



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1001

Bogotá, D. C., viernes, 13 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 29 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 08 DE 2021 SENADO

por medio del cual se reconoce el 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 priorizando las mujeres cabeza de hogar y con criterios de enfoque diferencial para tener en cuenta la diversidad de la comunidad campesina. 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 2021

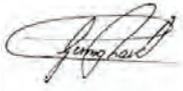
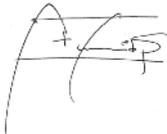
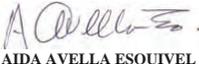
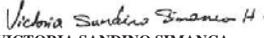
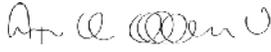
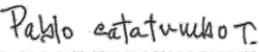
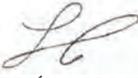
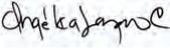
Por los honorables congresistas

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

 <p>GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo</p>  <p>ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República Alianza Verde</p>  <p>AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Lista de la Decencia</p>  <p>GUSTAVO BOLÍVAR MORENO Senador de la República Coalición Lista de la Decencia</p>  <p>MARÍA JOSÉ PIZARRO Representante a la Cámara Coalición lista de la decencia</p>  <p>VICTORIA SANDINO SIMANCA Senadora de la República Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común</p>  	<p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p>ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE Senador de la República Partido Comunes</p>  <p>ÓMAR RESTREPO CORREA Representante a la Cámara Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común</p>  <p>JORGE EDUARDO LONDOÑO Senador de la República Alianza Verde</p>  <p>FELICIANO VALENCIA MEDINA Senador de la República Partido MAIS</p>  <p>PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido Comunes</p>  <p>INTI RAÚL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara por Bogotá</p>
 <p>CÉSAR ORTÍZ ZORRO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República partido Comunes</p>  <p>SANDRA RAMÍREZ LOBO Senadora de la República Partido Comunes</p>  <p>FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Partido MAIS</p>  <p>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ Representante a la Cámara</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>Este proyecto fue impulsado por el senador de la República Alberto Castilla junto con campesinos y campesinas del país, organizaciones sociales y la academia y tiene por propósito reconocer la existencia del campesinado como sujeto 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 agropecuario¹. 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”².</p> <p>El Paro Nacional que se llevó a cabo a finales de 2019 y el que se lleva a cabo desde abril de 2021 han destacado como uno de los puntos (el 16) la incorporación en la legislación colombiana la “Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”. La movilización popular que se ha venido desarrollando reconoce en el campesinado un sujeto de especial protección dada su importancia para la construcción de la nación así como para la soberanía alimentaria. Cuestiones que se han venido reivindicando desde el movimiento campesino como quedó consignado en la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular en 2014</p> <p>Aunque la Constitución de 1991 pretendió dar una respuesta a la problemática que ha afectado a la población rural con dicho articulado, lo hizo desde un enfoque que hoy día resulta insuficiente. El enfoque de la Carta partía de comprender a los campesinos y campesinas como sujetos en función de su vocación productiva y como un sector productivo antes que como un grupo social con una identidad y prácticas propias. Asimismo estaba orientado a propender por el acceso a la tierra y por la extensión de bienes y servicios a los habitantes de zonas rurales con el objetivo de mejorar su calidad de vida. Estos supuestos, presentes al momento de la adopción de la Constitución y vigentes hoy día, han variado para dar paso a nuevas comprensiones sobre el campesinado y sobre sus exigencias y necesidades.</p> <p><small>¹ 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. ² Corte Constitucional, sentencia C-021 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.</small></p>

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 Constitución³, 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 extremadamente concentrada. Así lo ha constatado la Corte Constitucional⁴ y así se desprende de los resultados del reciente Censo Nacional Agropecuario, tal como se verá más adelante⁵.

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

³ 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.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén.

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

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 alimentación⁶. El estudio fue presentado en febrero de 2010⁷, concluyendo que el hambre –como la pobreza– es un problema predominantemente rural, y que dentro de la población rural quienes más sufren sus efectos son los campesinos y campesinas. De acuerdo con este estudio, cerca del

⁶ 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/hodshr/humanrightsadvisorycommittee.htm>

⁷ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º 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.

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 semillas⁸. 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 alimentación⁹.

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 rurales¹⁰, 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 pobreza¹¹. El Comité Asesor aseguró que era necesario reconocer los derechos de los campesinos como una medida específica orientada a brindar fundamento legal para luchar contra la discriminación que sufre este grupo social, y recomendó a los Estados que protejan “mejor” los derechos de los campesinos y que aprueben nuevas leyes para proteger los derechos de los campesinos, “preferentemente, reconociéndolos en sus constituciones nacionales”¹². Razón por la cual, además de emitirse la declaración de los derechos de campesinos y campesinas, fue aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en noviembre de 2018.

⁸ *Ibid.*, párrafo 21.

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

¹⁰ 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-Rotatoria 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 de 2014.

¹¹ 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.

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

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 campesinos¹³. Para atacar esta discriminación, el Comité presentó el instrumento de derechos humanos que tendrá el estatus de una declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, dirigido a proteger de manera específica los derechos del campesinado y el cual aún está en discusión.

La adopción de dicha Declaración a nivel internacional fue un paso valioso para atacar la discriminación y exclusión a la que se encuentra sometida el campesinado, sin embargo, el Estado colombiano se abstuvo de votar, con lo que no se ve obligado a implementarla en el territorio nacional. En este contexto, es más urgente que los Estados como el colombiano se obliguen a 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, teniendo en cuenta que es un punto del Paro Nacional de 2021 lo que implica un apoyo importante del pueblo colombiano. 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 persistentes¹⁴. 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 brinda¹⁵. Es por ello que el Estado colombiano está en la obligación de adoptar medidas para prevenir, reducir y eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación *de facto* del campesinado¹⁶.

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”¹⁷. En efecto, a pesar de que los campesinos y

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

¹⁴ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 20, párr. 8.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-536 de 2012, M.P. Adriana Guillén.

campesinas colombianas 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, así como el Pliego del Puro Nacional de 2021 que recogió la situación en medio de la pandemia. Estos documentos, con las diferencias dadas por el contexto sociopolítico en el que se dieron las discusiones que llevaron a su expedición, expresan las propuestas que el campesinado le ha hecho al país durante años, exigiendo cambios en la política rural y participación en la construcción de otro modelo que tenga en cuenta a los habitantes del campo.

El campesinado ha jugado un rol preponderante en la historia política, social y económica de Colombia, a pesar de que, al igual que en el plano internacional, haya sido un actor excluido y discriminado históricamente, tal como pasa a exponerse con el siguiente panorama.

1.1.1. No hay datos sobre la población campesina

Hasta 2019 no se tenían datos ciertos sobre la población campesina. Esto generó que la información que se recopilaba para esta población se basaba en inferencias sobre la condición del campo o de las zonas rurales que, en general, han mostrado el estado de abandono de esta población a lo largo de la historia. Sin embargo, a partir de 2018 la lucha emprendida por el campesinado por su reconocimiento se materializó en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia No. STP2028-2018 que ordenó al Estado, en particular al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) para que: "...en el marco de sus competencias, elaboren estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitan delimitar a profundidad el concepto "campesino", contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior, se identifique la situación actual de la población campesina y se apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano."¹⁸

El solo hecho de que no se cuente con cifras exactas de la población campesina es una muestra de la discriminación e invisibilización que sufre este grupo social. Mientras el censo poblacional del 2005 indagó por la pertenencia de las personas a algún grupo étnico, excluyó la categoría "campesinado", impidiendo que quienes se reconocen como parte de este grupo social sean tenidos en cuenta como tal¹⁹. Lo mismo ocurrió en el Censo Agropecuario adelantado en 2014, que además incluyó la categoría de "productor", pero no de campesino. Incluso, en el censo de 2018 en donde ya había la exigencia de incluir las categorías relacionadas con el campesinado y ya existía un primer concepto del ICANH con algunos elementos al respecto, no fueron incluidos en este instrumento. Solamente con la sentencia de la corte antes mencionada se generan acciones para que sea incluido, por lo que a agosto de 2020 solamente existen las Encuestas de Cultura Política-ECP y de Calidad de Vida-ECV que fueron aplicadas en 2019. Para los datos anteriores, existe una categoría que permite indagar por la situación en las zonas rurales más precarias, cuyo nombre sugiere de nuevo la existencia de un patrón de discriminación: resto municipal, que agrupa las viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ellas que no cuentan con nomenclatura de calles, avenidas y demás, y que por lo general tampoco disponen de servicios públicos²⁰.

¹⁸ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STP2028-13 de febrero de 2018
¹⁹ De acuerdo con el Censo poblacional realizado por el DANE en 2005, el 1392.623 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 14.96% de los habitantes reconoce su pertenencia a algún grupo étnico.
²⁰ Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad. 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

De acuerdo con el DANE, que ha incorporado por primera vez las categorías de reconocimiento del campesinado en sus instrumentos en las encuestas realizadas a partir de 2019, se ha podido establecer algunos aspectos de las condiciones de calidad de vida del campesinado. Según la encuesta de Calidad de Vida de 2019 el porcentaje de la población mayor de 15 años que se autoconoce como campesina el total nacional es de 28.4 que equivale a aproximadamente 10.763.600 personas, es decir, casi la tercera parte de la población, en donde en las cabeceras municipales el 13.5% se reconocen como campesinos o campesinas y en los centros poblados y rural disperso el 79.6% se identifican como tal siendo aproximadamente 6.807.392 personas²¹. 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 país²².

Cuadro No. 1 Porcentaje de Hogares Campesinos con acceso a servicios públicos, privados o comunales. Total Nacional y Área

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

Fuente DANE ECV-2019

Sobre las condiciones de la vivienda de los hogares que se reconocen como campesinos en el cuadro No. 1 se puede observar que los centros poblados y en las áreas que se encuentran en la categoría "rural disperso", que es donde más se identifican los hogares campesinos, hay peores

²¹ Los cálculos de la población son nuestros a partir de la proyección de la población hecha por el DANE. Los datos de porcentajes son tomados de la presentación del DANE sobre los resultados-identificación subjetiva de la población campesina de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019 presentada en julio 2020. Consultada el 21 de agosto de 2020 https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2019/presentacion_ECV_2019_poblacion_campesina.pdf

²² 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 INDIH 2011, disponible en: <http://www.ce.sdp.org/conten/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/cuadernocampesinado-2012.pdf>

condiciones de acceso a servicios públicos, destacándose el gas natural, el alcantarillado y la recolección de basuras que están cada uno de los porcentajes por debajo del 25%, siendo muy importante que solamente el 12.2% de los hogares campesinos en estas zonas tengan acceso a alcantarillado y solamente el 23.7% a la recolección de basuras, es decir, a elementos fundamentales del saneamiento básico.

Asimismo, la incidencia del Índice de Pobreza Multidimensional-IPM para los hogares campesinos es mayor que para el total nacional siendo 29.3% y 17.5% respectivamente. De manera similar, ocurre en cabecera en la cual el 21.4% de los hogares campesinos tienen esta condición mientras que en el total es el 12.3%; ahora, para el caso de los centros poblados y rural disperso la condición de este tipo de pobreza es casi igual para el total que para los hogares campesinos siendo 34.5% y 35.6% respectivamente. En resumen, los hogares campesinos sufren más la incidencia del IPM a nivel nacional en todas las áreas. Aún no es clara la situación de los hogares campesinos producto de la pandemia, de una parte, porque no se ha discriminado la información para este tipo de hogares y de otra, aunque se han hecho inferencias sobre la situación de lo que denomina el DANE "rural disperso", en donde se observa una disminución de la línea de pobreza, algunos investigadores han cuestionado estas cifras en las zonas rurales dispersas debido a la existencia de alto desempleo y el exceso de cosecha que se dio a finales de 2020, que pudo dar lugar a pérdidas, lo que hace pensar que la pobreza es mayor a lo presentado por el DANE como lo dicen Fedesarrollo y los investigadores Garay y Espitia²³.

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"²⁴. 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

²³ Luis Jorge Garay hace mención a esta situación en la exposición que hizo ante la Comisión Tercera del Senado el 2 de junio de 2021 sobre la Renta Básica, en el minuto 15. Consultado el 8 de julio de 2021 en la transmisión pública que se encuentra en la siguiente dirección web <https://www.youtube.com/watch?v=7m20H6DCGc>

²⁴ 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.

femenina han estado en forma constante por encima de los masculinos”²⁵. 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 conjunta²⁶; así mismo en la Encuesta de Calidad de Vida de 2019 se observó que el 29,6% de los hogares campesinos del área rural dispersa tenían jefatura femenina, mientras que en las cabeceras el porcentaje asciende al 39,6% y en el total nacional es el 32,2%, pese a esto no mejora sus condiciones de vida.

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

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 exacerbarse como lo reconoce la propia Corte Constitucional²⁷. 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 microfundio²⁸. Para el año 2014 la concentración de la tierra arroja 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 área²⁹.

La agudización de la concentración de la tierra también se evidencia con el coeficiente Gini de

²⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.
²⁶ Información disponible en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>.
²⁷ 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 apropiación 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.”
²⁸ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia”. Disponible en: http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivoPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf, 2012.
²⁹ Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141000192801.

propietarios, que entre el 2000 y el 2010 pasó de 0,86 a 0,88³⁰. En agosto de 2015, el Censo Nacional Agropecuario confirmó los elevados niveles de concentración de la tierra, al establecer que el 69,9% de las Unidades Agropecuarias tiene menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5% del área censada, mientras el 0,4% tiene más de 500 hectáreas y ocupa el 41,1%³¹. Pero la elevada concentración de la tierra no es solamente un dato que nos habla 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 digna³². 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 nación³³.

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 2007³⁴. 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

³⁰ 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.
³¹ Información disponible en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>.
³² 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.
³³ La Contraloría General de la Nación ha analizado los casos de las siguientes empresas: Grupo Mónica de Colombia S.A.S, Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S.A., la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corcolombiana, la fiducia Helm Trust S.A. Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S.A., Carlos Aguel Kafuni, Aceites Manuella 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.
³⁴ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Sr. Olivier De Schutter, Distr. general A/HRC/13/33, 22 de diciembre de 2009, párr. 6.

regímenes de alimentación que desconocen las necesidades culturales de los pueblos³⁵. 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 FAO³⁶.

En Colombia esta situación se evidencia en las cifras de importación de alimentos. Para el año 2013, Colombia había importado un total de 9'610.167 toneladas de alimentos, correspondientes a 7.240 millones de dólares, siendo los principales productos agrícolas importados el maíz duro amarillo, las tortas y residuos de la extracción de aceite de soja, los demás trigos, aceite de soja en bruto, las demás habas (frijoles) de soja, carne sin hueso de la especie porcina, los demás arroces semi-blanqueados y manzanas frescas³⁷. 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 alimentaria³⁸. Lo anterior en consonancia con el creciente control en el mercado de semillas genéticamente modificadas que, de acuerdo con los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, está en manos de tan solo diez empresas a nivel mundial, entre las que se encuentran Monsanto, Pioneer, Aventis y Syngenta, siendo la primera la empresa que controla el 90% del mercado de este tipo de semillas³⁹.

