los procesos de paz.*” y tiene por sustento la exigencia de materializar el deber de construir y aportar al mantenimiento de la paz. Por ello, y aunque el propósito de este proyecto de acto legislativo es más amplio y no está necesariamente ligado al resultado de las negociaciones de paz (ya que la iniciativa tendría vigencia en cualquier tiempo), el servicio social para la paz podría desarrollarse, en una de sus modalidades, en el apoyo a la materialización de los acuerdos que se generen en los procesos de paz con grupos armados.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en el marco de la superación del conflicto armado, el Servicio Social para la Paz puede ser un mecanismo a través del cual los jóvenes pueden participar y aportar a la construcción de una cultura de paz.

#### **4. Marco normativo nacional e internacional.**

A continuación se desarrolla el marco normativo en el que este proyecto de acto legislativo se sustenta:

##### **4.1 Marco constitucional: el derecho a la paz.**

Desde diferentes perspectivas y disciplinas se ha intentado definir qué es la paz. Algunos la entienden como la ausencia de guerra y de violencia. A este tipo de paz se le denomina paz negativa. Otros anotan que no basta con la ausencia de violencia, sino que además la paz implica el respeto por la dignidad humana, relaciones económicas y sociales justas y equitativas. La Constitución Política de Colombia es el marco de referencia para todos los colombianos y colombianas y el derrotero (marco de acción) de nuestros derechos y nuestros deberes. La carta política constituye un marco normativo amplio que debe ser interpretado armónicamente, incluyendo el preámbulo, los principios, los tratados internacionales en el marco del bloque de constitucionalidad, así como su desarrollo jurisprudencial.

Como se mencionó en un aparte anterior, el artículo 22 de la Constitución Política de 1991 reconoce la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Lo que quiere decir que el Estado debe garantizar el derecho humano y fundamental de la paz, pero también que la ciudadanía debe asumir tareas y responsabilidades para que la paz sea una realidad. Este deber se ve reforzado en el artículo 95 de la Constitución en varios de sus numerales; en el numeral 2 se destaca que la ciudadanía debe obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; en el numeral 4 queda plasmado el compromiso de que los ciudadanos asuman que defender y difundir los Derechos Humanos es un deber clave en la promoción de una cultura de

paz; en el numeral 6 se insiste en que la ciudadanía debe propender por el logro y mantenimiento de la paz. Del mismo modo, la construcción de la paz se puede dar a través del cumplimiento de otros dos deberes consagrados en el mismo artículo 95, a saber: el numeral 5 que establece la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país- y el numeral 8 que dispone como obligación de las personas y de los ciudadanos, el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país, y velar por la conservación de un ambiente sano-.

Esta base constitucional brinda elementos importantes para exigir la garantía de este derecho, así como también para saber cuáles son las posibilidades que los ciudadanos y ciudadanas tenemos para asumir un papel protagónico en la construcción de paz en cualquier circunstancia y, de manera particular, en momentos de gran trascendencia para la paz como el que actualmente está viviendo el país. Es justamente este momento actual, sumado a las exigencias de los jóvenes, los que indican que la Constitución debe continuar su desarrollo para concretar nuevas realidades y ampliar las opciones para que los jóvenes contribuyan a la construcción de paz y amplíen sus posibilidades de participación en la vida social, política y cultural del país.

##### **4.2 Desarrollo jurisprudencial.**

Las disposiciones contenidas en la Ley 48 de 3 de marzo de 1993, por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización, han sido objeto de control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, la que en diversas sentencias se ha pronunciado sobre su exequibilidad.

En la Sentencia C-022 de 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del literal b) (a excepción del párrafo) del artículo 40 de la Ley 48 de 1993, que disponía que los candidatos a ingresar a un centro de educación superior por el hecho de haber prestado el servicio militar tenían derecho a un aumento del diez por ciento (10%) en el puntaje obtenido en la prueba del *Icfes*, con fundamento en las siguientes razones:

*“c) Sin embargo, el trato desigual establecido por la norma acusada carece de una justificación razonable, en cuanto no satisface los requerimientos del concepto de proporcionalidad. En efecto, si bien el privilegio otorgado, en materia del puntaje en las pruebas del Icfes a los bachilleres que prestan el servicio militar, es adecuado para estimular la prestación de ese servicio y puede constituir una considerable compensación para quienes se han incorporado a las Fuerzas Armadas, no es ni necesario para el logro de ese fin ni proporcionado frente al sacrificio de los derechos y méritos académicos de los demás candidatos para ingresar a un centro de educación superior.*

*No es necesario el trato desigual establecido por la norma demandada porque es posible estimular*

y recompensar la prestación del servicio militar mediante el otorgamiento de otras prerrogativas que, sin implicar el sacrificio exagerado de los derechos de otras personas, logren eficazmente ese fin. En este punto, es particularmente importante para la decisión de la Corte el hecho de que el privilegio otorgado por la disposición acusada no guarda relación de conexidad con el tipo de actividad realizada por el bachiller que presta el servicio militar. En efecto, las pruebas del Icfes tienen como único objetivo la medición de la preparación académica de los alumnos que terminan sus estudios secundarios, con el fin de establecer un punto de referencia para el ingreso a las instituciones de educación superior. El único criterio relevante en relación con dichas pruebas es, por tanto, la competencia académica del bachiller. En consecuencia, no se entiende cómo la prestación del servicio militar, que es una actividad que, aunque contribuye al logro de valiosos objetivos sociales, no tienen una finalidad académica, pueda implicar para quienes en ella participan un beneficio de esta índole. Es por esto por lo que la Corte no comparte la opinión de los ciudadanos intervinientes y del Ministerio Público, cuando afirman que ese beneficio es una *¿compensación¿* por la prestación del servicio militar, pues la naturaleza de aquella y de esta son completamente diferentes.

Finalmente, aceptar el trato desigual establecido por la norma implicaría no solo desnaturalizar las pruebas del Icfes, sino introducir un trato desigual desproporcionado contra los candidatos a ingresar a un centro de educación superior que, por cualquiera de los motivos establecidos en la misma Ley 48 de 1993, no han prestado el servicio militar. La falta de proporcionalidad es evidente si se ponderan el fin perseguido por el trato desigual y los principios sacrificados por su aplicación. La prerrogativa otorgada por la disposición demandada busca la satisfacción de un principio constitucionalmente relevante, representado en las funciones que corresponden a las Fuerzas Armadas (artículos 216, 217 y 218 C. P.); sin embargo, implican el sacrificio de principios elevados a la categoría de derechos fundamentales, particularmente el derecho a la igualdad, establecido en el artículo 13 de la Carta, en los siguientes términos:

*‘Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica...’* (cursivas fuera del texto).

Para esta Corte, no cabe duda de que la norma acusada establece una diferenciación irrazonable en las oportunidades de acceso a la educación superior, en detrimento de personas que no prestaron el servicio militar y que, teniendo méritos académicos para continuar sus estudios en su etapa superior, se pueden ver desplazados por los beneficiarios del privilegio otorgado por la norma

demandada. Esta disposición, en fin, produce en la práctica un perjuicio injustificado a las personas que la misma Ley 48 de 1993 autoriza a no prestar el servicio militar; entre ellas las mujeres (artículo 10), los varones descartados por el sistema de sorteo (artículo 19) y los varones exentos del cumplimiento de ese deber (artículo 28).

Por todo lo anterior, la Corte declarará inexecutable el artículo 40, literal b), de la Ley 48 de 1993, a excepción del párrafo, que no fue demandado y que no contradice la norma superior, observando, eso sí, que tal declaración no significa que esté constitucionalmente prohibido al legislador establecer ciertas prerrogativas, a manera de estímulo, para los bachilleres que presten servicio militar, siempre que ellas satisfagan condiciones como las que la Corte señala en el presente fallo y que se echan de menos en el caso sublite”.

En la Sentencia C-478 de 7 de julio de 1999, con ponencia de la Magistrada Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada de la expresión “por las autoridades eclesiásticas” contenida en el literal d) del artículo 29 de la Ley 48 de 1993 por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización, veamos:

*“Es exequible en la medida en que se entienda referida a todas las iglesias y confesiones religiosas reconocidas jurídicamente por el Estado colombiano, ya que solo así presenta total concordancia con el ordenamiento constitucional y una plena vigencia del principio de igualdad y de la libertad religiosa y de cultos, así como de la supremacía normativa jerárquica del Estatuto Fundamental (C. P., artículos 19 y 4°)”.*

En la sentencia C-755 de 30 de julio de 2008, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión: *de matrimonio o de unión permanente, de mujer viuda, divorciada, separada o madre soltera*, prevista en el literal c) del artículo 28 de la Ley 48 de 1993 y declaró la exequibilidad del literal g) del mismo cuerpo normativo, bajo el entendido de que la exención allí contenida se extiende a quienes conviven en unión permanente, de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico, y de acuerdo con las siguientes consideraciones:

*“4.4. Resulta innegable que la prestación del servicio militar obligatorio impone una separación en la vida diaria entre los padres y el hijo que acude a prestarlo. Por su propia índole, tal separación implica una afectación de carácter psicológico que, cuando se trata del hijo único, adquiere una mayor relevancia, pues en tal caso el progenitor o la progenitora que convivía con él queda forzado a la soledad, con las implicaciones de desprotección que de allí pueden derivar.*

En razón de ello, la exención que se establece por el artículo 28, literal c) de la Ley 48 de 1993, para exonerar de la prestación del servicio militar al hijo único, resulta acorde con los principios

de razonabilidad y equidad que deben siempre acompañar la expedición de las normas jurídicas, y no constituye una violación de preceptos constitucionales, pues su finalidad, como se ha visto, se ajusta a las prescripciones de la Carta Política.

Con todo, al establecer tal exención solo con respecto al hijo único de mujer viuda, divorciada, separada o madre soltera, la norma incurre en una discriminación no justificada ni razonable respecto del varón (viudo, divorciado, separado o soltero) que se encuentre en las mismas circunstancias fácticas, tenidas en cuenta por la norma que se acusa para establecer esa exención, lo cual se aparta de lo estatuido en los artículos 5°, 42, 43 y 13 de la Constitución.

Así mismo, no es constitucional establecer, para la exención del hijo único hombre o mujer, que provenga de un matrimonio o de una unión permanente, pues el legislador no puede desconocer la procedencia de hecho o, en fin, por vínculos naturales

Por tanto, en este caso pese a que sólo se demandó la expresión mujer viuda, divorciada, separada o madre soltera, la Sala completará la proposición jurídica y declarará **Inexequible** el enunciado ¿De matrimonio o de unión permanente, de mujer viuda, divorciada, separada o madre soltera; contenido en el literal c) del artículo 28 de la Ley 48 de 1993, de manera que este quedará El hijo único, hombre o mujer.

5.1. El artículo 28, literal g), de la Ley 48 de 1993 establece la exención al deber de prestar el servicio militar en tiempo de paz, para los casados que hagan vida conyugal.

Como ya se dijo, conforme al artículo 5° de la Constitución la protección a la familia, como institución básica de la sociedad, es uno de los principios fundamentales de la Carta; de acuerdo con el artículo 42 superior, aquella se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

Es decir, la familia no surge solamente del vínculo matrimonial y constitucionalmente tiene el mismo reconocimiento la que directamente se conforma en ejercicio de la libertad, sin acudir expresamente a una declaración formal.

Es claro que la protección de la familia ha de darse por la ley cuando surge de un vínculo matrimonial[4], pero también si nace sin el formalismo, pues la Constitución ordena darle igual amparo a la familia, constituida por la decisión responsable y libre de un hombre y una mujer, sin discriminación en razón de su enlace.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en un reciente pronunciamiento[5], la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia señaló que ‘la unión marital de hecho, al igual que el matrimonio, es una especie de estado civil, pues aparte de no ser una relación cualquiera, no es algo que sea externo a las personas que la

conforman, por el contrario, trasciende a ellas, es decir, a la pareja misma y a cada uno de sus miembros individualmente considerados, con cierto status jurídico en la familia y la sociedad, estado que, como lo dicen los hermanos Henry, León y Jean Mazeaud, ‘está¿ unido a la persona, como la sombra al cuerpo. Más estrechamente todavía. Es la imagen jurídica de la persona’ [6]”.