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 cultivos⁴⁰. De acuerdo con el IGAC, el total de hectáreas para cultivos

³⁵ Ibid.
³⁶ 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.ices.org.ar/common/documents/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.
³⁷ Respuesta de la DIAN a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 100219326-0965 del 19 de septiembre de 2014.
³⁸ Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, *Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores*, Junio de 2015.
³⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 36.
⁴⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El campesinado. Reconocimiento para construir país. Cuaderno del Informe de Desarrollo*

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 hectáreas⁴¹. 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 2009⁴². 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 agrícola⁴³. 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 modalidades⁴⁴, en 2012 en algunas tierras que tienen vocación agrícola se encontraban zonas de títulos mineros y en explotación de agricultura, que acumulaban para ese año 1,5 millones de hectáreas⁴⁵. A esto se suma la figura de las Áreas Estratégicas Mineras, que podrían destinarse para esta actividad cerca de 17,5 millones de hectáreas⁴⁶. 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 hectáreas⁴⁷, 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

Humano Colombia 2011 2012. Disponible en: http://www.lapuma.net/es/images/stories/documents_periodicos_app/cuaderno_campesinado.pdf
⁴¹ 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.
⁴² 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.
⁴³ Información disponible en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>.
⁴⁴ Respuesta de la Agencia Nacional de Minería a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0025-14. ANM 2014510326002 del 20 de agosto de 2014.
⁴⁵ Citado del IGAC por FAO y UPR, Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las Directrices Voluntarias Sobre La Gobernanza Responsable De La Tenencia De La Tierra. FAO, Bogotá, 2017
⁴⁶ Ver Resolución 0045 de 2012, Agencia Nacional de Minería
⁴⁷ Mejía Miguel y Mojica Jhenifer Lo que usted debe saber sobre la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia. OXFAM, Bogotá, 2014.

en los territorios en los que se llevan a cabo dichos proyectos⁴⁸. En este tipo de casos, este organismo ha adoptado diversas decisiones, entre las que se encuentra el otorgamiento de medidas cautelares al considerar que los derechos a la vida, a la salud y a la alimentación de comunidades campesinas e indígenas se ven afectados por la implementación de proyectos extractivos⁴⁹.

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 usurpadores⁵⁰. Según la Unidad de Restitución de Tierras, a diciembre de 2015 del total de 87.119 solicitudes de restitución, tan solo el 16% (14.931 solicitudes) habían sido incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. De estas, apenas 2.529 predios tienen orden de restitución en sentencia judicial, correspondientes a 179.502 hectáreas. Esto significa 4.445 familias con orden de restitución, 3.681 con goce material y 1.953 con entrega material del predio. Asimismo, la ONG Human Rights Watch ha registrado la compleja situación de los campesinos y campesinas desplazados que han reclamado la restitución de sus tierras, al reportar 52 asesinatos de líderes campesinos en los primeros meses del 2013⁵¹.

No obstante, la violación de derechos humanos de campesinos y campesinas en el marco del conflicto armado o derivados de la violencia política no es nueva en Colombia. De acuerdo con el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP/PPP, el campesinado es uno de los sectores que más han sido violentado en sus derechos. Así, entre 1988 y 2012, cerca de 17.559 campesinos y campesinas fueron víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario⁵², sumado a que desde la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC –EP hasta el 8 de septiembre de 2019,

⁴⁸ 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.
⁴⁹ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Viva 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.cele.org.ar/comunoi/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.
⁵⁰ 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/colombia0913spwebcover.pdf>
⁵¹ 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/colombia0913spwebcover.pdf>
⁵² 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>

666 personas líderes sociales y defensoras de Derechos Humanos han sido asesinadas en Colombia⁵³. Según informe de Indepaz al menos 65 de las 85 masacres registradas en el informe de 2020 se desarrollaron en áreas rurales⁵⁴.

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; y la tercera y última, reside en elaborar un instrumento jurídico sobre los derechos de las personas que trabajan en las zonas rurales⁵⁵.

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

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

⁵³ Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; Coordinación Social y Política Marcha Patriótica; Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. *Informe Especial Violaciones a los Derechos Humanos en Tiempos de Paz*. Septiembre 2019 consultado 24-08-20 http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Informe-Violaciones-a-los-Derechos-Humanos-en-Tiempos-de-Paz-Septiembre-de-2019_18_09_19.pdf
⁵⁴ Indepaz. *Informe ¿Regreso de las Masacres en Colombia?*. 20 de diciembre de 2020 consultado el 8 de julio de 2021 en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Masacres.pdf>
⁵⁵ Consejo de Derechos Humanos, 19º 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, AHRC/19/75, 24 de febrero de 2012, párr. 63.

El campesinado no ha logrado que se reconozca su importancia como grupo social⁵⁶. 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 plenos⁵⁷, 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 protagonista⁵⁸.

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, la cual fue adoptada por la ONU en diciembre de 2018. En el plano nacional, los movimientos campesinos que acudieron al Congreso Nacional Agrario de 2003⁵⁹ y los que conforman la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular⁶⁰, han venido construyendo en últimos años exigencias alrededor del reconocimiento del sujeto campesino y de los derechos aún no reconocidos a esta población. Estas exigencias se encuentran consignadas en documentos como el Mandato Agrario o como el Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria.

Por otro lado, diversos trabajos académicos coinciden en destacar la relevancia de la demanda de

⁵⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, 2011.
⁵⁷ Ibid.
⁵⁸ Ibid.
⁵⁹ En el marco de la campaña "Por el derecho a la tierra", impulsada por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, se realizó el Congreso Nacional Agrario el 7 y 8 de abril de 2003 en la ciudad de Bogotá. El Congreso contó con la participación de múltiples organizaciones campesinas, las cuales aprobaron y firmaron el Mandato Agrario, en cuyos puntos se encuentran exigencias relacionadas con el reconocimiento del campesinado y demandas puntuales sobre el reconocimiento del derecho a la tierra y al territorio para todos los habitantes rurales, incluyendo al campesinado. Al respecto, ver, ILSA, *Revista El Otro Derecho* n° 31-32, agosto de 2004, disponible en: <http://ilsa.org.co/81/biblioteca/derechos/odolodod031-32/odod031-32-13.pdf>.
⁶⁰ 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.

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"⁶¹. 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 vida⁶². 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.

A partir de 2016 el campesinado ha venido llevando diferentes procesos de lucha por su reconocimiento. Uno de los logros que ha obtenido se presentó en febrero de 2018, el fallo de la Corte Suprema de Justicia a favor de 1770 campesinas y campesinos que exigían inclusión en las estadísticas del Estado. La tutela fue impulsada por algunas organizaciones campesinas nacionales y regionales para introducir en el censo poblacional de 2018 preguntas relacionadas con el campesinado con el objetivo de que el Estado pudiera diseñar políticas públicas que mejoraran su condición. Producto del fallo de la Corte, se tienen datos de 2019 de la Encuesta de Calidad de Vida y Encuesta de Cultura Política que son un paso en el reconocimiento del sujeto campesino, y que además dan cuenta de las condiciones precarias en las que vive esta población.

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 sociales⁶³. Mientras la injusticia distributiva

⁶¹ Forero, Jaime, "Presentación" en *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010, p.9.
⁶² 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.
⁶³ Ver al respecto Cohen, Gerald, *Si eres igualitarista ¿cómo es que eres tan rico?*. Barcelona, Paidós, 2001. Fraser, Nancy, *Justicia Interrupida*,

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”⁶⁴, 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 refuerzan 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 justicia, en las que se combine la redistribución con el reconocimiento⁶⁵. 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

Bogotá, Siglo del hombre, 1997.

⁶⁴ Ver, Fraser, Nancy, *Justicia Interrumpida*. Bogotá, Siglo del hombre, 1997.

⁶⁵ *Ibid*

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 trabajan el campo y producen alimentos, la vida campesina abarca muchos más aspectos que se desconocen al reducirlos a la categoría de trabajador agrario.

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 fenómenos⁶⁶. 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”⁶⁷.

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”⁶⁸.

⁶⁶ La sentencia que hizo notar la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado y la manera como vulnera múltiples derechos fue la que declaró el estado de cosas inconstitucional en la materia, Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda y otros.

⁶⁷ 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.

*constitucional*⁶⁸. 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 carece⁶⁹. 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 contruidos socialmente que reflejan los prejuicios y discriminación contra el campesinado, así como las relaciones de subordinación y servidumbre que han existido en el campo durante décadas, pero a la vez reflejan la otra cara de la ausencia de reconocimiento, basada en el desprecio por la identidad campesina. No es casualidad que habitualmente usemos términos como “urbanidad” para referirnos a las buenas maneras y las normas de etiqueta.

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

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia T-702 de 2012, M.P., Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁹ 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.ndp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/ndp-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>

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 occidental⁷⁰. 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”⁷¹.

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

⁷⁰ Ver al respecto Salgado, Carlos, “Los campesinos imaginados”, Cuadernos Tierra y Justicia n.º 6, ILSA, Bogotá, 2002.

⁷¹ *Ibid*, p. 11.

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”⁷². 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 diferencia⁷³. En el caso de los grupos étnicos, como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, la Corte Constitucional ha reconocido como derechos diferenciados en función del grupo el derecho a la vida y a la integridad comunitaria; el derecho de la comunidad a la igualdad, entendida como el derecho al reconocimiento de la diferencia; los derechos políticos de representación y consulta; el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios; el derecho a la autonomía política, económica y social⁷⁴.

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.

Para el caso del campesinado el Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH construyó un documento para definirlo y aportar elementos para su reconocimiento en el Censo 2017 (que fue incorporado solamente hasta el 2019 en otros instrumentos del DANE) en el cual reconoce su dimensión socio-cultural así: “El campesinado se constituye al poner en práctica unas maneras específicas de vivir, de pensar y de estar en las zonas rurales, que se concretan en características culturales distinguibles”⁷⁵. Es decir, si bien, los campesinos y campesinas no son

⁷² Corte Constitucional, sentencia T-380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
⁷³ 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.
⁷⁴ Ibid.
⁷⁵ ICANH. Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia. Documento técnico elaborado por el ICANH. Insumo para la

un grupo étnico, 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– según la conceptualización establecida por la Comisión de Expertos⁷⁶ define el sujeto campesino de la siguiente manera: “sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo”⁷⁷.

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

La dimensión territorial que implica que el campesinado es un sujeto territorialmente diverso, como sostiene el documento de la comisión “la vida campesina se constituye en una red de vínculos sociales expresada territorialmente en comunidades, veredas, corregimientos, minas, playones, entre otros, y se desarrolla en asociación con los ecosistemas, lo que configura la diversidad de comunidades campesinas a caracterizar”⁷⁸. Esta dimensión territorial⁷⁹ tiene como ejes las relaciones que comprenden: los vínculos que realizan los campesinos y las campesinas con la tierra;

Inclusión del campesinado en el censo DANE 2017. Febrero 2017
⁷⁶ Comisión creada a partir de la solicitud de la Corte Suprema de Justicia en su fallo de tutela STP2028-2018 relacionada con la inclusión de la categoría campesino en los instrumentos censales colombianos, ver más en Comisión Expertos Campesinado. Conceptualización del Campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. Julio de 2018. [https://www.icanh.gov.co/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCION%20CENTRO%20DE%20ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion del campesinado en Colombia.pdf](https://www.icanh.gov.co/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCION%20CENTRO%20DE%20ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion%20del%20campesinado%20en%20Colombia.pdf)
⁷⁷ Idem pág. 7
⁷⁸ Idem pág. 8
⁷⁹ Idem

la tenencia y uso de la tierra, que incluye no tener tierra; la relación que establecen con el medio ambiente; las relaciones urbano-rurales; el conflicto interno y el desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que un porcentaje de la población campesina ha tenido que abandonar la tierra producto del conflicto interno y que esperan retornar a su territorio.

La dimensión cultural como cita la Comisión se refiere a que el campesinado “es un sujeto colectivo de carácter intercultural en su configuración histórica, pues sus relaciones se tejen y han tejido con otras comunidades tanto rurales como urbanas”⁸⁰. La comisión considera como ejes centrales de esta caracterización cultural⁸¹: primero, la diversidad cultural del campesinado que está relacionada con la alta diversidad regional de la ruralidad colombiana; segundo, su diversidad social que parte de sus procesos de estratificación y diferenciación social que tienen incidencia en sus prácticas culturales campesinas; tercero, formas de reproducción cultural que persisten, se transforman y consolidan al entrar en procesos de autorreproducción transmitidas entre generaciones; cuarto las identidades y arraigos relacionados con el vínculo con la ruralidad y el trabajo con la tierra y la naturaleza, su relación con el mercado y los territorios de los cuales hacen parte, en esta identificación también juegan un papel importante la identificación con ancestros de origen campesino; y por último, las concepciones y conocimientos campesinos que se reflejan en sus prácticas cotidianas, así como en sus festejos; esto también se concreta en la interpretación del clima, las prácticas culinarias, de conservación de la naturaleza .

La tercera dimensión definida por la Comisión de Expertos es la dimensión productiva⁸². Bajo esta dimensión se incluye establecer al campesinado como sujeto multiactivo de la actividad económica, que no incluye solamente actividades agropecuarias sino aquellas de transformación como la elaboración de artesanías y comidas, así como prestación de algunos servicios como el turismo, actividades que permiten al campesinado su subsistencia y generar excedentes que se intercambian en el mercado que no solamente buscan la acción del intercambio sino el vínculo con el territorio y el beneficio de su familia y de su red de apoyo. Entre los ejes identificados por la Comisión sobre la dimensión productiva se encuentran: en primer lugar, el autoconsumo y la participación en el mercado que tiene en cuenta que es variable la proporción que corresponde a la producción para el autoconsumo y la que se intercambia, y que estos intercambios pueden ser monetarios o no monetarios; en segundo lugar, la vinculación al mercado laboral, dado que hay diversidad y que ha estado históricamente vinculada a condiciones de precariedad; tercero, el trabajo no remunerado y labores de cuidado, dado que principalmente las mujeres campesinas son las encargadas de realizar este tipo de labores que reproducen las familias y comunidades; por último, su vinculación con la producción de alimentos, que en palabras de la Vía campesina busca

⁸⁰ Idem pág. 10
⁸¹ Idem.
⁸² Idem.

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 conocimientos⁸³.

La cuarta dimensión identificada por la Comisión es la organizativa. Esta dimensión se hace en reconocimiento de que “...como parte de su distribución geográfica, las comunidades campesinas constituyen redes de relaciones familiares y extrafamiliares dispuestas para asegurar su supervivencia y ampliar su acceso a recursos y mercados. Estas redes organizativas trascienden los territorios campesinos...establecen vínculos sociales, culturales, económicos y políticos...Con estos lazos buscan mejorar sus condiciones de vida como campesinos [y campesinas]”⁸⁴. En esta dimensión se identifican cinco ejes: primero, la familia campesina, como la unidad y base social de las comunidades campesinas; segundo, la mujer campesina, la Comisión reconoce como fundamental el papel de las mujeres en los procesos organizativos para el avance de las agendas campesinas; tercero, las organizaciones sociales campesinas que constituyen espacios de incidencia o autónomos que han permitido la resolución de conflictos en busca de una buena convivencia o la articulación en ciertas actividades comunales; cuarto, la participación, la Comisión destaca los espacios de movilización y lucha social durante décadas, en particular en la segunda década del siglo XXI; el quinto y último eje identificado por la Comisión es la autonomía como propuesta de preservar la vida campesina en medio de la economía de mercado y su inserción⁸⁵.

Todas estas dimensiones resaltan la importancia que tiene para el campesinado, como grupo social, la defensa de lo que han denominado soberanía alimentaria, que sostiene que la agricultura es mucho más que un negocio, pues es la forma de enfrentar el hambre y la pobreza, además de la reproducción de la vida; que entiende que la producción de alimentos debe hacerse de forma sostenible ambientalmente; y sobre todo que impulsa el derecho de los pueblos a decidir y definir sobre la producción de sus propios alimentos así como sobre las políticas agrarias. Es necesario anotar que, a pesar de la crisis del campo, el 70% de los alimentos que se producen en Colombia vienen de pequeños campesinos y campesinas⁸⁶. 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 yuca⁸⁷ , entre muchos otros productos, constituyéndose de esta manera en la base de la soberanía y

⁸³ 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/comun/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>
⁸⁴ Comisión de Expertos. 2017 pág. 14
⁸⁵ Idem.
⁸⁶ Revista semana, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>
⁸⁷ Grupo Semillas. Información disponible en: http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2352-las-leves-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91-multinacionales&Itemid=423

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

Diferentes estudios resaltan la eficiencia de la producción agrícola a pequeña escala y el importante porcentaje de los alimentos del país producidos por la economía campesina. Los resultados del Censo Nacional Agropecuario indican que el 43% de la producción agrícola se genera por Unidades Productoras de menos de 50 hectáreas, a pesar de que éstas ocupan apenas el 24,7% del área. Analfiticamente, los clásicos estudios de Albert Berry consideran que la productividad de la tierra es sistemáticamente más alta en pequeños predios que en los grandes⁸⁸. Por su parte, el investigador Jaime Forero concluye que existen niveles de eficiencia similares entre productores de diferentes escalas, grandes, medianos o pequeños, entre estos los productores campesinos. Plantea en su estudio que *“los productores agrícolas, independiente de la escala de su actividad productiva, logran ser eficientes cuando acceden a condiciones económicas y de entorno aceptables, y que los pequeños demuestran nitidamente no solamente su eficiencia sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural.”* (subrayado fuera del texto). También afirma que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas que los que obtendrían empleándose en otras opciones⁸⁹.