Por consiguiente, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de la exención para prestar el servicio militar contenida en el literal g) del artículo 28 de la Ley 48 de 1993, en el entendido de que también se extiende a quienes convivan en unión permanente, de acuerdo con la ley”.

En la Sentencia C-879 de 22 de noviembre de 2011, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte Constitucional refiriéndose a la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 48 de 1993, dispuso que la expresión ¿compeler¿ contenida en el artículo acusado era ambigua y en tal sentido dio la siguiente interpretación:

“Ahora bien, en aras del principio de conservación del derecho resta por considerar si la expresión compelerlo contenida en el artículo 14 de la Ley 48 de 1993 es susceptible de una interpretación conforme con la Constitución, y en tal sentido encuentra esta Corporación que la única comprensión que cumple tal condición es si se entiende la expresión acusada en el sentido de que quien no haya cumplido la obligación de inscribirse para definir su situación militar, solo puede ser retenido de manera momentánea mientras se verifica tal situación y se inscribe, proceso que no requiere de ningún formalismo y que se agota precisamente con la inscripción, por lo tanto no puede implicar la conducción del ciudadano a cuarteles o distritos militares y su retención por autoridades militares por largos períodos de tiempo con el propósito no solo de obligarlo a inscribirse, sino de someterlo a exámenes y si resulta apto finalmente incorporarlo a filas”.

En esta misma sentencia se declaró exequible el inciso 2° del literal g) del artículo 41 de la Ley 48 de 1993, soportada en las siguientes disquisiciones:

“Resta por analizar la constitucionalidad de literal g) del artículo 41 de la Ley 48 de 1993, este precepto tiene el siguiente tenor: Los remisos podrán ser compelidos por la Fuerza Pública, en orden al cumplimiento de sus obligaciones militares, previa orden impartida por las autoridades del Servicio de Reclutamiento. Para su correcto entendimiento es preciso aclarar que según el inciso primero del mismo literal los remisos son quienes habiendo sido citados a concentración no se presentaron en la fecha, hora y lugar indicados por las autoridades de Reclutamiento, lo que implica que previamente debieron haberse inscrito y ya superaron los exámenes de aptitud psicofísica y el sorteo.

El artículo 50 del Decreto número 2048 de 1993 precisa las condiciones en que los remisos son compelidos y señala que “Para los efectos del literal

g) del artículo 41 de la Ley 48 de 1993, la orden impartida por las autoridades de Reclutamiento se hará efectiva mediante la utilización de patrullas que conducirán a los remisos para ser incorporados de conformidad con la ley (...).”

Ahora bien, en este caso encuentra esta Corporación que se trata de un supuesto por completo diferente al señalado en el artículo 14 de la Ley 48 de 1993 pues supone que el ciudadano ya se inscribió para definir su situación militar y surtió la mayoría de las etapas previstas en el mismo cuerpo normativo, pues superó las pruebas de aptitud psicofísica, luego el sorteo y posteriormente fue citado para concentración e incorporación, pero no asistió en la fecha y hora indicados por las autoridades de reclutamiento. Dichas autoridades mediante una orden individualizan al remiso y ordenan su conducción para su incorporación a prestar el servicio.

En este caso se trata de una restricción momentánea de la libertad mientras el remiso se incorpora a filas, que se prolonga durante el término en que es conducido al lugar de concentración e incorporación y, por lo tanto, no configura de una detención arbitraria practicada sin previo mandamiento escrito de autoridad judicial competente. En esa medida habría lugar a examinar si se trata de una restricción proporcional de los derechos fundamentales en juego.

Ahora bien, el juicio de proporcionalidad que se adelanta a continuación solo tiene como referencia los cargos examinados en la presente decisión, es decir, la limitación de la libertad de circulación y de la libertad personal no guarda relación con otras eventuales restricciones de derechos fundamentales o con los asuntos relacionados con la objeción de conciencia.

Al respecto cabe señalar que la medida persigue una finalidad constitucionalmente legítima cual es la de hacer cumplir la obligación de prestar el servicio militar, la cual como se plasmó en un acápite precedente tiene fundamento en el artículo 216 constitucional y en otros principios y valores consagrados en el texto de la Constitución. Resulta además adecuada para conseguir tal propósito pues la efectiva conducción del remiso al lugar de concentración para proceder a su incorporación a filas resulta idónea para cumplir con dicha finalidad.

Sobre la necesidad de la medida habría que señalar que en principio existen otras menos gravosas de la libertad personal y de la libertad de locomoción que pueden resultar idóneas para la misma finalidad, tales como la imposición de multas, pero esa medida ya está prevista en el artículo 42 de la misma ley, el cual señala que *¿los infractores contemplados en el literal g), serán sancionados con multa equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por cada año de retardo o fracción, sin exceder 20 salarios¿, la conducción del remiso es por lo tanto una medida adicional a la multa y desde esta perspectiva es claro que no puede*

*ser reemplazada por la misma y que no existe una previsión que tenga el mismo grado de eficacia y efectividad para que el remiso se incorpore a filas y cumpla con la obligación constitucional a su cargo.*

Finalmente resulta proporcionada en sentido estricto, pues si bien la jurisprudencia de esta Corporación concede un elevado peso abstracto a la libertad personal y a la libertad de locomoción -cómo se plasmó en el acápite tercero de esta providencia- también le ha dado una gran relevancia constitucional al deber de cumplir con el servicio militar obligatorio ¿al cual ya se hizo previa referencia¿, y mientras que la conducción del remiso solo implica una restricción momentánea de sus libertades es claramente pertinente para que cumpla con la obligación de prestar el servicio militar, de lo que finalmente resulta una afectación moderada de la libertad personal y de la libertad de locomoción y un grado alto de satisfacción de la obligación de cumplir con el servicio militar de quien ha sido declarado remiso.

En todo caso la aplicación de esta medida está sujeta a que se haya previamente agotado las etapas para definir la situación militar descritas en la Ley 28 de 1993 y en el Decreto número 2048 del mismo año, y a la expedición previa de una orden por parte de la autoridad de reclutamiento en la cual se identifique e individualice plenamente al remiso que luego será ejecutada por patrullas militares. En otras palabras, no puede ser entendido el literal g) del artículo 41 de la Ley 48 de 1993 en el sentido que otorga competencia a las autoridades militares para realizar batidas indiscriminadas con el fin de identificar a los remisos y luego conducirlos a los lugares de concentración pues esta práctica implica incurrir en detenciones arbitrarias prohibidas por el artículo 28 constitucional”.

En el mismo sentido la Sentencia número C-728 de 2009 en cuyo contenido se explicita que “A partir de una lectura armónica de los artículos 18 y 19 de la Constitución, al igual que del bloque de constitucionalidad, es posible concluir que de los mismos sí se desprende la garantía de la objeción de conciencia frente al servicio militar. Entonces el asunto es de firmeza de convicciones... (Así) Se reitera, entonces, que el amparo del derecho a la objeción de conciencia frente a la prestación del servicio militar obligatorio depende de que las convicciones y creencias de quien la alegue determinen y condicionen su conducta, a través de manifestaciones externas y comprobables de su comportamiento que, además, sean profundas, fijas y sinceras<sup>21</sup>”.

Como se observa anteriormente, la Corte ha emitido diferentes sentencias por supuestos similares a los ahora estudiados, sin que el Ejército Nacional haya implementado los correctivos necesarios para

<sup>21</sup> Derecho del Siglo XXI, Arkhaios.com. *¿Un caso reciente de objeción de conciencia en sentencia de tutela¿.* (En línea). Sin fecha, (2 de marzo de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1GOV84Y>.

garantizar las vías institucionales dirigidas a (i) dar eficacia al derecho fundamental a la objeción de conciencia; y (ii) proscribir las redadas o batidas indiscriminadas, destinadas a la conducción de los conscriptos para la prestación del servicio militar obligatorio<sup>22</sup>.

La Corte también ha expresado en sus providencias que las autoridades están obligadas a (i) dar eficacia al derecho fundamental a la objeción de conciencia; y (ii) a proscribir las redadas indiscriminadas, destinadas a la conducción de los conscriptos para la prestación del servicio militar obligatorio. De acuerdo con lo anterior, es menester una legislación concreta y adecuada frente a la materia, así como señala la Sentencia C-728 de 2009, es imprescindible la regulación de la objeción de conciencia frente al servicio militar por parte del poder legislativo. Como señala la actual coyuntura del país, este proyecto es indispensable para la paz.

#### 4.3 Marco internacional.

Las experiencias internacionales han señalado que los marcos jurídicos no se pueden constituir en cuerpos estáticos que nieguen la posibilidad de la paz duradera a una determinada sociedad. Es significativo que la experiencia internacional sobre contextos de transición tras conflictos armados y los cuerpos jurídicos que se desprenden de ellos, caracterizan el deber y el derecho a la paz como dotado de un espíritu superior a los preceptos relacionados a la organicidad estatal. En virtud de lo anterior, el servicio militar obligatorio se ha convertido en un deber relativo en países que han hecho tránsito a la paz.

Uno de dichos países es Serbia. Luego de confrontaciones políticas, religiosas y culturales de uno de los conflictos más sangrientos de finales del siglo XX, el cual dejó cerca de 100.000 víctimas entre civiles y militares y 1,8 millones de desplazados<sup>23</sup>, y de las confrontaciones políticas que persistieron aun después de que oficialmente terminó la guerra en 1995, este país dio un paso decisivo hacia la construcción de una sociedad en paz, en enero de 2011, al eliminar el servicio militar obligatorio. Antes de esta eliminación, el régimen militar obligaba a la conscripción a los ciudadanos entre los 19 y los 35 años.

Desde el año 2006 se iniciaron una serie de disminuciones en su duración pasando de los 12 a los 6 meses y teniendo un período alternativo de 9 meses para quienes objetaran conciencia. Un país con una importante participación en sangrientas guerras que van desde el principio hasta el final del siglo XX, replanteó su concepción sobre la guerra permitiendo el derecho a la objeción de conciencia, la eliminación del servicio obligatorio y, en

consecuencia, la profesionalización de sus fuerzas militares.

Otro caso importante en materia internacional es el de Argentina. La conscripción obligatoria fue instaurada desde el inicio del siglo XX mediante la Ley 4.301 (Estatuto Militar Orgánico de 1901). Allí se consignó que los jóvenes entre los 18 y los 21 años (aunque estas edades variaron de acuerdo con los diferentes gobiernos) debían prestar un servicio militar obligatorio que tenía una duración que oscilaba entre los 18 y los 24 meses.

Sin embargo, la dictadura en este país implicó una reconsideración sobre el papel que desempeñaba este servicio en la sociedad. El caso del “Escuadrón Perdido”, en el que 129 jóvenes fueron secuestrados y desaparecidos (aunque otras cifras hablan de 145 jóvenes) mientras prestaban el Servicio Militar en un caso de complicidad entre las fuerzas del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, la Prefectura Naval y la justicia<sup>24</sup>, pusieron en tela de juicio la conscripción.

Asimismo, la utilización de jóvenes de la Primera Escuadrilla Aeronaval de Sostén Logístico Móvil, con base en el sector militar del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, para realizar los denominados “Vuelos de la Muerte” en los que se lanzaba al mar a los contradictores del régimen, acumulando más de 4.400 personas muertas, también puso en jaque esta institución. Sin detenernos en lo que implicó enviar jóvenes inexpertos de 18 y 19 años a luchar en las Malvinas contra el ejército profesional Inglés<sup>25</sup>, el “Caso Carrasco”, en el que un joven de 18 años en 1994 fue asesinado por dos de sus compañeros instigados por un oficial<sup>26</sup>, terminó por poner en duda la utilidad del Servicio Militar Obligatorio. Así, los jóvenes argentinos, exigiendo garantías personales en el marco del artículo 7° del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se expresa que nadie será sometido a tortura, penas, tratos crueles o degradantes, lograron derogar el carácter obligatorio del servicio militar a través de la Ley 24.429, denominada como de “Servicio Militar Voluntario y Servicio Social Sustitutorio”, la cual fue sancionada el 14 de diciembre de 1994. Si bien existen diversos debates a esta ley por parte de algunos sectores del movimiento objetor, los elementos relevantes de esta ley son los siguientes:

- Capítulo I, del Servicio Militar Voluntario, artículo 1°: El Servicio Militar Voluntario (SMV) es la prestación que efectúan por

<sup>24</sup> Dandrea Mohr, Jose Luis. *¿EL escuadrón perdido?*. Editorial Planeta. ISBN: 9789507429620. Buenos Aires, Argentina. 2000.