El campesinado y sus prácticas productivas también han servido para contrarrestar el modelo de monocultivo agroindustrial que resulta perjudicial para el ambiente, debido a la deforestación que produce, la pérdida de biodiversidad, el uso intensivo de recursos como el agua y la contaminación derivada del uso de agroinsumos artificiales a gran escala. Enfoques como la agroecología, que reivindican el saber campesino y que lo fortalecen para construir un sistema de producción alternativo a la “revolución verde”, trae importantes contribuciones al ambiente y al buen vivir de las comunidades rurales. Demanda mano de obra, conserva la biodiversidad, previene la erosión de los suelos, promueve la producción de alimentos sanos, contribuyendo así a mejorar la salud de toda la población⁹⁰. La configuración de territorialidades campesinas va en esta misma dirección: acotar el monocultivo, la gran plantación, la ganadería extensiva, la gran minería y otras actividades que degradan el ambiente, promoviendo prácticas productivas más sustentables.

Organizaciones campesinas como la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular han planteado

⁸⁸ 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.
⁸⁹ Ver: Forero Jaime. *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010
⁹⁰ Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.

entre sus exigencias la construcción de un modelo de economía propia, basada en el fortalecimiento de la economía campesina, indígena y afrocolombiana, que regule el libre mercado, promueva la agroecología, ofrezca garantías de comercialización y financiamiento para los productores campesinos y proteja la producción agropecuaria nacional, lo que implica un apoyo desde la institucionalidad a este tipo de formas de producción desde el asesoramiento técnico hasta la comercialización de este tipo de productos.

Así las cosas, con base en el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación los seres humanos están en la capacidad de definir su propia identidad y de definir sus referentes y sus proyectos de vida, atendiendo valores culturales concretos⁹¹. 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

⁹¹ Corte Constitucional, sentencia T-496 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

del derecho de propiedad. La Constitución de 1991 otorga una protección a la propiedad agraria, pero lo hace justamente desde los límites que ofrece el derecho de propiedad para quienes conciben la tierra como algo distinto –o como algo más– a un objeto que se puede usar, disfrutar y del que se puede disponer⁹². 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 diversos⁹³.

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”⁹⁴, concluyendo que a estas comunidades se les debe una protección equiparable a la que reciben los pueblos indígenas, “así no descendan de poblaciones que

⁹² 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 (art.7) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art.21).
⁹³ Constitución Política, artículo 330 y 55 transitorio.
⁹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-955 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales”⁹⁵. 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 naturales⁹⁶.

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”⁹⁷.

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 cultural⁹⁸. 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 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

⁹⁵ *Ibid.*
⁹⁶ 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
⁹⁷ 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.
⁹⁸ *Ibid.*, párr. 135.

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”⁹⁹.

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 detenerla. 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, como se reconoce en la Comisión de Expertos en lo referente a la dimensión territorial según la cual “los territorios campesinos se definen y se caracterizan en el marco de su relación con el espacio físico en el que vive el campesino [y la campesina] y del conjunto de interacciones sociales, económicas, históricas y culturales que establece.”¹⁰⁰

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería.
¹⁰⁰ Comisión de Expertos. 2017. Pág. 8

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 derechos¹⁰¹. 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 digno¹⁰². En efecto, la tierra y el territorio campesino cumplen varias funciones: brinda alimentos para quienes la trabajan, a la vez que es fuente de soberanía alimentaria para la comunidad en conjunto; alberga las viviendas en las que habitan las familias campesinas, constituyéndose en su hogar; es fuente de trabajo y de dignidad; y es la base para la reproducción de la vida individual, familiar y colectiva¹⁰³.

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)¹⁰⁴, los Territorios Agroalimentarios, los Territorios Interétnicos e Interculturales, Zonas de Biodiversidad entre otras múltiples formas de apropiación del territorio que hoy son desconocidas y, por tanto, 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.

¹⁰¹ 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>
¹⁰² Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.
¹⁰³ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*, julio de 2009.
¹⁰⁴ 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.

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 créditos¹⁰⁵. 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 internos¹⁰⁶ y a pesar de ser la jefatura del 26.9% de los hogares campesinos en las áreas rurales dispersas, el 39.6% en las cabeceras y el 32.2% en el total nacional¹⁰⁷. 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 marginal¹⁰⁸. Esta afirmación se agrava si se tiene en cuenta los altos niveles de informalidad de tenencia de la tierra. De acuerdo con la tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, elaborada por la Comisión de seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, existe una disparidad entre hombres y mujeres respecto de la tenencia y otras formas de relacionamiento con la tierra¹⁰⁹. La Corte Constitucional también lo ha comprobado en sus autos de seguimiento a la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. En uno de ellos, en el que analizó la situación de vulnerabilidad extrema en la que se encuentran las mujeres campesinas, la Corte aseguró que las estructuras sociales históricamente establecidas en el país evidencian que las mujeres que viven en zonas rurales están en una posición de desventaja y asimetría en relación a la propiedad de la tierra¹¹⁰.

Para dicha corporación es claro que “las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad

¹⁰⁵ 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.
¹⁰⁶ 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>
¹⁰⁷ DANE. ECV-2019
¹⁰⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.
¹⁰⁹ Ibid.
¹¹⁰ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda.

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”¹¹¹. Es por ello que la Corte concluyó que la posición desventajosa de las mujeres campesinas frente a sus derechos sobre la tierra es un factor que causa un impacto manifiestamente desproporcionado en las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado en el país.

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

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

A pesar de lo anterior, es necesario anotar que existen avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para el campesinado. A nivel internacional, por ejemplo, varios relatores especiales de Naciones Unidas se han pronunciado a favor de reconocer la tierra como un derecho humano. El Relator Especial del Derecho a una Vivienda Adecuada aseguró que los Estados tienen la obligación de promover y realizar el derecho a la tierra, al determinar la existencia de lo que el Relator denominó una “laguna normativa”, consistente en “la falta de reconocimiento en el derecho internacional relativo a los derechos humanos del derecho a la tierra”¹¹².

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

¹¹¹ Ibid.
¹¹² 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.

población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento¹¹³ (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 alimentación¹¹⁴. 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 individuales¹¹⁵.

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)¹¹⁶. 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*

¹¹³Ibid. párr. 29.

¹¹⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ 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.

*uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas*¹¹⁷ (subrayado fuera del texto). En ese sentido, la propiedad comunitaria de la tierra ha sido reconocida en el SIDH debido a los vínculos de las comunidades con la tierra, la cual se define, según la CorteIDH, a partir de “*lazos particulares de uso de los recursos, lazos ceremoniales o espirituales o cualquier otra característica de la cultura*” (subrayado fuera del texto). Como características de la cultura se pueden destacar los valores y tradiciones campesinas, que distan de ser como los de los grupos étnicos, pero que tienen arraigo en estas comunidades.

Para el reconocimiento de la territorialidad campesina resulta de particular relevancia el caso de las masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, fallado por la CorteIDH. En este caso, en el que el ejército salvadoreño impulsó la política de “tierra arrasada” en varios poblados campesinos, se constató que la pérdida en este caso no había sido simplemente material, sino que la gravedad de los hechos residía en la pérdida de las condiciones más básicas de existencia así como de “*todo referente social de las personas que vivían en esos poblados*”. El acabar con las tierras, los cultivos y el sacrificio de animales constituyó una “*pérdida de significación tanto afectiva como material en el universo campesino*”¹¹⁸. 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*”¹¹⁹. 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*”¹²⁰.

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

¹¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006, (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ Ibid., párr. 180.

¹²⁰ Ibid., párr. 194.

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)¹²¹. Con esta aproximación al espacio de vida campesino la Corte se acercó al concepto de territorialidad campesina, entendiendo su importancia y los deberes de protección que emanan de esta realidad.

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

2.3. 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 agricultoras se han encargado de conservar y mejorar las semillas a partir de técnicas colectivas tradicionales como la selección, el cruzamiento, la reproducción y la libre circulación de las variedades de semillas¹²². 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 industrial¹²³. A nivel nacional el panorama es similar,

¹²¹ 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.

¹²² 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>

¹²³ 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.

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 producción¹²⁴. 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 vacuno¹²⁵. 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 otros¹²⁶.

La pérdida de la biodiversidad en la agricultura se puede atribuir a diversos factores. El más relevante reside en los cambios en la producción agrícola, la cual ha privilegiado en los últimos años la producción agroindustrial. Ello ha afectado modelos tradicionales de producción agrícola impulsados por el campesinado que no solo aseguran nuestra alimentación sino que además garantizan nuestra soberanía alimentaria. Allí reside el impacto en la pérdida de biodiversidad, ya que mientras la agroindustria promueve monocultivos y la estandarización de patrones de alimentación, la economía campesina permite que los alimentos que consumimos ayuden a proteger el ambiente en el que se producen, permitan mayor diversidad y que sean adecuados culturalmente. Distintas organizaciones alertan sobre la simplificación de nuestra dieta alimentaria, justamente debido al enfoque que la agroindustria pone en unos pocos cultivos, entre los que se cuentan el arroz, el maíz, el trigo, la soya, la papa y la caña de azúcar, los cuales representarían cerca del 90% de la alimentación mundial¹²⁷. 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*”¹²⁸.

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

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Declaración de Bali sobre semillas, disponible en: <http://viacampesina.org/es/index.php?temas=principales-mainmenu-27/biodiversidad-y-recursos-genco-mainmenu-37/128-las-semillas-campesinas-son-dignidad-cultura-y-vida-campesinos-en-resistencia-defendiendo-sus-derechos-respecto-de-las-semillas-campesinas>.

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 comerciales¹²⁹.

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”*¹³⁰. Este fortalecimiento demuestra el poder de la industria agrícola y de alimentos que mediante la propiedad intelectual ha generado la desaparición y menosprecio de las semillas campesinas. Las dos vías principales mediante las cuales se ha generado un régimen de propiedad intelectual son las patentes y los derechos de los obtentores vegetales.

El primer mecanismo consiste en un instrumento que reconoce que una persona natural o jurídica es propietaria exclusiva de una semilla específica; en consecuencia tiene derecho a evitar el uso, la reproducción, la venta o el intercambio de dicho producto sin su expresa autorización. Así las cosas, los agricultores que quieren utilizar semillas patentadas deben realizar un pago al propietario de la patente y aun al comprarlas tienen obligaciones que restringen su uso (como la no reutilización de la semilla para un cultivo subsiguiente, por ejemplo). Por su parte, los derechos de obtentores vegetales consisten en otra forma de privatizar las semillas que se diferencia sutilmente de las patentes pero que tienen los mismos impactos negativos en los derechos de los agricultores. Esta normatividad surgió de la Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y del Convenio que regula su funcionamiento y los derechos de los fitomejoradores, el cual fue adoptado en 1961 y fue revisado en diversas ocasiones, siendo la última de sus revisiones la más restrictiva para los derechos de los agricultores¹³¹.

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

¹²⁹ 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.

¹³⁰ *Ibid.*, párr. 10.

¹³¹ 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.

propiedad intelectual que le permite su explotación exclusiva por un período específico. Aunque en sus primeras versiones UPOV otorgaba derechos sobre la producción y utilización de las semillas, los agricultores podían guardar y sembrar de nuevo las semillas. Sin embargo, en la última versión de 1991 la protección fue más amplia para los obtentores y más restringida para los agricultores, pues bajo esta última revisión no hay posibilidad de reutilizar las semillas, y en caso de que así se haga deben pagarse derechos de autor, entre otros reforzamientos que favorecen a las empresas que controlan este mercado.

En términos generales, las leyes sobre comercialización de semillas definen los criterios que las semillas deben cumplir para llegar al mercado. A nivel mundial este tipo de legislación se ha justificado de manera doble. Por un lado se ha dicho que es necesaria para proteger a los agricultores que contarán con semillas de calidad. Por otro lado se ha asegurado que son necesarias para proteger a los consumidores mediante la producción de cultivos que cuenten con semillas certificadas. Sin embargo, como lo reconoce el Relator para el Derecho a la alimentación, *“la expansión de derechos de propiedad intelectual puede constituir un obstáculo a la adopción de políticas que favorezcan el mantenimiento de la biodiversidad y de las variedades de los agricultores. Los derechos de propiedad intelectual recompensan y promueven la normalización y la homogeneidad, cuando lo que debería recompensarse es la diversidad biológica agrícola, en particular ante la creciente amenaza del cambio climático y la necesidad, por tanto, de aumentar la resistencia alentando a los agricultores a depender de diversos cultivos”*¹³².

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”*¹³³.

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

¹³² 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 2009Párr. 39.

¹³³ 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 2009Párr. 37.

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

En Colombia, este tipo de leyes existen hace cerca de tres décadas, aunque recientemente se han visto reforzadas en virtud de la presión internacional para que se adopte este tipo de legislación¹³⁴. 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 UPOV¹³⁵ 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 970 de 2010 que controlaba el uso, producción y comercialización de semillas y que se constituyó en uno de los motivos de las movilizaciones agrarias que se vivieron en el país durante el 2013 y 2014, ya que permitía la confiscación y destrucción de semillas. La norma fue suspendida en virtud de las protestas campesinas y el 7 de septiembre de 2015 se expidió una nueva resolución que constituye el marco general que reglamenta y controla a la producción, importación y exportación de semillas. Por su parte, en 2012 se adoptó la ley 1518 de 2012 que incorporó a nivel interno el Convenio UPOV en su versión de 1991 como parte de los compromisos que el Gobierno colombiano adoptó al firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a la ausencia de consulta previa con grupos étnicos. El espíritu de

¹³⁴ 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.

¹³⁵ 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.

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

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 participar en la toma de decisiones sobre estos recursos. En todo caso, el Relator considera que este reconocimiento no es suficiente y asegura que para que estos derechos se conviertan en realidad, *“los gobiernos deberían aceptar que tienen la obligación de apoyar los sistemas de semillas de los agricultores”*¹³⁶.

Por otra parte, es importante anotar que, de acuerdo con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen tres obligaciones frente al derecho a la alimentación, las cuales tienen aplicación respecto de las semillas como base de este derecho. La primera se refiere a respetar el acceso existente a una alimentación adecuada; en esta medida, los Estados no deberían tomar decisiones que impidan dicho acceso; como lo afirma el Relator para el Derecho a la Alimentación, *“la introducción de legislación u otras medidas que creen obstáculos a la utilización por los agricultores de los sistemas extraoficiales de semillas puede ser contraria a esa obligación, por cuanto privaría a los agricultores de un medio de lograr su sustento”*. La segunda obligación es la de proteger el derecho a la alimentación, la cual *“no sería respetada si un Estado no regulara las actividades de los titulares de patentes o de los fitogenetistas para evitar que violen el derecho a la alimentación de los agricultores que dependen de esos insumos para poder proseguir sus actividades agrícolas”*. Y la tercera consiste en la obligación de realizar el derecho a la alimentación, la cual se procura, entre otras, facilitando el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, como las semillas.

Como se observa, garan. Se trata de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, que son espacios de participación creados por la ley 101 de 1993 para la concertación de las políticas y

¹³⁶ 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 2009Párr. 44.

programas dirigidas al desarrollo de los territorios rurales¹³⁷. 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 sólo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”*¹³⁸.