<sup>25</sup> Kon, Daniel. *¿Los chicos de la guerra?*. Editorial Galerna SRL. ISBN/ASIN: 9500561042. Buenos Aires, Argentina. 1982.

<sup>26</sup> Urien Berri, Jorge y Marín, Dante. *¿El último Colimba: el caso Carrasco y la justicia arrodillada?*. Ediciones Temas de Hoy. Universidad de Texas. 1995.

<sup>22</sup> Acción de Tutela T-455 de 2014.

<sup>23</sup> Universidad Complutense de Madrid, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas *¿Nómadas. ¿La geometría variable del poder en política exterior?*. (En línea). Diciembre de 2015, (28 de marzo de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1BJqOVv>.

propia decisión los argentinos varones y mujeres, nativos, por opción o ciudadanos naturalizados, con la finalidad de contribuir a la defensa nacional, brindando su esfuerzo y dedicación personales con las características previstas en la presente ley.

- El Capítulo VII, de Servicio Social Sustitutorio, en el artículo 21 dispone: El servicio social sustitutorio consistirá en la realización de actividades de utilidad pública y podrá traducirse en el desempeño de las siguientes tareas:
  - a) Actividades de protección y defensa civil, según prescriba la ley respectiva;
  - b) Servicios sanitarios, sociales o educativos;
  - c) Conservación del medio ambiente, mejora del medio rural y protección de la naturaleza.

Después de una ruta equivocada en la forma de concebir este servicio, exclusivamente militar y obligatorio, este país le apostó a permitirlo como voluntario para profesionalizar sus fuerzas, y como social para asumir que no solo con las armas se sirve a la sociedad.

**5. Contenido específico de la propuesta.**

El proyecto de acto legislativo que se pone a consideración de esta Corporación contiene una reforma constitucional a dos artículos de la Constitución Política (artículo 22 y artículo 216), la que se expone a continuación:

**5.1 Modificaciones al artículo 22 de la Constitución Política.**

Se propone ampliar y desarrollar el contenido del artículo 22 con los siguientes objetivos y características:

- Crear un servicio social para la paz obligatorio para los jóvenes, el cual tiene tres objetivos: construcción de la paz, promoción de los Derechos Humanos y de la democracia.
- Esos tres objetivos son las áreas en las que se enmarcarán las distintas opciones que se ofrezcan a los jóvenes como parte del servicio social para la paz.
- Se delega en el legislador la obligación de desarrollar el servicio social para la paz, sus formas y procedimientos, las prerrogativas que los y las jóvenes tendrían por su prestación y las condiciones que eximen a ciertas personas de este deber.
- Se establece la equivalencia del servicio social para la paz con el servicio militar. Es decir, se establece que los jóvenes no deberán cumplir con dos deberes sino que uno es alternativo al otro.
- Se establece que este servicio no dependerá orgánicamente de las instituciones militares.

**Propuesta de modificación:**

Artículo 22 Constitución Política vigente	Propuesta de modificación Artículo 22 Constitución Política
La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento	<p>La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.</p> <p><u>En desarrollo de este deber, los colombianos y colombianas están obligados a prestar un servicio social para promover la construcción de paz, los Derechos Humanos y la profundización de la democracia.</u></p> <p><u>La ley reglamentará las formas y los procedimientos para la prestación de este servicio social para la paz. Asimismo, determinará las prerrogativas por su prestación y las condiciones que, en todo tiempo, eximen de la prestación de este servicio. No dependerá orgánicamente de las instituciones militares y la prestación de este servicio social para la paz será equivalente la prestación del servicio militar (para todo efecto legal).</u></p>

**5.2 Modificaciones al artículo 216 de la Constitución Política.**

Como consecuencia de las modificaciones propuestas al artículo 22 de la Constitución Política se hace necesario modificar el artículo 216 de la Constitución Política:

- Se establece la posibilidad de que algunos jóvenes tomen las armas, si así lo deciden. Esto implica que se mantiene la prestación del servicio militar pero se elimina su obligatoriedad, para hacerlo congruente con la apuesta de modificación del artículo 22 de la Carta. Así, algunos jóvenes podrán optar por prestar el servicio militar (quedando exentos de prestar el servicio social para la paz) en tanto que los otros podrán optar por las diversas opciones que proporcionará el servicio social para la paz (quedando exentos los varones que tomen esta opción de prestar el servicio militar). En todo caso, las modificaciones a ambos artículos implican que los jóvenes deberán cumplir con un deber constitucional, sea este el servicio militar o el servicio social para la paz.
- Se delega en el legislador la obligación de adaptar el marco normativo legal vigente sobre servicio militar obligatorio a la modificación del artículo 216, para determinar las condiciones en las que se prestará en el ser-

vicio militar para los jóvenes que lo decidan, así como las prerrogativas por la prestación del mismo.

- Se mantiene el llamado general a tomar las armas en caso de guerra exterior. En estos casos, se reconoce en todo caso el derecho de objeción de conciencia y se delega nuevamente en el legislador la facultad de regular esta materia y las exenciones a las que haya lugar en estos casos.

La siguiente es la propuesta de modificación:

Artículo 21 6 Constitución Política vigente	Propuesta de modificación Artículo 216 Constitución Política
La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.	<u>La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Los colombianos podrán tomar las armas cuando las necesidades públicas lo requieran para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La ley determinará los casos en que debido a guerra exterior, sea necesario hacer un llamado general a tomar las armas. En todo caso se reconocerá el derecho fundamental de objeción de conciencia y se determinarán las condiciones que en todo tiempo eximan de atender este llamado.</u>

Por los honorables congresistas,

#### Firmas



SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día... del mes de julio del año 2016 se radicó en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 03, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores Gustavo Bolívar, Gustavo Petro, Alexandra López, Iván Cepeda, Feliciano Valencia, Alberto Castilla, Julián Gallo, Antonio Sanguino; honorable Representante John Jairo Cárdenas, Ángela Robledo, León Fredy Muñoz, María José Pizarro, Ómar Restrepo y otras firmas.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2018 Senado, *por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los jonorables Senadores Gustavo Bolívar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Feliciano Valencia Medina, Jesús Alberto Castilla Salazar, Julián Gallo Cubillos, Antonio Sanguino Páez, honorables Representantes a la Cámara Jhon Jairo Cárdenas Morán, Ángela María Robledo, León Fredy Muñoz Lopera, María José Pizarro, Ómar de Jesús Restrepo Correa, David Racero y otras firmas. 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., 20 de julio de 2018

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

\*\*\*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 04  
DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Doctor

Gregorio Eljach Pacheco

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Radicación de proyecto de acto legislativo “*por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes*”.

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto de acto legislativo:

Proyecto de acto legislativo “*Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes*”.

Por los honorables congresistas,

Por los honorables congresistas,

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2018 SENADO

por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

**Artículo transitorio 1°. Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP).** La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales por dos períodos constitucionales de cuatro años que entrarán a regir a partir de la promulgación del presente acto legislativo, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos. Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género. Asimismo, serán paritarias, esto es, conformadas por una mujer y un hombre.

**Artículo transitorio 2°. Conformación.** Las mencionadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas así:

**Circunscripción 1**

Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo,

Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca.

**Circunscripción 2**

Conformada por Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Departamento de Arauca.

**Circunscripción 3**

Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucaasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.

**Circunscripción 4**

Constituida por 8 municipios de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

**Circunscripción 5**

Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Algeciras del departamento del Huila.

**Circunscripción 6**

Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia, Vigía del Fuerte y Murindó.

**Circunscripción 7**

Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa y 4 municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

**Circunscripción 8**

Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Toluviejo.

**Circunscripción 9**

Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí, Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca.

**Circunscripción 10**

Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Maguá, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

**Circunscripción 11**

Municipios del departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamó, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

**Circunscripción 12**

Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta.

**Circunscripción 13**

Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia.

**Circunscripción 14**

Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano.

**Circunscripción 15**

Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.

**Circunscripción 16**

Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

**Parágrafo.** Se garantizará la participación de los habitantes aptos para votar de cada uno de los municipios que conforman las 16 circunscripciones, incluyendo cascos urbanos de los municipios que conforman las CTEP, zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos, para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá disponer de una estrategia integral que contemple acciones de pedagogía electoral y acceso a los puestos de votación.

**Artículo transitorio 3°.** *Inscripción de candidatos.* Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.

Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

- a) Los consejos comunitarios;
- b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales;
- c) Las Kumpañy legalmente constituidas.

**Parágrafo 1°.** Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido político denominado Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones.

**Parágrafo 2°.** Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco años antes del primero (1°) de diciembre de 2016 o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente, las autoridades competentes del Gobierno nacional o el Ministerio Público, del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo.

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de acreditación de las organizaciones sociales que mediante las autoridades competentes del Gobierno nacional o el Ministerio Público lo realicen. De igual forma, esta acreditación se hará partiendo del principio de buena fe del solicitante.

**Parágrafo 4°.** Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

**Parágrafo 5°.** La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos requerirá respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirá más de 20.000 firmas.

**Artículo transitorio 4°.** Para la elección de los representantes de estas circunscripciones solo podrán participar los ciudadanos en ejercicio inscritos en el censo electoral de los municipios que hacen parte de las circunscripciones.

La Registraduría Nacional del Estado Civil adoptará en el plazo de un mes luego de expedido el presente acto legislativo las medidas especiales para promover la cedulación, la inscripción de ciudadanos en el censo electoral, la actualización de este y la vigilancia del censo electoral. Además, la Registraduría adelantará la reubicación de los puestos de votación y las mesas de votación en zonas rurales que con ocasión del conflicto armado

fueron trasladados; de igual forma se garantizará la inscripción de candidatos en estas circunscripciones.

El Consejo Nacional Electoral adoptará medidas especiales para la financiación de las campañas, de conformidad con lo establecido en este acto legislativo y en las normas vigentes que correspondan.

Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios.

Se promoverán mecanismos adicionales de control, observación y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

**Parágrafo 1°.** Por razones de orden público, el Presidente de la República podrá suspender la elección en cualquiera de los puestos de votación dentro de las 16 circunscripciones transitorias de paz de las que trata el presente acto legislativo previo concepto del sistema de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia. Una vez suspendidas se deberá proceder de conformidad con la regulación legal vigente.

**Parágrafo 2°.** Para garantizar una efectiva participación electoral en las Circunscripciones territoriales, transitorias y especiales de Paz, la Registraduría Nacional del Estado Civil contará con facultades especiales y con un presupuesto específico que le permita establecer: un calendario electoral exclusivo, financiación para la reubicación y apertura de puestos de votación en zonas rurales afectadas por el conflicto o muy lejanas, una campaña pedagógica sobre las CTEP, cedulación e inscripción de cédulas en la totalidad de los municipios que las componen y se garantizará la inscripción de candidatos.

**Parágrafo 3°.** En todo caso, la votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la distribución de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes. Para ello el Gobierno nacional o el Congreso de la República adelantará la armonización normativa necesaria, en un plazo no mayor de seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente acto legislativo para la posesión de los nuevos representantes.

**Artículo transitorio 5°.** *Requisitos para ser candidato.* Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales:

1. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores al primero (1°) de diciembre de 2016.
2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.
3. Tener la condición de víctima o de líder social. La condición de víctima individual se acreditará mediante certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la de líder social mediante certificación expedida por la organización social que lo postule.
4. Ser postulado por organizaciones de víctimas, defensoras de víctimas, organizaciones sujeto de reparación colectiva, organizaciones campesinas y sociales, incluyendo las de las mujeres y grupos significativos de ciudadanos que hayan sido creadas antes del 1° de diciembre de 2016 y que cuenten con acreditación del trabajo con y/o favor de víctimas de conflicto armado o con trabajo social y/o comunitario en el territorio de la respectiva circunscripción. Dicha acreditación de trabajo deberá contar con el aval de funcionario competente a nivel a municipal.

**Parágrafo 1°.** No podrán presentarse como candidatos quienes en cualquier época hayan sido candidatos o no, a cargos públicos y corporaciones públicas con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, hayan hecho parte de las directivas de estos o se hayan desempeñado como servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción.