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

De acuerdo con el CINEP, es necesario reconocer los vínculos entre la victimización a la que es sometida el campesinado y su ejercicio de movilización y protesta social. Según la Base de Datos de luchas sociales de esta organización, entre 1988 y 2012 los campesinos, campesinas y personas del campo en situación de desplazamiento forzado tomaron parte en el 15,5% del total de luchas sociales que han sido registradas en el país¹³⁹. 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 aspectos¹⁴⁰.

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.

¹³⁷ Al respecto, consultar en: http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm
¹³⁸ 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>
¹³⁹ *Ibid.*, pág. 10-11.
¹⁴⁰ *Ibid.*

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.

Sin embargo, hay una razón adicional para impulsar mecanismos reforzados de participación como el que propone este proyecto de reforma constitucional. Se trata de la exigencia creciente de instrumentos internacionales de fortalecer mecanismos de participación cuando se encuentre en riesgo el ambiente. En efecto, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo establece, en su principio nº 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”*¹⁴⁴.

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”*¹⁴⁵.

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*

¹⁴⁴ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en junio de 1992.
¹⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretel.

2.3.3. 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”*¹⁴¹.

Por ello, aunque la democracia representativa aún tiene un lugar preponderante en nuestro sistema político, 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”*¹⁴².

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”*¹⁴³ (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.*

¹⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-585 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara.
¹⁴² Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre.
¹⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*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”*¹⁴⁶. 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”*¹⁴⁷.

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 tiene el territorio sobre el cual se van a construir grandes obras para los pueblos indígenas, *“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”*¹⁴⁸. 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”*¹⁴⁹. 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”*¹⁵⁰.

2.3.4. 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 éste se pronuncie formalmente al respecto¹⁵¹. Esta ley establece, adicionalmente, que en todos los casos la decisión del pueblo es obligatoria. Según la Corte Constitucional, la consulta popular consiste *“en la*

¹⁴⁶ *Ibid.*
¹⁴⁷ *Ibid.*
¹⁴⁸ Corte Constitucional, sentencia T-244 de 2012, M.P. Jorge Pretel Chalhoub.
¹⁴⁹ *Ibid.*
¹⁵⁰ *Ibid.*
¹⁵¹ Ley 134 de 1994, art.8.

posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión.”¹⁵² 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”¹⁵³.

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

2.4. 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

¹⁵² Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.
¹⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

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 n.º 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”¹⁵⁴. 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”¹⁵⁵.

El concepto de Aceptabilidad cultural también ha sido defendido en múltiples ocasiones por estos organismos. En materia de derecho a la Salud, el Comité planteó que los “los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades”¹⁵⁶. 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 Salud¹⁵⁷.

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”¹⁵⁸. El Comité también ha planteado tesis similares frente al derecho a la alimentación, destacando que la

¹⁵⁴ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N.º 13, párr. 6.
¹⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia T-743 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas.
¹⁵⁶ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N.º 14, párr. 12.
¹⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.
¹⁵⁸ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N.º 4, párr. 8.

satisfacción de las necesidades alimentarias de los individuos requiere el consumo de víveres “sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”¹⁵⁹.

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

La adaptación de los derechos sociales requiere políticas que van más allá de la aceptabilidad cultural o la adecuación a contextos rurales o modos de vida campesinos. La adecuación cultural cobra vigencia si hay algún acceso a políticas que promueven acceso a bienes, servicios y políticas necesarias para las comunidades, pero ello no ocurre cuando los programas de bienestar social no llegan a las comunidades y el Estado incumple sus obligaciones en materia de derechos sociales. Por eso el paso previo a la adecuación cultural es el desarrollo de políticas de acceso físico y económico a bienes y servicios de los que no dispone buena parte de la población campesina. En materia de derecho a la educación, por ejemplo, los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de 2019 reflejan que el 18% de los hogares campesinos son analfabetas. El Estado colombiano tiene la obligación de garantizar el acceso físico y económico a la educación para todos los niños y niñas campesinas, y también tiene la obligación de adecuar los programas educativos a las realidades del campo. La situación es similar respecto al aseguramiento en salud, según datos de 2019 del DANE, pues el 9.3 % de los hogares campesinos a nivel nacional no tienen esta posibilidad, o las condiciones de vivienda respecto al saneamiento básico como no tener fuente de agua mejorada afecta al 27.3% de los hogares campesinos o el trabajo informal es del 86.7%¹⁶⁰. Es decir, son necesarios también programas de vivienda, hábitat, salud, seguridad social, agua, alimentación y el conjunto de derechos sociales de los que son titulares los individuos y las comunidades campesinas.

CONCLUSIONES

¹⁵⁹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N.º 12, párr. 8.
¹⁶⁰ DANE. ECV-2019

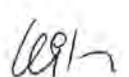
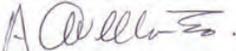
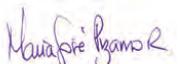
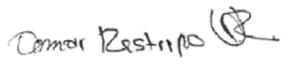
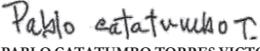
El Proyecto de Acto Legislativo que se presenta al Honorable Congreso de la República es un proyecto necesario para sentar las bases de un nuevo relacionamiento con los campesinos y campesinas que alimentan la nación. Adecuar el texto constitucional a las realidades actuales y a las exigencias de las comunidades campesinas es un imperativo ético y político. La discriminación y exclusión de la que actualmente es víctima este grupo social requiere de la adopción de medidas urgentes por parte del poder legislativo. Las reformas propuestas también son necesarias jurídicamente. Como lo han reconocido varios mecanismos de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, existen nuevos derechos del campesinado que no han sido formalmente reconocidos, y los que existen se han mostrado insuficientes para proteger a este grupo social.

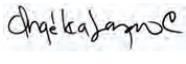
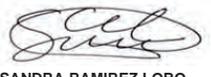
La reforma es además necesaria como herramienta para resolver los mayores problemas que aquejan al campo y que tienen incidencia en la vida de las comunidades campesinas así como en el resto de la nación. La concentración de tierras, el hambre, la pobreza y la ordenación antidemocrática e inconclusa de los territorios podrán ser combatidas con la adecuación del artículo 64 constitucional y con su debida implementación y cumplimiento. El reconocimiento político del sujeto campesino es una deuda histórica que este proyecto contribuirá a saldar, lo que sin duda está en dirección de los mandatos del Estado social de derecho y de las exigencias políticas que actualmente demanda el país.

Por los honorables congresistas 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. De los Honorables congresistas,


ALBERTO CASTILLA SALAZAR
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo

 <p>IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>  <p>WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>  <p>GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo</p>  <p>ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República Alianza Verde</p>  <p>AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Lista de la Decencia</p>  <p>GUSTAVO BOLIVAR MORENO Senador de la República Coalición Lista de la Decencia</p>	 <p>MARÍA JOSÉ PIZARRO Representante a la Cámara Coalición lista de la decencia</p>  <p>VICTORIA SANDINO SIMANCA Senadora de la República Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común</p>  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p>ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE Senador de la República Partido Comunes</p>  <p>GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana</p>  <p>ÓMAR RESTREPO CORREA Representante a la Cámara Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común</p>  <p>JORGE EDUARDO LONDOÑO Senador de la República Alianza Verde</p>  <p>FELICIANO VALENCIA MEDINA Senador de la República Partido MAIS</p>  <p>INTI RAÚL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara por Bogotá</p>  <p>PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido Comunes</p>
---	--

 <p>CÉSAR ORTÍZ ZORRO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República partido Comunes</p>  <p>ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>  <p>SANDRA RAMÍREZ LOBO Senadora de la República Partido Comunes</p>  <p>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Partido MAIS</p>  <p>FABIÁN DÍAZ PLATA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ Representante a la Cámara</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.08/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE EL 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", 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 Honorables Senadores ALBERTO CASTILLA SALAZAR, ALEXANDER LOPEZ MAYA, IVAN CEPEDA CASTRO, WILSON NEBVER ARIAS CASTILLO, ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ, AIDA AVELLA ESQUIVEL, GUSTAVO BOLIVAR MORENO, VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA, ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE, GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, FELICIANO VALENCIA MEDINA, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, JULIAN GALLO CUBILLOS, ANGELICA LOZANO CORREA; y los Honorables Representantes GERMAN NAVAS TALERO, CARLOS CARREÑO MARIN, MARIA JOSE PIZARRO, LUIS ALBERTO ALBAN, OMAR RESTREPO CORREA, INTI RAUL ASPRILLA REYES, CESAR ORTIZ ZORRO, WILMER LEAL PEREZ, ABEL DAVID JARAMILLO LARGO, FABIAN DIAZ PLATA, ANGELA MARIA ROBLEDO. 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.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
---	---

comidas diarias a un 58,2%); (6) Pasto (que pasó de un 87,8% de hogares con tres comidas diarias a un 62,3%); (7) Valledupar (que pasó de un 89,5% de hogares con tres comidas diarias a un 65,1%); (8) Popayán (que pasó de un 83,6% de hogares con tres comidas diarias a un 65,8%), y (9) Bogotá (que pasó de un 91,7% de hogares con tres comidas diarias a un 65,8%). Es de resaltar que en la anterior medición, la ciudad de Villavicencio se encontraba por debajo de la media nacional, situación que se revierte en la más reciente encuesta, donde se ubica en un 70,3% de hogares que consumen tres comidas en el hogar al día tras el inicio del aislamiento preventivo obligatorio, esto es, 3 puntos porcentuales por encima de la media nacional.

Situación antes de la Pandemia

El panorama anteriormente esbozado se ha agravado. Sin embargo, no pueden dejarse de lado las cifras que nos brindaba la más reciente Encuesta de Situación Nutricional (ENSIN 2015), previa a la pandemia, cuyos resultados eran francamente preocupantes: En Colombia, previo a la pandemia, el 54,2% de los hogares se encuentran en situación de inseguridad alimentaria (IAH)¹ (39,1% en inseguridad alimentaria leve, 13,8% moderada y 8,5% severa).

Esta información se puede desagregar en diferentes variables, a saber: **(1) Género:** de los hogares que se encuentran en esta situación, se tiene que el 57% tienen una jefatura femenina y un 52% tienen a un hombre en cabeza del hogar; **(2) Pertenencia étnica:** 77% de los hogares indígenas se encuentran en inseguridad alimentaria. Esta condición se replica para el 68,9% de los hogares afrodescendientes y para el reseñado 54,2% de los hogares que se consideran sin pertenencia étnica; **(3) Regiones:** La inseguridad alimentaria de los hogares en las regiones se reporta de la siguiente forma: 65% del total de los hogares de la región atlántica; 64% de la región de la Orinoquia y la Amazonia; 57,4% de la Pacífica; 52% de la Oriental; 50,2% en Bogotá y 49,3% en la Central; **(4) Índice de riqueza:** 71,2% de los hogares con ingresos más bajos se encuentran en situación de inseguridad alimentaria; esta situación se replica para el 62,7% de quienes reportan índice de riqueza bajo; 49,3% de quienes reportan índice de riqueza medio y 33% de quienes reportan ingresos altos.

En lo que respecta a la situación de la infancia y la niñez, la ENSIN 2015 resalta que La desnutrición crónica (que mide el retraso en la talla para la edad) se situó en un 10,8% y la desnutrición aguda en menores de 5 años se ubicó en 2,3%, muy por encima del 0,9% evidenciado en la ENSIN 2010.

Ahora bien, la anterior situación se contrasta con el más reciente informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre seguridad alimentaria y nutrición². De acuerdo con esta organización internacional, el 6,5% de los colombianos están en condición de hambre, ubicando al país en un lugar vergonzoso, por encima de la media regional, situado en un 6,1%. En cuanto a desnutrición global, que marca el peso para la edad, se tiene que ésta afecta a 3,7% de los menores del país.

En lo que respecta a los menores de 5 a 12 años se tiene que Siete de cada 100 menores en edad escolar presentan desnutrición crónica. Situación que es más grave para los menores indígenas, donde 30 de cada 100 menores presentan este problema, mientras que esta situación se extiende a 11 de cada 100 niños de los hogares más pobres del país.

3. Objeto e importancia del proyecto

El proyecto de Ley que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto establecer la obligación del Estado de dirigir sus políticas hacia el aseguramiento del derecho a la alimentación, a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, a la soberanía alimentaria y a la seguridad alimentaria de su población, ambos conceptos intrínsecamente ligados al derecho a la alimentación.

Al respecto, es necesario mencionar que dicha prerrogativa, así como los conceptos de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria, se encuentra consagrada en sendos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano³ y, adicionalmente, se

¹ FAO. Informe del Estado Mundial de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (2018)

² Artículo 25 (como parte del derecho a un nivel de vida adecuado) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948, la cual es considerada como Fuente de Derecho Internacional de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en tanto cumple con los requisitos para ser considerada Costumbre Internacional; Artículos 11 (derecho a un nivel de vida adecuado) y 12 (derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre) del Pacto Internacional de Derechos Económicos de 1966, Sociales y Culturales; y el Artículo 12 (derecho a la alimentación) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" de 1988. Así mismo, es menester resaltar que el doctrinante MARCO GERARDO MONROY CABRA ha señalado que en general "las normas que regulan el respeto a los derechos humanos son de carácter imperativo y por tanto, imperativas y obligatorias para la comunidad internacional". En: MARCO GERARDO MONROY CABRA, *Derecho Internacional Público*, Bogotá, Editorial Temis, 2011, Pág. 660-661, por lo que el presente proyecto de Ley apunta a dar cumplimiento a obligaciones imperativas de carácter internacional que el Estado colombiano ha contraído en virtud de su pertenencia a la Comunidad Internacional y debido a la suscripción de sendos Tratados sobre Derechos Humanos que le son vinculantes.

pretende dar cumplimiento a obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno en virtud de lo establecido en diversas disposiciones constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

4. Marco jurídico internacional que soporta la medida.

(a) Referencia al Sistema Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Humano a la Alimentación

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano en tanto miembro perteneciente a la especie. El goce de los mismos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición⁴. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación⁵. Estos derechos son universales⁶ e inalienables⁷. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁸. Ahora, pese a estar

contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁹, compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, *grossio modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o de tercera generación¹⁰. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹¹, la cual cobra especial importancia, de conformidad con la Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹².

⁸ En: ASBJORN EIDE et al. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2ª Edición, La Haye, Kluwer Law International, 2011, Pág. 9

⁹ Dentro de los cuales se encuentran el derecho al medio ambiente, al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos y al patrimonio común de la humanidad. Los mismos se encuentran orientados, en cierta forma, a la protección de aquellos intereses que resultan fundamentales para la humanidad como un todo. En: MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ PALOP, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y Justificación*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Dykinson, 2010.

¹⁰ Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que: "Los derechos humanos forman una unidad, pues son interrelacionados, integrados y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos si pretendo salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga ámbitos de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestaciones, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista." Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

¹¹ Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que: "La Constitución otorga la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no sólo garantizar a la persona asféricas libres de interferencia ajena, sino que as su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no sólo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del

⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, (2014). *Sin Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014 desde Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

⁵ Así lo dispone el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos"

⁶ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de ésta se precisa acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.

⁷ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que: "Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según los debidos garantías procesales." En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, (2014). *Sin Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

⁸ En lo referente a la interrelación, interdependencia o indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que: "Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos (...), los derechos económicos, sociales y culturales (...), o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás." Al respecto, ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Párr. 5; Ver también, Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Párr. 5

Del mismo modo, es preciso anotar que los Derechos Humanos representan los valores universales y constituyen imperativos éticos destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de normas, lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía de la precitada finalidad¹².

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹³, protección¹⁴ y realización¹⁵ de los mismos. Es

Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación. Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

¹² WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT. *Chapter 4: The Right to adequate food in Human Rights Instruments: Legal Norms and Interpretations.* En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I. Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics.* Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 100

¹³ En lo referente a la obligación de respeto, ésta se refiere al deber de: "abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos". En: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que "Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales." En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Los Derechos Humanos.* Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1, 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁴ En lo referente a la obligación de protección, ésta exige que "(...) los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sin Derechos Humanos.* Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1, 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁵ En lo referente a la obligación de realización, ésta se refiere al deber de: "adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sin Derechos Humanos.* Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1, 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

- B. El Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁸ en conjunto con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁹
- C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²⁰

¹⁸ "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: (...) a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (...) b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan." (Se resulta)

¹⁹ Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen disposiciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I. Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics.* Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 105. Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997 reconoce a dichas observaciones, en conjunción con otros informes oficiales provenientes del Relator de esta clase de derechos, la característica de ser "la doctrina internacional más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

²⁰ "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho a esos servicios sanitarios. (...) 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; (...) b) Asegurar la prestación de la atención médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud; (...) c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; (...) d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; (...) e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; (...) f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia."

precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantizar el Derecho Humano a la alimentación adecuada.

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho referencia en la presente exposición de motivos han facultado a los Estados para que éstos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los Derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares¹⁶.

(b) El Derecho Humano a la Alimentación como Derecho Económico, Social y Cultural (DESC)

Respecto al derecho humano a la alimentación, que puede calificarse como el núcleo duro del presente proyecto de Ley, es pertinente resaltar que el mismo se ha considerado como parte de los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales y, en adición a lo anterior, ha sido aceptado universalmente. Así, éste se encuentra contemplado en diversos instrumentos y doctrina de Derecho Internacional relacionados con los Derechos Humanos, entre estos:

- A. El Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948¹⁷

Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁶ Al respecto ver: Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículo 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁷ "Todo persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad." (Se resulta)

- D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²¹.
- E. El literal f del Artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y el literal l del artículo 28 en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²².
- F. El Artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador - de 1988²³
- G. Los literales c, y d del Artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.
- H. El Artículo 14 y 15 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.
- I. Jurisprudencialmente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural²⁴.

En adición a lo anterior, el mismo ha sido mencionado, complementado, reconocido y/o desarrollado en diferentes instrumentos de *soft-law* de derecho internacional, como lo son, entre otros:

²¹ "2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia."

²² 25. f "Impedición que se niegue, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad." 28.1 "Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y ocuparán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad."

²³ "1. Todo persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. (...) 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometerán a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia."

²⁴ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso "The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria", comunicación No. 153/96, párr. 64

A. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974.

B. La Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992.

C. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966.

D. La Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

E. El Folleto Informativo No. 34 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO respecto al Derecho a la Alimentación Adecuada.

F. El Informe de fecha 11 de agosto de 2010 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, en donde se señala que *“El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluidos el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”*.

En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Así pues, dicho Comité de expertos ha resaltado que el Derecho Humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínsecamente relacionado con la dignidad humana y resulta ser un presupuesto indispensable para el goce efectivo de cualquier otro Derecho. De la misma forma, ha establecido que existe una conexión entre el mismo y con los postulados inherentes a la justicia social, en tanto requiere la adopción de políticas de índole económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía y, de paso, implementar políticas públicas tendientes a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.

En lo referente al contenido sustancial del mentado derecho, el mismo ha sido entendido por parte del Comité como:

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las

Del mismo modo, el alimento debe ser **accesible**, ya en el plano económico como en el plano físico. En cuanto a la accesibilidad económica, dicho aspecto hace referencia a que debe garantizarse que las personas se encuentren en condiciones adecuadas de permitirse la adquisición de los alimentos sin perjuicio de otras erogaciones que resulten necesarias para atender necesidades básicas. En cuanto a la accesibilidad física, dicho criterio hace referencia a que los alimentos deben ser accesibles de manera universal y prestando especial atención a aquellas comunidades y ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Al respecto, el PNSAN 2012 – 2019 ha dispuesto que debe entenderse por acceso como *“la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a las alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o país. Sus determinantes básicos son: Nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos.”*

Por último, el alimento debe ser adecuado. Dicho criterio se refiere a que la alimentación debe satisfacer las necesidades básicas de dieta teniendo en cuenta la condición de la persona. Dentro de dicho criterio se contemplan también la necesidad de garantizar que los alimentos sean seguros para el consumo humano, es decir, que se encuentren libres de sustancias nocivas y/o contaminantes que puedan atentar contra la salud humana. También se encuentra contemplado el concepto de alimento culturalmente aceptable, el cual se refiere a la necesidad de que los alimentos que se provean no se encuentren proscritos por las tradiciones ni los valores culturales o religiosos de las comunidades. Respecto a este criterio establecido como fundamental por la doctrina internacional, el PNSAN 2012 – 2019 no hace ninguna referencia explícita respecto al mismo, aunque se hacen tangenciales referencias al mismo dentro de los criterios previamente mencionados.

Respecto a las obligaciones que impone el derecho a la alimentación adecuada a los Estados, las cuales fueron esbozadas anteriormente, es preciso desarrollar. Así pues, es preciso entonces acudir nuevamente a lo estipulado en la Observación General No. 12, el cual estableció que:

“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese

medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.”²⁵

De la misma manera, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación ha contribuido a la definición sustantiva de dicho derecho, estableciendo que el mismo consiste en:

“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.”²⁶

Al respecto, surgen ciertos conceptos que resultan destacables con respecto al derecho a la alimentación, a saber: **disponibilidad, accesibilidad y adecuación**.

Por disponible, debe entenderse que el alimento pueda ser obtenido ya a través de la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y/o la ganadería, la caza o la recolección, y que también se encuentre disponible para su venta y acceso en mercados y comercio. Este concepto ha sido en parte desarrollado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 – 2019 (PNSAN), en donde se entiende por disponible como *“la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local. (y) está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: La estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial); los sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores).”*

²⁵ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999.

²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo No. 34*.

acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguran sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.”²⁷ (se resalta)

(e) Consideraciones frente a la exigibilidad del derecho en los términos planteados en el proyecto

En lo que respecta a la exigibilidad del derecho, en los términos que se plantean en el articulado, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un Estado Parte a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁸, cuya realización en sí (salvo en aquellos casos en los cuales se vean involucrados Niños, Niñas y Adolescentes) se debe materializar de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de los Estados.

En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito *“The right not to be hungry”* (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que *“un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a*

²⁷ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Pág. 15.

²⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Pág. 21.

tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x.²⁹ Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción “suficientemente cuidadosa para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano (pese a que es deseable su existencia y puede argumentarse desde el ámbito de la conexidad con Derechos Fundamentales de corte no prestacional), al decir que tan solo las políticas deben ser dirigidas a hacer posible tener medios adecuados para la realización del fin”³⁰

El eje central de la teoría esbozada por Sen parte de una sencilla premisa: la redacción consignada, de ser aceptada y positivizada en el texto constitucional, plantea que tan solo se le otorgaría el reconocimiento y las herramientas para exigir al Gobierno el derecho a que se pongan en práctica las políticas (definidas por el autor como p(x)) y que sean conducentes para la realización y materialización del fin perseguido (definido como x por el Autor).

En ese sentido, de acuerdo con Sen “no resulta difícil observar por qué los metaderechos de este tipo tienen relevancia particular para objetivos económicos tales como la remoción de la pobreza o el hambre. En muchos países en donde (estas dos situaciones) están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se le garantice a todos ser liberados de aquellas, pero si políticas que rápidamente conducirán a tal liberación.”³¹ Tomando en consideración el anterior panorama, se cree que establecer el metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho no a la provisión y prestación permanente de los alimentos, sino a la acción, a exigirle al Estado que despliegue una serie de medidas y políticas públicas serias a través de las cuales se materialice el derecho-objetivo de contar con una población libre del flagelo del hambre.

Tomando en consideración la teoría expuesta por Sen, se establece una redacción a través de la cual se positiviza en la Constitución Política la obligación del Estado a actuar e implementar políticas públicas a través de las cuales se pueda llegar a garantizar de manera universal (aunque progresiva y conforme a la realidad económica del país) el derecho a la alimentación adecuada, a la seguridad y a la soberanía alimentaria.

²⁹ Amartya K. Sen, El derecho a no tener hambre. Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia, 2002.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

(d) El derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición en el derecho comparado

Son varios los Estados los que, a pesar de haber ratificado y adoptado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los que han consagrado explícitamente en sus constituciones el reconocimiento del derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, así:³²

País	Texto constitucional
Bolivia	Artículo 16: 1. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. (...) El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.
Cuba	Artículo 77. Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población.
Ecuador	Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado: (...) 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. Artículo 32. La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. Artículo 66. Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.
Haití	Artículo 22. El Estado reconoce el derecho de todo ciudadano a una

³² Información obtenida de: Constitue Project.

	curación y rehabilitación: (...) 1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.
Paraguay	Artículo 57. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio.
República Dominicana	Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (...) 1. El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;

Es necesario resaltar que la totalidad de los Estados que consagran de una u otra forma el derecho a estar protegidos contra el hambre y la desnutrición – bien sea de manera directa o en conexidad con el derecho a la salud – son Estados en vías de desarrollo, tal y como es el caso de Colombia, por lo que no es de recibo un argumento que indique que el país no puede consagrar en su ordenamiento jurídico este derecho – en las condiciones señaladas en el acápite de exigibilidad – ya que en al menos 13 países (la mayoría de ellos pertenecientes a la región de América Latina y el Caribe) ha sido posible elevar a rango constitucional el derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, y con base en esta disposición jurídica, tener la legitimidad así como la obligación de adoptar medidas que permitan garantizar la protección de este derecho esencial para cualquier ser humano.

(e) Concepto de Seguridad Alimentaria en el contexto internacional.

Pese a ser un concepto que se encuentra intrínsecamente relacionado con los objetivos del Derecho a la Alimentación Adecuada, es necesario entrar a distinguir la Seguridad Alimentaria, como concepto doctrinario carente de significancia en el ámbito jurídico, del Derecho a la Alimentación, el cual es completamente vinculante para el Estado colombiano al ser reconocido como un Derecho Humano.

Así pues, tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”³³. Así mismo, de conformidad con la FAO, existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”³⁴. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que “Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos”³⁵.

(f) Concepto de la soberanía alimentaria en el derecho comparado y en el derecho internacional.

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones³⁶. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, han reconocido que el concepto de soberanía alimentaria hace referencia a un concepto emergente, carente de significación y por ende sin consenso en el Derecho Internacional Público. En virtud de éste, las personas son las que definen su propio alimento y su propio modelo de producción del mismo. De la misma forma, irroga la posibilidad que se posee para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los

³³ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999.

³⁴ FAO, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo – 2001*. Roma, 2001 En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 5

³⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Págs. 5 – 6.

³⁶ A título enunciativo, en el contexto regional existen los siguientes precedentes: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) de la República de Guatemala; Constitución Política de la República del Ecuador en conjunto con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2006; La Ley Orgánica de la Seguridad Alimentaria de 2008 de la República Bolivariana de Venezuela; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2007; Ley 11346 de 2006 - *Crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SISAN con vistas en asegurar a derecho humano a alimentación adecuada e de miris providencias de la República Federativa del Brasil.*

	vivienda digna, a la educación, a la alimentación y a la seguridad social.
República Islámica de Irán	Principio 3. Para alcanzar los objetivos mencionados en el principio segundo, el Gobierno de la República Islámica tiene la responsabilidad de poner en funcionamiento todos los medios a su alcance para conseguir los siguientes fines: (...) 12. Cimentar una economía sana y equitativa, de acuerdo con los principios islámicos, para crear bienestar, erradicar la pobreza y eliminar todo tipo de miseria en los campos de la alimentación, de la vivienda, del trabajo, de la salud y generalizar la aseguración. Principio 43. Al objeto de garantizar la independencia económica de la sociedad, erradicar la pobreza y la miseria y satisfacer las necesidades humanas en el curso de su crecimiento salvaguardando su libertad, la economía de la República Islámica de Irán se basará en los siguientes principios: (...) 1. Garantizar las necesidades básicas para todos: vivienda, alimentación, vestido, servicios sanitarios, medicamentos, educación, enseñanza, así como los medios necesarios para constituir la familia.
Kenya	Artículo 43. 1. Todas las personas tienen derecho: (...) c. A no padecer hambre y a tener alimentos adecuados de aceptable calidad.
México	Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. (...) En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.
Nicaragua	Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos.
Nigeria	2.El Estado dirigirá su política con el fin de garantizar: (...) d. que se le proporcionen a todos los ciudadanos un alojamiento adecuado y suficiente, alimentación adecuada y suficiente, un salario mínimo nacional razonable, cuidados y pensiones para la tercera edad, prestaciones en caso de desempleo y enfermedad, y asistencia social para los incapacitados.
Panamá	En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención,

recursos alimentarios. Así mismo, regula el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población⁷⁷.

Así pues, con el presente proyecto de ley se plantea establecer el derecho fundamental a la alimentación adecuada en el ordenamiento jurídico interno, en los términos establecidos por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, de la cual se toman los elementos fundantes para la elaboración del artículo propuesto en el presente proyecto, todo lo anterior con el propósito de dar cumplimiento a las disposiciones del corpus iuris de derecho internacional que han sido suscritas por parte del Estado colombiano, hoy en día enteramente vinculantes y como paso necesario para la construcción de condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2021 SENADO

por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.

"El Congreso de Colombia,

Decreta:

ARTÍCULO 1: Adiciónese al artículo 40 de la Constitución, el siguiente inciso:

Las limitaciones de los derechos políticos decretadas como sanciones que no tengan carácter judicial a servidores públicos de elección popular producirán efectos sólo cuando sean confirmadas por decisión judicial del Tribunal Nacional Electoral. Las decisiones que afecten la permanencia en cargos públicos serán de ejecución inmediata.

ARTÍCULO 2: Modifíquese el siguiente párrafo al artículo 98 de la Constitución, el cual quedará así:

Parágrafo. La ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años. Sin embargo, el sufragio deberá ejercerse a partir de los diecisiete (17) años para las elecciones locales y departamentales de 2023 y desde los 16 años a partir de las elecciones del 2026. El Estado promoverá desde la educación básica secundaria una cátedra sobre la participación democrática, la representación y la importancia de ejercer el derecho al voto.

ARTÍCULO 3: Modifíquese el artículo 99 de la Constitución el cual quedará así:

La calidad de ciudadano en ejercicio es una condición previa e indispensable para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

ARTÍCULO 4: Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 103 de la Constitución:

Parágrafo: La ley reglamentará, en un periodo de 6 meses, el uso de medios digitales para los mecanismos de participación ciudadana.

ARTÍCULO 5: Modifíquese los incisos 4, 5 y 6 del artículo 107 de la Constitución y adiciónese un párrafo, los cuales quedarán así:

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas internas o interpartidistas de afiliados, de acuerdo con lo previsto en la ley. Para los partidos o movimientos políticos que opten por realizar consultas internas de afiliados para seleccionar sus candidatos, el Instituto Nacional Electoral fijará un día único en que estas se realizarán.

En el caso de las consultas internas de afiliados se aplicarán las normas sobre financiación, publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para

⁷⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO, *Folleto Informativo No. 34, El derecho a la alimentación adecuada*, Pág. 6.

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 27 de Julio de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.11/21 Senado "POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA", 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 Honorables Senadores MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL, ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE, ENMA CLAUDIA CASTELLANOS, DAIRA DE JESUS GALVIS MENDEZ, JUAN FELIPE LEMOS URIBE, JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ, RODRIGO VILLALBA MOSQUERA, IVAN DARIO AGUDELO ZAPATA, GUILLERMO GARCÍA REALPE. 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.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 27 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

las elecciones ordinarias. Quien participe como candidato en las consultas internas de afiliados de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas y de coalición. Respecto a la conformación de las directivas en las organizaciones políticas, éstas deberán estar integradas mínimo en un 50% por mujeres. Las organizaciones políticas tendrán un año desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo para esta disposición.

Las listas de candidatos que avalen los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para cargos o corporaciones públicas de elección popular del nivel nacional y territorial deberán ser mínimo en un 50% mujeres, y sus listas inscritas deberán responder al principio de alternancia en cremallera en su composición.