**Parágrafo 2°.** Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno nacional y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos treinta (30) años, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz.

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional reglamentará las sanciones de quienes habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de paz no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

**Artículo transitorio 6°.** *Forma de elección.* En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deberán acreditar

su condición de víctimas del conflicto o líder social. La Lista tendrá un candidato de cada género.

Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al candidato más votado dentro de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

**Artículo transitorio 7°. Fecha de elecciones.** Por tratarse de circunscripciones especiales, transitorias y temporales, así como por tener reglas especiales para su inscripción y elección los períodos electorales serán de carácter personal. En tal sentido, la primera elección de las circunscripciones especiales de paz se hará dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este acto legislativo. La segunda elección se realizará cuatro años después de esta. Lo anterior por tratarse de circunscripciones especiales transitorias.

**Parágrafo.** Para garantizar una efectiva participación electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá habilitar un periodo especial para la inscripción de candidatos exclusivamente para las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Además, adelantará las acciones necesarias de pedagogía electoral en las 16 Circunscripciones.

**Artículo transitorio 8°. Financiación.** La financiación de las campañas será preponderantemente estatal, mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos, en los términos y topes que determine la autoridad electoral.

La autoridad electoral entregará los anticipos equivalentes al 50% del resultado de multiplicar el valor del voto a reponer por el número de ciudadanos que integran el censo electoral de la respectiva circunscripción. Esta suma se distribuirá en partes iguales entre todas las listas inscritas. En ningún caso el anticipo podrá superar el tope de gastos que determine la autoridad electoral. La financiación se realizará dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista. Las sumas de dinero se entregarán sin dilaciones a las organizaciones promotoras de la lista, y en ningún caso a los candidatos.

Los particulares podrán contribuir a la financiación de estas campañas mediante donaciones hechas directamente al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, las cuales serán distribuidas por la autoridad electoral entre todas las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, por partes iguales, hasta concurrencia del monto máximo señalado. Estas donaciones no podrán superar el 10% del monto establecido para la Cámara de Representantes y recibirán el tratamiento tributario que establece la ley para las donaciones y contribuciones a los partidos y movimientos políticos.

No se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

**Artículo transitorio 9°. Acceso a medios de comunicación.** Cuando se utilicen medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, las campañas únicamente podrán utilizar los espacios gratuitos otorgados por el Estado. Para ello, la autoridad electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación social regional que hagan uso del espectro electromagnético, sin perjuicio de que puedan ampliarse en caso de que se creen espacios en nuevos medios de comunicación.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión señalarán los espacios de que se puede disponer. Tal distribución se hará conforme a las normas electorales vigentes.

**Artículo transitorio 10. Tribunales Electorales Transitorios.** La autoridad electoral pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz antes de las elecciones. Estos tribunales velarán por la observancia de las reglas establecidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán las reclamaciones presentadas en relación con las mismas.

Artículo 2°. El Gobierno nacional reglamentará en un término máximo de treinta días a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulação y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

Parágrafo. La autoridad electoral determinará lo correspondiente a la publicidad y rendición de cuentas en la financiación de las campañas de las listas inscritas.

Artículo 3°. En lo no previsto en el presente acto legislativo se aplicarán las demás normas que regulan la materia.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Radicado en Bogotá, el 20 de julio de 2018.

Por los honorables Congresistas,

Por los honorables congresistas,

*[Firma]*  
A. Lopez

*[Firma]*  
Gustavo Bolívar

*[Firma]*  
Feliciano Valencia

*[Firma]*  
María Pía Izquierdo

*[Firma]*  
Julio A. V. C.

*[Firma]*  
Francisco...

*[Firma]*  
A. C. ...

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta medida legislativa retoma tanto en su articulado como en su exposición de motivos las iniciativas legislativas más próximas sobre la materia contenidas en el Acto Legislativo 05/2017 Senado – 017/2017 Cámara, radicado por el ministro del Interior, doctor Juan Fernando Cristo Bustos, producto del trabajo realizado en la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la implementación del acuerdo final (CSIVI), entre el Gobierno nacional y las FARC EP (CSIVI), archivado el 30 de noviembre de 2017; así como del proyecto de acto legislativo número 014 de 2018 Senado de autoría de la Comisión de Paz del Congreso de la República y del Acto Legislativo número 016 de 2018 Senado de autoría de la Comisión Accidental para la redacción del proyecto de acto legislativo creada por la Mesa Directiva del Senado de la República, ambos archivados. Del informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2018 Senado, Acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 15 y 16 de 2018 Senado, presentado por el honorable senador de la República Roy Barreras; además de propuestas realizadas por la Mesa de Trabajo de Participación y Reforma Política conformada por diversas organizaciones sociales y de derechos humanos así como de las organizaciones que participaron en la Audiencia Pública realizada durante el trámite legislativo de las primeras de las iniciativas mencionadas.

El presente proyecto de acto legislativo tiene por propósito implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC-EP, en especial, lo dispuesto en el punto 2 sobre participación política y apertura democrática para construir la paz. El numeral 2.3.6. prevé la necesidad de garantizar la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandonado; en tal sentido, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para elegir un total de 16 representantes a la Cámara, por dos períodos electorales. Enfáticamente señala:

*“En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a*

*la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales.<sup>1</sup>”*

La implementación de este punto del acuerdo final no ha sido posible, a pesar de que en el primer período de la legislatura 2017-2018 se tramitó un proyecto que en medio de controversias fue archivado y en el segundo período se presentaron tres proyectos que fueron acumulados (Acto Legislativo 014 de 2018 de las Comisiones de Paz, el Acto Legislativo 015 de 2018 de la Bancada del Centro Democrático y el 016 de 2018 presentado por una Comisión Accidental conformada por los Partidos Políticos y creada para tal propósito por la Mesa Directiva del Senado de la República) y con respecto a los cuales se designó como ponente al honorable senador Roy Barreras; sin embargo, cuando fue incluido en el orden del día para ser discutido en primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, por términos el proyecto no podía pasar y, por lo tanto, el ponente anunció que se retiraría. Lo anterior no obsta para seguir intentando su implementación, cuando además existe un deber y un compromiso del Estado de cumplir lo pactado y, entre otras obligaciones, de crear estas circunscripciones.