La Ley reglamentará las sanciones a los partidos que incumplan con la paridad en las listas.

Parágrafo. Las sanciones contra los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos previstos en este artículo no se aplicarán en los casos del artículo transitorio 20 del Acto Legislativo No. 01 de 2017.

ARTÍCULO 6: El artículo 108 de la Constitución quedará así:

"**ARTÍCULO 108.** Las organizaciones políticas son movimientos y partidos políticos. La personería jurídica será adquirida acreditando un número de afiliados con respecto al censo electoral.

Una ley estatutaria desarrollará un sistema de adquisición progresiva de derechos y obligaciones políticas de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos y definirá el número de afiliados que se les exigirá para obtener la personería jurídica y para postular candidatos, estableciendo claramente las diferencias que existen entre grupo significativo de ciudadanos, movimiento político y partido político.

Los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica tendrán derechos diferenciados, los cuales serán reglamentados por ley.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad será revocada por el Instituto Electoral de la Nación con respeto al debido proceso.

La selección de los candidatos y las listas de los partidos y movimientos políticos se hará mediante mecanismos de democracia interna entre sus afiliados en el cual se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad de forma progresiva. El legislador definirá los tipos de mecanismos de democracia interna que podrán desarrollar las organizaciones políticas y la manera en que deberán acreditar, al momento de inscripción de sus candidatos y listas, que hicieron uso de tales mecanismos.

La inscripción de candidatos por parte de las organizaciones políticas con personería jurídica

<p>reconocida deberá ser avalada para los mismos efectos por quien ejerza la representación legal del partido o movimiento, o por quien éste delegue. Para el caso de los grupos significativos de ciudadanos la postulación será avalada por el Comité Promotor.</p> <p>La personería jurídica será suficiente para la postulación de listas y candidatos a cargos de elección popular.</p> <p>Para avalar candidaturas de grupos significativos de ciudadanos a presidente de la República, Gobernaciones, Alcaldías y a las diferentes corporaciones públicas, el Instituto Electoral de la Nación convocará por una sola vez, un año antes de la respectiva elección, una jornada de elecciones primarias, preelectorales, y con base en los siguientes resultados avalará las respectivas candidaturas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para presidente, gobernador o alcalde, la votación mínima obtenida por el candidato que, en las elecciones anteriores, haya alcanzado la menor votación. 2. Para Senadores, Representantes a la Cámara, diputados a las asambleas y concejales municipales, una votación igual o superior a la obtenida por el candidato que haya logrado una votación igual o superior a la última curul de la respectiva corporación. <p>Para postularse como candidato a un cargo de elección popular a través de un grupo significativo de ciudadanos, un movimiento o partido político, deberá acreditar una permanencia mínima de seis (6) meses en condición de afiliado a la respectiva organización política con anterioridad al momento de la inscripción. Si la organización política tuviese un periodo de creación menor a 6 meses el tiempo mínimo de permanencia deberá ser igual al de la creación de esta.</p> <p>No podrán postularse como candidatos por un partido, movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos, diferente, quienes hayan desempeñado cargos de elección popular, o hayan sido candidatos, en los dos (2) años anteriores a la fecha de la respectiva elección. Tampoco podrán postularse por otra colectividad quienes hubiesen desempeñado cargos directivos dentro de un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, un (1) año antes de la fecha de la elección.</p> <p>Los estatutos de los partidos y movimientos políticos, y el reglamento interno de los grupos significativos de ciudadanos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno, acorde a lo establecido por la ley. Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento político y grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas</p> <p>Parágrafo 1º. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica existentes al momento de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo conservarán la totalidad de los derechos que reconocidos por la Constitución y la ley durante los próximos 8 años; siempre y cuando presenten candidatos a las elecciones al Senado, sin perjuicio de las normas definidas para el partido creado en virtud del Acto Legislativo 03 de 2017.</p> <p>Parágrafo 2º. La ley establecerá un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación para su organización y funcionamiento, así como para la divulgación de programas, para promover, estimular y fortalecer los nuevos partidos y movimientos políticos que se creen</p>	<p>hasta marzo del 2022.</p> <p>Parágrafo 3. Clasificar como candidato en las elecciones primarias, no les da derecho a los grupos significativos de ciudadanos a obtener personería jurídica.</p> <p>Parágrafo 4. Los procesos de recolección de firmas de los grupos significativos de ciudadanos deberán realizarse mínimo con seis meses de antelación al periodo de campaña del certamen electoral para el cual fue desarrollado.</p> <p>ARTÍCULO 7: El artículo 109 de la Constitución quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 109: El Estado a través del Fondo Nacional de Financiación Política concurrirá con la financiación del funcionamiento de los movimientos políticos y partidos políticos con personería jurídica.</p> <p>La ley reglamentará las donaciones privadas de personas naturales y jurídicas al funcionamiento de las organizaciones políticas.</p> <p>Es prohibido a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para gastos de funcionamiento, bien sea de personas naturales o jurídicas extranjeras, o personas jurídicas nacionales con más del 10% de participación extranjera o que tengan contratos con el Estado.</p> <p>El Estado entregará para la financiación de las campañas electorales a cargos y corporaciones públicas de elección popular, a través del Fondo Nacional de Financiación Política, por lo menos con dos meses de anticipación a la fecha de las elecciones, un valor equivalente al 100% del total de los gastos declarados por todas las campañas para la elección inmediatamente anterior del mismo cargo o corporación. Estas sumas no serán reembolsables si se gastan de conformidad con la ley, ni requerirá garantía alguna.</p> <p>Mediante la reposición de gastos por voto depositado ningún candidato podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado. La ley reglamentará los montos asignados para las campañas electorales.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos que participen en elecciones a corporaciones públicas deberán declarar públicamente el reporte de ingresos y gastos que sean realizados durante la campaña electoral.</p> <p>Las campañas electorales y las organizaciones políticas no podrán entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos, ni contratar transporte de electores para la fecha de elecciones y para actos y manifestaciones públicas. El Instituto Electoral de la Nación regulará aquellos servicios de mínima cuantía que podrán ofrecerse en reuniones de las campañas electorales en las que el candidato exponga su propuesta siempre que éstos no condicionen el voto de la ciudadanía y sean registrados en el respectivo informe de gastos ante el Instituto Electoral de la Nación. Los ciudadanos no podrán exigir empleo, dádivas, donaciones o regalos a las campañas electorales ni a las organizaciones políticas con el propósito de ejercer el derecho al voto. La ley reglamentará la materia.</p>
<p>Las transacciones y movimientos monetarios de las organizaciones políticas y las campañas electorales deberán realizarse únicamente mediante los mecanismos y medios del sistema financiero, con excepción de aquellas transacciones de mínima cuantía que defina el Instituto Electoral de la Nación.</p> <p>El Instituto Electoral de la Nación implementará el Registro Nacional de Proveedores Electorales. En este se inscribirán todas las personas que suministren bienes y servicios a las campañas electorales y se registrarán los valores de referencia. Las campañas electorales sólo podrán adquirir bienes y servicios de quienes aparezcan en el registro, con excepción de las adquisiciones de mínima cuantía que defina la autoridad electoral.</p> <p>La ley otorgará incentivos a los ciudadanos, medios de comunicación, partidos y movimientos políticos que adelanten acciones a favor del control de los recursos con los cuales se financian las campañas electorales.</p> <p>Está prohibido a los partidos y movimientos políticos recibir financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas a través de recursos, bienes o servicios.</p> <p>La ley establecerá la responsabilidad penal para los representantes legales de las organizaciones políticas, los directivos de las campañas electorales, candidatos y particulares que violen estas disposiciones.</p> <p>Parágrafo 1: La financiación anual para el funcionamiento de los movimientos y partidos políticos con personería jurídica, se realizará a través del Fondo Nacional de Financiación Política, el cual debe equivaler anualmente al 0.5 por mil del Presupuesto Nacional.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Por una vez y antes del próximo certamen electoral la Contraloría General de la República realizará un estudio de los gastos de campaña a nivel nacional y territorial y su correspondencia con los topes para gastos de campaña establecidos por la autoridad electoral.</p> <p>ARTÍCULO 8. Modifíquese el artículo 126 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>"Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal Nacional Electoral, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Instituto Electoral de la Nación, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil."; y adiciónese el siguiente inciso:</p> <p>(...)</p> <p>Nadie podrá elegirse para más de tres períodos en cada una de las siguientes corporaciones: Junta Administradora Local, Concejo Distrital o Municipal, Asamblea Departamental y Congreso de la República sumando los periodos de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.</p>	<p>ARTÍCULO 9. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, <u>el Tribunal Electoral Nacional</u>, el Instituto Electoral de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.</p> <p>ARTÍCULO 10: El artículo 181 de la Constitución quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 181: Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior, excepto para el desempeño de cargo o empleo público previsto en el numeral 1 del artículo 180.</p> <p>Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido al mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés. El análisis del elemento temporal de las inhabilidades aplicables al llamado se hará teniendo como parámetro la fecha de la respectiva elección, en tanto que el de las incompatibilidades y conflicto de interés tendrá como referente la de su posesión.</p> <p>ARTÍCULO 11. El artículo 183 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 183. La pérdida de la investidura de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular ante el Tribunal Nacional Electoral procederá por las siguientes causales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por haber sido condenados penalmente, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 2. Por violación del régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses. 3. Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, mociones de censura, ordenanzas o acuerdos, según el caso. 4. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de la Corporación, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado. 6. Por los eventos descritos en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de Colombia.

<p>El decreto de la pérdida de la investidura tendrá como consecuencia que el miembro de la Corporación Pública de elección popular no pueda ser elegido, en ningún tiempo, en cargos de elección popular.</p> <p>PARÁ GRAFO 1. La causal 2 no aplicará por el solo hecho de reformar la Constitución Política, ni cuando se trate de considerar asuntos que afecten, al miembro de la Corporación Pública, en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.</p> <p>PARÁ GRAFO 2. Las causales 3 y 4 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.</p> <p>PARÁ GRAFO 3. Las causales 1, 2, 5 y 6 se extenderán a los demás cargos de elección popular con las mismas consecuencias establecidas para la pérdida de investidura. La ley desarrollará la materia.</p> <p>PARÁ GRAFO 4. Las sentencias de pérdida de investidura proferidas antes de esta reforma constitucional mantendrán su validez.</p> <p>ARTÍCULO 12. El inciso 3 del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Tribunal Nacional Electoral, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Consejero del Instituto Electoral de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.</p> <p>ARTÍCULO 13. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviados por el Consejo Superior de la Judicatura tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley.</p> <p>En el conjunto de procesos de selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se atenderá el criterio de equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la Rama Judicial y de la academia.</p> <p>Los Magistrados del Tribunal Nacional Electoral serán elegidos por el mismo de temas así: dos (2) temas de la Corte Constitucional, dos (2) temas de la Corte Suprema de Justicia; dos (2) temas del Consejo de Estado y una (1) tema la Comisión Nacional del Servicio Civil. Una de las temas de cada corporación deberá estar integrada sólo por mujeres.</p> <p>Cada una de las corporaciones postulantes, según sea el caso, reglamentará el procedimiento de selección de los tomados o magistrados para garantizar su reemplazo antes de que termine su período y, en los demás eventos, en un plazo no superior a treinta días. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta. La elección deberá hacerse</p>	<p>el plazo de diez días por la Corporación y en caso de que así no ocurra, la misma se hará día siguiente por la mayoría simple de los magistrados restantes.</p> <p>PARÁ GRAFO TRANSITORIO: El Tribunal Nacional Electoral entrará en funcionamiento dentro de los tres meses siguientes a la aprobación del presente acto legislativo. Los integrantes del primer Tribunal Nacional Electoral serán los actuales magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado, quienes culminarán sus períodos individuales y los magistrados que sean elegidos, uno por la Comisión Nacional del Servicio Civil, uno por la Corte Constitucional y uno por la Corte Suprema de Justicia. Los períodos de dichos magistrados serán de ocho, siete y seis años respectivamente.</p> <p>ARTÍCULO 14. El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 232. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Nacional Electoral se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. 2. Ser abogado. 3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 4. Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Nacional Electoral, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer. <p>PARÁGRAFO 1. Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.</p> <p>PARÁ GRAFO 2. No podrá ser Magistrado del Tribunal Nacional Electoral quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los diez años inmediatamente anteriores a su elección.</p> <p>ARTÍCULO 15. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 233. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Nacional Electoral serán elegidos para un período de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.</p>
<p>ARTÍCULO 16. inclúyase el capítulo 5 en Título VIII en la Constitución, el cual quedará así:</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO VIII: DE LA RAMA JUDICIAL</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO 5. DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL</p> <p>ARTÍCULO 245A. La jurisdicción electoral estará compuesta por el Tribunal Nacional Electoral y los Tribunales Electorales territoriales que determine la ley. Sus decisiones preservarán el principio democrático y la primacía de los derechos de los electores.</p> <p>El Tribunal Nacional Electoral estará integrado por siete magistrados. La Ley determinará el funcionamiento por salas y la manera en la que se garantizará la doble instancia en los procesos de pérdida de investidura de Congresistas y en aquellos casos en que el Tribunal Nacional Electoral actué como primera instancia.</p> <p>ARTÍCULO 17. Créese el artículo 245B de la Constitución Política así:</p> <p>ARTÍCULO 245B: El Tribunal Nacional Electoral es el máximo tribunal de la jurisdicción electoral y cumplirá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocer de la validez del acto de inscripción de candidatos a cargos de elección popular. • Conocer de la nulidad del acto de elección que se promueva contra quienes hayan sido elegidos popularmente y resolverla antes de su posesión en el cargo. • Conocer de las demandas de nulidad sobre actos de contenido electoral. • Conocer de las solicitudes de pérdida de investidura o del cargo, según sea el caso, garantizando siempre la doble instancia. • Decidir, previa solicitud de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República, sobre las sanciones disciplinarias o fiscales de funcionarios elegidos popularmente cuando impliquen separación temporal o de definitiva del cargo. • Decretar, previa solicitud del Instituto Electoral de la Nación, la pérdida o suspensión de personería jurídica y la privación del derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción de las organizaciones políticas, en los casos previstos por la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer de la nulidad del acto de elección del Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Procurador General de la Nación y resolverla antes de su posesión. • Conocer de la acción de la nulidad de los actos de elección por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. • Conocer de la Acción de Amparo Especial Electoral, que procederá contra las siguientes actuaciones: <ol style="list-style-type: none"> a. Las decisiones del Instituto Electoral de la Nación que revoquen la inscripción de candidatos por violación del régimen de inhabilidades y prohibiciones, así como por el incumplimiento de las calidades y requisitos del respectivo cargo. b. Las decisiones del Instituto Electoral de la Nación por medio de la cual se abstenga de declarar la elección de un candidato por las razones mencionadas en el literal anterior. c. La declaración de elección por causales de nulidad objetiva. <p>Solo procederá a solicitud de los candidatos y de las organizaciones políticas que los postulan.</p> <p>Tratándose de los casos señalados en los literales a y b, la acción deberá interponerse dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la decisión que se controvierte, resolverse en un término máximo de 10 días desde su reparto y su decisión hará tránsito a cosa juzgada.</p> <p>Tratándose del caso señalado en el literal c solo se podrá interponer y sustentar en la misma Audiencia Pública en la que se notifique por estrado la declaración de elección. El expediente será traslado a la jurisdicción contenciosa administrativa con todos los soportes necesarios para que pueda ser resuelto.</p> <p>Dentro de los 10 días siguientes a su recibo, se convocará Audiencia de Verificación documental y probatoria. El Instituto Electoral de la Nación concurrirá a sustentarla y pondrá a disposición todos los documentos necesarios para que la jurisdicción tome la decisión correspondiente, en especial aquellos requeridos por los candidatos y las organizaciones políticas.</p> <p>Recibida la documentación suficiente, y escuchadas las partes interesadas, la jurisdicción decidirá si confirma o modifica la declaración de elección dentro de los 10 días siguientes. La declaración de elección controvertida quedará suspendida hasta tanto se resuelva la Acción de Amparo Especial Electoral y la jurisdicción tendrá como plazo máximo para resolverla el primer mes del período para el cual se hace la elección.</p> <p>Esta Acción será de conocimiento exclusivo y en única instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Los Tribunales Administrativos conocerán de este recurso tratándose de elecciones municipales y distritales, sin perjuicio de poder preferente del Consejo de Estado para asumir directamente cualquiera de estas solicitudes."</p>

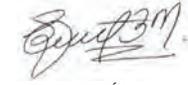
<ul style="list-style-type: none"> • Darse su propio reglamento. • Las demás que defina la ley. <p>Contra las decisiones del Tribunal Nacional Electoral solo procederá un recurso extraordinario de revisión por las causales especiales que defina la ley. Este recurso se tramitará ante el Corte Constitucional.</p> <p>ARTÍCULO 18: Elimínese el numeral 7º del artículo 237.</p> <p>ARTÍCULO 19: Adiciónese el Artículo 239A a la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 239A: Créase el Recurso de Amparo Especial Electoral, el cual podrá ser interpuesto contra la decisión del Instituto Electoral de la Nación que revoque la inscripción de un candidato por violación al régimen de inhabilidades y prohibiciones, así como el cumplimiento de requisitos del respectivo cargo. Igualmente podrá interponerse contra la decisión del Instituto Electoral de la Nación en relación con el <u>escrutinio general de toda votación</u>.</p> <p>Este recurso será de conocimiento exclusivo y en única instancia por parte del Tribunal Nacional Electoral. Los Tribunales Electorales que determine la ley conocerán de este recurso tratándose de elecciones territoriales. El Tribunal Nacional Electoral conocerá de los recursos presentados contra la decisión de revocatoria de la inscripción de los candidatos en las elecciones nacionales y frente a la decisión con respecto al escrutinio general de toda votación nacional.</p> <p>El Recurso de Amparo Especial Electoral deberá resolverse en un término máximo de 10 días desde su reparto y su decisión hará tránsito a cosa juzgada.</p> <p>ARTÍCULO 20. El artículo 258 de la Constitución quedará así:</p> <p>Artículo 258. El voto será un derecho y una obligación ciudadana. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos, grupos significativos de ciudadanos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.</p> <p>La ley reglamentará las sanciones y beneficios por ejercer o no el sufragio.</p>	<p>PARÁGRAFO 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Se implementará un sistema mixto que combine el voto electrónico, el sistema biométrico y la papeleta física. Se reglamentará el procedimiento de auditoría del software donde se registre el escrutinio de los votos, para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones desde las elecciones del año 2022.</p> <p>ARTÍCULO 21: El artículo 262 de la Constitución quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.</p> <p>Las listas serán cerradas y bloqueadas para las elecciones a todas las corporaciones públicas, excepto para las listas de coalición que podrán optar por el mecanismo de voto preferente. Para este caso, la votación sumada de las organizaciones integrantes de la coalición no podrá superar el 15 % de la votación total, para la misma corporación en el período electoral inmediatamente anterior. La selección de los candidatos de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna de conformidad con la ley. En la conformación de las listas se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad.”</p> <p>ARTÍCULO 22. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 264. El Instituto Electoral de la Nación se compondrá de siete (7) miembros elegidos por el mismo Instituto Electoral de la Nación, para períodos institucionales de ocho (8) años de ternas así: dos (2) ternas de la Corte Constitucional, dos (2) ternas de la Corte Suprema de Justicia; dos (2) ternas del Consejo de Estado y una (1) terna del Presidente de la República. Una de las ternas estará integrada únicamente por mujeres.</p> <p>Para ser miembro del Instituto Electoral de la Nación se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. II. Tener título universitario. III. Ser mayor de 35 años. IV. Tener experiencia de 10 años en su respectiva profesión <p>No podrá ser consejero del Instituto Electoral de la Nación quien:</p>
<ol style="list-style-type: none"> I. Haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los diez años inmediatamente anteriores a su elección. II. Haya celebrado con alguna de las entidades que componen la organización electoral, contrato por valor superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes durante los 2 años anteriores o se encuentre en ejecución dentro de este mismo período. III. Tampoco, quien haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haber contratado en los 10 años anteriores con alguna de las entidades que componen la organización electoral. <p>PARÁGRAFO: Los siete primeros miembros del Instituto Nacional, serán designados luego de un proceso de selección que estará a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil; la ley reglamentará la materia.</p> <p>ARTÍCULO 23. El artículo 265 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 265. El Instituto Electoral de la Nación ejercerá la inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa.</p> <p>El Instituto Electoral de la Nación ejercerá las siguientes funciones de conformidad con la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reglamentar las normas electorales de rango legal. 2. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral. 3. Realizar los escrutinios, conocer de los recursos que se presenten contra ellos, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. 4. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno, organizaciones políticas y los ciudadanos en materias de su competencia. 5. Presentar proyectos de acto legislativo y de ley en materia electoral. 6. Convocar, dirigir y organizar las elecciones, y elaborar los respectivos calendarios electorales. 7. Coordinar las Comisiones de Seguimiento Electoral y la Unidad de Transparencia Electoral. 8. Velar por el cumplimiento de las normas electorales, remitir los casos en los cuales se evidencian incumplimientos de las Normas Electorales al Tribunal Nacional Electoral, de acuerdo con la Constitución y la ley. En los casos que así corresponda, solicitar a la jurisdicción electoral la pérdida del cargo o la investidura de funcionarios elegidos popularmente, así como la pérdida o suspensión de personería jurídica de las organizaciones políticas y la privación del derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción. 9. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y demás organizaciones políticas y llevar su registro y el de sus aliados de las mismas. 10. Declarar la disolución, liquidación, fusión y escisión de las organizaciones políticas. 	<ol style="list-style-type: none"> 11. Administrar y distribuir oportunamente a través del Fondo para la Financiación de la Política, los aportes para el funcionamiento de las organizaciones políticas y el financiamiento de las campañas electorales. 12. Aprobar y auditar permanentemente el Censo Electoral. 13. Fijar los criterios que en la conformación de las listas deben implementar los partidos y movimientos políticos para garantizar una mayor inclusión de mujeres, jóvenes y minorías al interior de los partidos y movimientos políticos, así como en la integración de listas o postulación de candidatos para cargos de elección popular, en virtud de los principios de paridad, alternancia y universalidad de género. 14. Contribuir activamente al fortalecimiento de valores democráticos, promover e implementar programas de formación y educación ciudadana en asuntos electorales, formación de Partidos, Movimientos Políticos y Grupos Significativos de Ciudadanos. 15. Acreditar a los testigos y observadores electorales. 16. Darse su propio reglamento. 17. Las demás que le confiera la ley. <p>Las funciones misionales del Instituto Electoral de la Nación no podrán ser subcontratada.</p> <p>PARÁGRAFO: Se creará una sala de consulta, con los representantes que deleguen los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica.</p> <p>ARTÍCULO 24. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, de cumplir las siguientes calidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser colombiano/a de nacimiento y ciudadano/a en ejercicio. 2. Tener título universitario. 3. Ser mayor de 35 años. 4. Tener experiencia de 10 años en su profesión. <p>No podrá ser Registrador Nacional del Estado Civil quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los diez años inmediatamente anterior a su elección. Tampoco, quien haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haya celebrado con alguna de las entidades que componen la organización electoral, contrato por valor superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes durante los 2 años anteriores o se encuentre en ejecución dentro de este mismo período.</p> <p>La Registraduría Nacional del Estado Civil ejercerá las funciones que establezca la ley, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.</p>

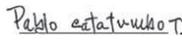
La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro exigible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

Artículo 25. Vigencia La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los congresistas,


JULIÁN GALLO CUBILLOS
 Senador de la República


GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
 Senador de la República
 Coalición Lista de la Decencia

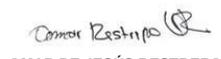

PABLO CATATUMBO
 Senador de la República


CRISELDA LOBO
 Senadora de la República

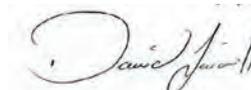

CARLOS ALBERTO CARREÑO
 Representante a la Cámara


LUIS ALBERTO ALBÁN
 Representante a la Cámara


JAIRO REINALDO CALA
 Representante a la Cámara


OMAR DE JESÚS RESTREPO
 Representante a la Cámara


AIDA AVELLA ESQUIVEL
 Senadora de la República
 Coalición Decentes-Unión Patriótica


ABEL DAVID JARAMILLO LARGO
 Representante a la Cámara


LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
 Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE 2020 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL QUE PERMITA LA APERTURA DEMOCRÁTICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA"

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Las movilizaciones sociales presentadas en buena parte del primer semestre del año 2021, así como sus antecedentes desde el 2019, las grandes movilizaciones en apoyo al Acuerdo de Paz luego de los resultados del plebiscito del 2016 y la masiva participación de más de once millones de personas en la consulta anticorrupción; son un llamado urgente de la ciudadanía a una reforma política y del sistema electoral que hoy no logra representar el sentir y los mecanismos de participación y decisión que la ciudadanía espera como herramienta fundamental de un estado democrático frente al sentir popular.

Una reforma política y electoral sería entonces un camino importante para darle cabida a las reivindicaciones de las comunidades que han venido manifestándose y organizando su inconformidad a lo largo y ancho del país; pues el sistema político es precisamente instituciones y procedimientos que le dan espacio a la organización del poder político en los territorios.

La ciudadanía en menos de un 40% confía en las elecciones y mucho menos en el conteo de votos, esto redundando en una baja participación en las elecciones y por tanto en el uso del sistema político y electoral como vía para la conducción de sus intereses y malestar en la dirección del país. Según la última encuesta sobre cultura política realizada en el 2019 "(...) el 32,6% de la población de 18 años y más para el total nacional afirmó que el proceso de conteo de votos es transparente en su municipio. En los centros poblados y el área rural dispersa, este porcentaje de personas fue mayor (40,8%), y menor para la población residente en las cabeceras municipales con el 30,5%".

El siguiente acto legislativo se enmarca entonces, en las necesidades estructurales de reforma que tiene el Estado colombiano y el mandato del "Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" suscrito entre el Gobierno Nacional, en representación del Estado colombiano, y las FARC-EP, particularmente en los elementos definidos en el punto 2.3 referente a "Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad" y las recomendaciones realizadas por la Misión Electoral Especial que desarrolló el plan de trabajo definido por el punto 2.3.4 de este mismo Acuerdo.

Retomando el sentido de lo allí planteado en su preámbulo:

¹ Encuesta de Cultura Política -ECP- DANE, 2019. Ver en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

"La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz."

Adicionalmente, con el fin de dar continuidad a los proyectos de reforma política de los años anteriores, este proyecto retoma en parte el contenido de los Proyectos de Acto Legislativo 012 de 2017, 019 de 2018, 06 de 2019 y 07 de 2020 que fueron archivados.

A pesar del archivo de las iniciativas anteriores y de la veintena de los intentos de reforma política que tuvieron el mismo destino, este proyecto busca avanzar en la promoción de la participación política y en otorgarle mayores garantías, avanzar en la adquisición progresiva de derechos de las organizaciones políticas, modernizar la organización electoral, para asegurar una mayor autonomía e independencia de los entes que la integran, lograr mayor transparencia en el ejercicio de la política y combatir la corrupción en el proceso electoral colombiano.

Con base en los propósitos enunciados anteriormente, en el marco de este acuerdo se contemplan medidas para la profundización de los mecanismos democráticos, la ampliación de la participación electoral, la apertura de espacios de acceso al sistema político, la promoción de la transparencia en los procesos electorales y la reforma del régimen y de la organización electoral. Al respecto, señala lo siguiente:

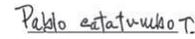
"Para la consolidación de la paz se requiere así mismo la promoción de la convivencia, la tolerancia y no estigmatización, que aseguren unas condiciones de respeto a los valores democráticos y, por esa vía, se promueva el respeto por quienes ejercen la oposición política".

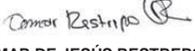
Esas garantías suponen, por una parte, una distribución más equitativa de los recursos públicos destinados a los partidos y movimientos políticos y una mayor transparencia del proceso electoral, que requiere de una serie de medidas inmediatas especialmente en las regiones donde aún persisten riesgos y amenazas, así como de una revisión integral del régimen electoral y de la conformación y las funciones de las autoridades electorales. Y, por otra parte, el establecimiento de unas mayores garantías para el ejercicio de la oposición política. La revisión y modernización de la organización y del régimen electoral debe propiciar una mayor participación de la ciudadanía en el proceso electoral.

En esta misma línea, el punto 2.3 del Acuerdo Final desarrolla asuntos esenciales para promover la transparencia en los procesos electorales, como: (i) la implementación de campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia electoral, (ii) habilitar mecanismos de denuncias, (iii) crear un sistema de seguimiento, así como (iv) fortalecer la capacidad de investigación y sanción de delitos, faltas electorales e infiltración criminal en la actividad política, (v) adoptar medidas para mejorar la transparencia de la financiación de campañas, (vi) implementación de medios electrónicos en eventos electorales, entre otros (Punto.2.3.3.1).