Este proyecto de acto legislativo busca incorporar a la Constitución Política 10 artículos transitorios que crean y reglamentan las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, para la elección de 16 representantes a la Cámara, por dos períodos electorales y, que, en consecuencia, tienen el carácter de temporales.

Por otro lado, define que personas pueden participar como candidatos y quienes como electores en estas Circunscripciones y, en general, establece los criterios de participación. Asimismo, dispone que serán las organizaciones las que podrán postular los candidatos a ocupar estas curules y a su vez prohíbe que los partidos o movimientos políticos puedan postular candidatos para estas curules. De igual forma, se establecen principios de equidad, paridad e igual en la conformación de las listas.

Tal y como se dijo, en la exposición de motivos, del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado y 017 de Cámara:

*“Constituye una medida de acción afirmativa en favor de los territorios que han sufrido con mayor rigor los efectos de la guerra y del abandono estatal, de tal suerte que tendrán asegurada una representación en el órgano legislativo, por el término de ocho años, con lo cual, no solo se garantiza el dinamismo del pluralismo político, sino además la efectiva participación territorial en el Congreso de la República, específicamente en la Cámara de Representantes.*

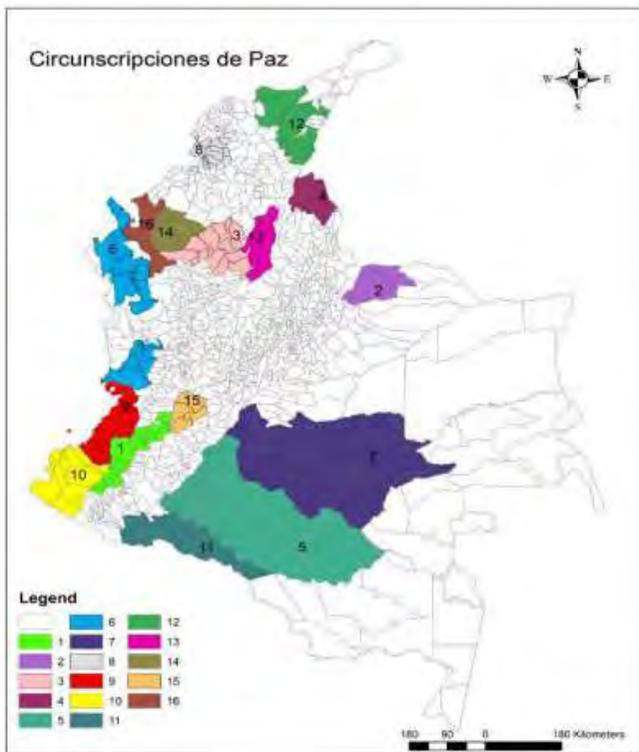
*Adicional a esto, esta reforma da prioridad de participación a la Colombia Rural y excluye de*

<sup>1</sup> Acuerdo final de 24 de noviembre de 2016 suscrito entre el Gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC. Pág. 54.

postulación a los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, incluyendo el Partido Político que surgió del tránsito de las FARC a la vida política.

En conclusión, este proyecto de acto legislativo contiene los principios generales que darán participación a las zonas más olvidadas de Colombia y más afectadas por el conflicto.”

“Ahora bien, es necesario recordar, la ubicación territorial de las circunscripciones especiales de paz, que coinciden con la ubicación territorial de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDETS, creados mediante el Decreto 893 de 2017.”<sup>2</sup>



Fuente: PAL 014 de 2018 Senado.

Finalmente, es del caso señalar que este proyecto de acto legislativo retoma gran parte de las propuestas contenidas en los proyectos de acto legislativos anteriormente radicados y aquí enunciados, así como propuestas de las organizaciones sociales y de DD. HH., en especial de la Corporación Viva la Ciudadanía, con las cuales se busca presentar a consideración del Congreso de la República una iniciativa con la mayor convergencia que permita la aprobación de esta medida legislativa y, en consecuencia, la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Amparado en la Paz como principio, fin y derecho reconocido en Estado Social de Derecho, así como el derecho fundamental al reconocimiento y reparación que tienen víctimas y, en general, la población y las zonas más afectadas por el conflicto y por el abandonado, así como por la débil presencia del Estado, tal y como lo señala el acuerdo final, estas Circunscripciones y las curules a la Cámara de Representantes que con ellas se definen constituyen

una garantía de participación política para estos territorios y para sus víctimas.

Por los honorables Congresistas,

Por los honorables congresistas,  
 A. López  
 Alberto Castilla  
 Feliciano Valencia  
 David Ríos  
 Gustavo Bolívar  
 Antonio Sanguino P  
 Feliciano Valencia  
 Iván Cepeda  
 Griselda Lobo  
 María José Pizarro  
 Omar Restrepo  
 León Fredy Muñoz

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, honorables Senadores *Alexánder López, Alberto Castilla, Gustavo Petro, Feliciano Valencia, Gustavo Bolívar, Victoria Sandino, Julián Gallo, Antonio Sanguino, Iván Cepeda, Griselda Lobo*; honorables Representantes *Ángela María Robledo, María José Pizarro, Ómar Restrepo, León Fredy Muñoz, Luis Alberto Albán, Jhon Jairo Cárdenas* y otras firmas.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2018 Senado**, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Alexánder López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar, Victoria Sandino Simanca Herrera, Julián Gallo Cubillos, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Griselda Lobo Silva*; honorables Representantes *Ángela María Robledo, María José Pizarro, Ómar de Jesús Restrepo Correa, León Fredy*

<sup>2</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Proyecto de Acto Legislativo número 014 de 2018 Senado.

Muñoz Lopera, David Racero, Luis Alberto Albán Urbano, Jhon Jairo Cárdenas Morán y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., 20 de junio de 2018

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 538 - Martes, 24 de julio de 2018

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

Proyecto de acto legislativo número 01 de 2018 Senado, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en lo que reste del período del 2018-2022 y en el período 2022-2026.....	1
Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2018 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular.....	7
Proyecto de acto legislativo número 03 de 2018 Senado, por medio del cual se crea el Servicio Social para la Paz y se dictan otras disposiciones.....	33
Proyecto de acto legislativo 04 de 2018 Senado por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes.....	45