<p><u>Registro de Afiliados y Personería Jurídica</u></p> <p>Por otro lado, en el punto 2.3.1.1 se acordaron cambios al sistema de partidos políticos. En primer lugar, se estableció la necesidad de redefinir los requisitos para la constitución de Partidos y Movimientos Políticos, eliminando la necesidad de obtener un número mínimo de votos en las elecciones de Congreso para adquirir y mantener la respectiva personería jurídica. Sin embargo, se señaló que, para el reconocimiento de esta, se les exigirá un número mínimo de afiliados que garantice la existencia de organizaciones políticas serias y evite la proliferación indiscriminada de organizaciones sin un verdadero arraigo social y ciudadano.</p> <p>De acuerdo al informe de la Misión Especial Electoral, es clara la importancia del registro de la identificación de los militantes de los partidos y movimientos políticos, esto en primer lugar porque permite evitar la doble militancia y porque con un registro de afiliados es posible convocar consultas "verdaderamente internas o cerradas, es decir, en las cuales únicamente participan los afiliados". (MOE, 2017)</p> <p>También destaca la Misión que en la actualidad es imposible tener esta información, porque el registro de afiliados es prácticamente inexistente. Ni las organizaciones políticas ni el CNE se han esforzado lo suficiente para lograr que el registro de afiliados opere, las organizaciones pequeñas tienen a tener más candidatos que afiliados, y tan solo ciento cinco mil ciudadanos el 0.31% del censo electoral en 2015 se encuentran afiliados a una organización política con personería, (MEE, 2017) adicional a ello un control efectivo sobre los afiliados y militantes también permitiría el seguimiento a los recursos de estas organizaciones, contribuyendo en frenar los procesos de corrupción que las han aquejado durante años.</p> <p><i>"Cabe destacar que a pesar de existir una regulación al respecto (1839 de 2013, proferida por el Consejo Nacional Electoral), esta resolución no cumple con los estándares exigidos por la constitución de acuerdo con el cual los derechos y deberes fundamentales de las personas y la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos deberán tramitarse a través de ley estatutaria"</i>.</p> <p>De otro lado, el Acuerdo Final contempló la necesidad de adelantar una revisión integral del sistema y organización electoral, con el fin de aumentar su autonomía, modernizar los procedimientos, combatir la corrupción y propiciar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones para todos los actores. Para cumplir con este objetivo se acordó realizar un estudio detallado sobre la situación actual de la organización y el sistema electoral para luego entregar sus recomendaciones frente a las acciones necesarias para profundizar la transparencia y mejorar el régimen y organización electoral del país.</p> <p>Este estudio, estuvo a cargo de la Misión Electoral Especial (MEE), la cual fue jurídicamente creada mediante la Resolución Conjunta No. 65 de 2017, proferida por el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, otorgándole un periodo de tres (3) meses para entregar sus recomendaciones al Gobierno Nacional. Se conformó por expertos con plena independencia de las partes involucradas (Gobierno Nacional y guerrilla</p> <p>² Informe Final de la Misión Electoral Especial. Ver en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf</p>	<p>de las FARC-EP) y estuvo conformada por seis (6) expertos de las más altas calidades, cuya selección se realizó a través del Centro Carter, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, con el objetivo de garantizar neutralidad frente a su escogencia.</p> <p>Para realizar la investigación, la Misión Especial Electoral adelantó un extensivo trabajo de campo cuantitativo y cualitativo. Organizó reuniones con partidos políticos con representación en el Congreso de la República y con diferentes organizaciones políticas del país, con el fin de obtener sus perspectivas y sugerencias frente a las reformas que concluyeron deben implementarse para asegurar un sistema y una organización electoral más adecuada. Posteriormente, los días 24 y 25 de marzo de 2017, la Misión realizó en Cartagena una primera socialización de la investigación y sus respectivas propuestas con los partidos políticos. Allí, los investigadores tuvieron la oportunidad de obtener una retroalimentación de importantes figuras como congresistas y representantes de entidades estatales, como el Consejo de Estado y la Registraduría Nacional del Estado Civil.</p> <p>Finalmente, después de investigación rigurosa, técnica e independiente, el 17 de abril del 2017 la Misión entregó al Presidente de la República el informe final, en el cual se incluyen las recomendaciones de reformas constitucionales y legales que a juicio de la MEE deberían hacerse al sistema y organización electoral. Sus propuestas giraron en torno a tres ejes principales: (i) la arquitectura institucional, (ii) la reforma al sistema electoral y (iii) el sistema de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales³. Este es, por cierto, el mismo andamiaje que tiene el articulado del presente proyecto de ley de acto legislativo, aunque se incluye un cuarto pilar correspondiente a la participación.</p> <p><u>Reforma a la Organización Electoral</u></p> <p>Frente a la arquitectura institucional, la Misión propuso la creación de un Consejo Electoral Colombiano, cuya función principal debe ser la inspección y vigilancia de las organizaciones políticas, además de la reglamentación de los procesos electorales. Es decir, reemplaza las funciones que actualmente tiene el Consejo Nacional Electoral (CNE). Así mismo, propuso la creación de una Jurisdicción Electoral, conformada por una Corte Electoral y tribunales electorales regionales, lo cuales, entre otras funciones, estarán encargados de decidir sobre la nulidad de elecciones, la pérdida de investidura y las sanciones disciplinarias de los funcionarios elegidos popularmente. Por último, sugirió mantener la Registraduría Nacional, como ente encargado del registro civil e identificación de las personas y la dirección y organización de elecciones. Esto último, modificado en esta iniciativa, que desprendió la labor de organización de las elecciones de la Registraduría Nacional y la traspasó al Instituto Electoral.</p> <p><u>Financiamiento Estatal de las Elecciones.</u></p> <p>³ El Informe final de la Misión Electoral Especial se puede consultar en la dirección electrónica https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf</p>
<p>Frente al financiamiento de los partidos y las campañas, la MEE concluyó que el sistema mixto era el más adecuado, siempre haya una preponderancia del aporte estatal sobre el privado. Asimismo, sugirió al Gobierno implementar un mecanismo de aportes directos distribuidos una parte de manera equitativa, y otra dependiendo de los resultados electorales. Igualmente, sugirió habilitar el financiamiento indirecto, a través del cual el Estado contribuirá al funcionamiento pleno de la democracia, como transporte público el día de elecciones y publicidad en medios de comunicación.</p> <p>Por último, el proyecto propone ajustes que se pueden resumir de la siguiente forma: (i) permitir una mejor armonización de nuestro ordenamiento jurídico con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, (ii) impulsar medidas para garantizar mayor representación ciudadana, en especial de mujeres y jóvenes, (iii) profundizar la transparencia en las campañas electorales, (iv) eliminar incentivos perversos en materia de financiación de campañas políticas, (v) promover el fortalecimiento de los partidos políticos, (vi) otorgar mayores herramientas a los órganos estatales para controlar los dineros utilizados en campañas, (vii) garantizar órganos de control independientes, sin afiliación política, (viii) asegurar investigaciones y sanciones por delitos o faltas electorales eficaces y oportunas en el tiempo e (vii) incentivar la renovación política.</p> <p>AUDIENCIAS PÚBLICAS</p> <p>En el marco de la preparación del informe de ponencia al Acto Legislativo 06 de 2019, sobre el cual éste busca tener continuidad en el debate, se desarrollaron dos audiencias públicas, el 2 y el 9 de octubre, en el salón de la Comisión Primera de Senado.</p> <p>La Audiencia del 2 de octubre fue destinada a instituciones educativas y centros de estudio e investigación expertos en el tema. A esta asistieron los profesores Yann Basset y Sandra Botero del departamento de Ciencia Política de la Universidad del Rosario, la profesora Gineth Narváez de la Universidad Santo Tomás, Catalina Robayo delegada de la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento (CODHES), Camilo Mancera delegado de la Misión de Observación Electoral (MOE), David Flórez delegado de Viva la Ciudadanía y Marcela Carvajal del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEDIPO), así mismo intervino el exmagistrado del Consejo Nacional Electoral Armando Novoa.</p> <p>Los principales aportes de los asistentes a la Audiencia fueron:</p> <p>Yan Basset (Universidad del Rosario)</p> <p>Sobre el Aumento del periodo presidencial, el profesor afirma que no puede realizarse sin aumentar los periodos de las elecciones regionales, y las corporaciones legislativas, así como la estabilización del sistema de pesos y contra pesos que se vería afectados con las iniciativas. Propone una ampliación del periodo a cinco años, para todas las autoridades.</p> <p>Considera negativo permitir el voto preferente en coaliciones, argumentando que asuntos como la paridad se verían gravemente afectados con este tipo de concesiones. A su vez el</p>	<p>profesor manifiesta su preocupación por el artículo, que permite la creación de un partido con la "sola" intención del 25% de una bancada.</p> <p>El profesor plantea que no se encuentra en el articulado la mención del voto obligatorio, ni la propuesta de modificación del Congreso. Se insiste en la propuesta de atar la personería jurídica al número de afiliados y no al número de votos, menos cuando este requisito depende de los resultados en elecciones de carácter nacional. Se mantiene el vacío jurídico de las coaliciones y la personería jurídica de los partidos y movimientos que las compongan. Finalmente, no comparte la postura de limitar el periodo en los cuerpos colegiales a tres periodos, siendo la experiencia necesaria para el buen funcionamiento de las mismas, el principal argumento.</p> <p>Sandra Botero (Universidad del Rosario)</p> <p>La profesora Botero hace especial mención al tema de Paridad de género. Saluda las medidas que plantea el proyecto, pero menciona que es necesario una serie de medidas de seguimiento que incluyan sanciones al incumplimiento de estas.</p> <p>Plantea que el Voto electrónico por sí solo no menciona ningún problema, "el problema está en el software", según la profesora, las experiencias internacionales muestran que el voto electrónico no resuelve el problema de fondo y puede acarrear problemas de corrupción electoral. En algunos países se ha vuelto del voto electrónico a las papeletas, que son más fáciles de verificar.</p> <p>Afirma que, para el Tribunal Nacional Electoral, es necesario crear un mecanismo de elección de los magistrados que fomente la transparencia y la meritocracia. Sobre la Financiación de las Campañas, la financiación meramente estatal puede generar inequidad en la distribución de los recursos, fortaleciendo los partidos hegemónicos, se debe mantener un sistema mixto, con una fuerte vigilancia de los recursos privados.</p> <p>Sobre el tema del Máximo tres periodos por corporación, afirma que esto afecta a partidos y movimientos pequeños que no tienen un "pool" de candidatos, no permite la experiencia que es necesaria en el desarrollo del trabajo legislativo, entre otros y considera más efectivo el fortalecimiento de las UTL. Finalmente, afirma que las listas Abiertas en coalición, son una medida negativa particularmente para el desarrollo de medidas como la paridad.</p> <p>Marcela Valencia (CEDIPO).</p> <p>El Centro de Pensamiento y Diálogo Político plantea cinco problemas a resolver en una Reforma Política y Electoral Un primer asunto el de generar condiciones y garantías para la participación y ampliación democrática a las fuerzas minoritarias. Un segundo asunto es generar un rediseño institucional que permita recuperar la legitimidad de la sociedad en el proceso electoral que garanticen censos electorales depurados, transparencia en los comicios, desprivatización de las elecciones, entre otros asuntos. Un tercer problema referido a los desequilibrios y desigualdades territoriales para garantizar una representación política pues la representación parlamentaria se concentra mayoritariamente en cinco departamentos</p>

<p>del país. Un cuarto problema referido a las fuentes de financiación y el acceso de las fuerzas políticas a dichas fuentes, esto pues hoy resulta de mayor importancia para ganar las elecciones acceder a las grandes maquinarias electorales y la financiación de los privados que el debate democrático y amplio de ideas. Y finalmente un quinto problema asociado con la precariedad de la institucionalidad existente. Aunado a la politización de escenarios como el Consejo nacional electoral. Esto es Politización que no genera garantías para que realmente sea un guardián de los procesos democrático-electorales.</p> <p><i>En concreto sobre la Reforma Propuesta plantean:</i></p> <p>Sobre el Umbral para la adquisición de derechos plantea que la generación de categorías para adquirir la personería jurídica a partir de los resultados electorales puede generar confusión y dispersión en el sistema político, se debe conducir a lo propuesto de la Misión Electoral Especial sobre la adquisición de personería por número de afiliados.</p> <p>Así mismo sobre los Grupos Significativos de ciudadanos, plantean que la reglamentación es confusa, debe recogerse lo planteado en el Acuerdo de Paz, en relación a la inscripción de afiliados como mecanismo para asignar la personería jurídica. Así mismo plantea como inconveniente la ampliación del periodo presidencial a seis años por la pérdida del equilibrio de poderes.</p> <p>Catalina Robayo (CODHES)</p> <p>La Consultoría saluda la elaboración del proyecto que se enmarca en las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE) y hace un llamado a que el Congreso cumpla con lo acordado en términos de participación en el punto dos del Acuerdo de Paz, particularmente la garantía a los derechos de las Víctimas representado en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.</p> <p>Frente a algunos elementos del proyecto, plantea que el Voto Obligatorio debe ser acompañado necesariamente de propiciar mecanismos pedagógicos de participación ciudadana, con garantías de acceso y universalidad con transparencia en los procesos electorales; así mismo de institucionalidad electoral fuerte que garantice las condiciones de participación a los territorios, particularmente el diseño de políticas públicas que establezcan derechos políticos de cedulación y acceso a puestos de votación, especialmente para los territorios más pobres en contextos de violencia y para las poblaciones de víctimas, indígenas y afrodescendientes.</p> <p>David Flórez. (Corporación Viva La Ciudadanía)</p> <p>La Corporación habla del proyecto, particularmente en lo referente al fortalecimiento de las organizaciones y partidos políticos. Sobre la reglamentación planteada de los grupos significativos de ciudadanos, plantean que en la redacción no es claro cuál será el mecanismo que aplicará a estos teniendo en cuenta que su reconocimiento se basa en personajes políticos y el mecanismo es la recolección de firmas. Proponen un sistema descentralizado de organizaciones políticas que permita la creación de partidos y movimientos políticos</p>	<p>locales, departamentales y nacionales, que propiciarán la pluralidad democrática y la participación ciudadana.</p> <p>Sobre las Listas cerradas, plantean que se hace necesario un mecanismo para evitar la asignación a dedo por parte de los denominados caciques de los partidos (bolígrafo), como por ejemplo medidas que definan los métodos de elección delegando esta acción en los estatutos de los partidos políticos y dictando una obligación para que la autoridad electoral diseñe el mecanismo de democracia interna.</p> <p>Con relación a la Adquisición progresiva de derechos, recuerda lo pactado en el Acuerdo frente a la necesidad de diseñar un mecanismo progresivo que tenga en cuenta el comportamiento municipal, departamental y nacional. (este trámite debe realizarse mediante Ley Orgánica) que vaya más allá de los votos y tenga en cuenta un sistema de afiliados que incentive al fortalecimiento de los Partidos y Movimientos políticos. Sobre la Jurisdicción Electoral, importante la creación de tribunales regionales electorales, y que el Instituto Nacional Electoral sea de naturaleza partidaria permitiendo la participación de todas las agrupaciones con personería jurídica, pues este definiría temas que los atañen directamente de carácter administrativo y no judicial que sería la labor de la Jurisdicción.</p> <p>Plantean como desatinada la propuesta de ampliación del periodo presidencial por el desajuste institucional que generaría. Frente a la Financiación Estatal, no la ven tan conveniente y plantean que debe prohibirse la financiación directa a los candidatos por personas naturales y jurídicas, excepto aquellos aportes de mínima cuantía que deberán ser definidos por la autoridad electoral, así mismo proponen que deberían hacerse las donaciones y aportes directamente al Fondo Nacional de Financiación Política y redistribuidos de forma equitativa entre los partidos y movimientos políticos.</p> <p>Sobre la Participación joven en las elecciones proponen reducir la edad para ser elegido en JAL Concejos Municipales a 16 años, cuotas de participación en cargos directivos de movimientos y partidos políticos, así como las listas a corporaciones. Sobre la Pedagogía Electoral proponen asignar la responsabilidad a la Registraduría Nacional de "impulsar y promover la pedagogía electoral " (modificación del artículo 266 de la Constitución). Así mismo proponen incluir en el calendario electoral de todas las elecciones una jornada nacional de simulacro electoral, en la que, en todos los Colegios, Universidades, Instituciones públicas, Juntas de Acción Comunal y Empresas Privadas se realicen una jornada que le permita a los ciudadanos conocer la función de cada una de las corporaciones o cargo uninominal.</p> <p>Camilo Mancera – MOE</p> <p>La Misión de Observación Electoral agradece que muchas de las propuestas de la Misión en el marco de la MEE se hayan recogido en este proyecto. Frente a este encuentran algunas incongruencias porque en algunas situaciones en que el Instituto Nacional Electoral tiene competencias sobre la inscripción de candidaturas, pero en otras partes las tiene el Tribunal y hasta en el Consejo de Estado, esto generaría el mismo problema que se tiene ahora que las consecuencias de la inscripción de candidaturas y sus procesos se van a demorar demasiado.</p>
<p>La posibilidad de que los menores ejerzan el voto genera un riesgo muy alto, porque se incluye uno de los sujetos más vulnerables de constreñimiento. El objetivo sobre el incremento en la participación, así como una conciencia sobre el proceso es importante, pero se pueden establecer medidas alternativas que los acerquen a estos procesos pero que no los pongan en riesgo con el ejercicio electoral.</p> <p>Consideran que la democracia interna de los partidos es un importante avance, debe establecerse la obligatoriedad de los mecanismos de democracia interno. Se hace referencia al tema de afiliados en lo referente a la adquisición progresiva de derechos fue un tema propuesto por la MOE, pero el proyecto no tiene un avance sobre este tema. Así mismo afirman que la paridad y la alternancia no puede existir sin que haya lista cerrada.</p> <p>Sobre la adquisición progresiva de derechos, en la propuesta deben considerarse a las organizaciones que solo plantean una representación a nivel regional, la MOE ha planteado que el reconocimiento de la personería jurídica podría ser también solo a nivel territorial. Hay un vacío en la conformación de los Grupos Significativos de Ciudadanos, no es claro el proyecto en cómo se conforman estos grupos, la propuesta de la MOE es que todos se articulen a un registro de afiliados. Unas primarias a nivel nacional para todos los Grupos Significativos, sin que haya un registro de afiliados, va a generar dificultades en la elaboración del proyecto.</p> <p>Plantea que no hay justificación para la creación de nuevas organizaciones políticas o la movilización de grupos de congresistas a nuevas organizaciones. Esta propuesta es contraria al objetivo del proyecto.</p> <p>Así mismo afirman que toda controversia de carácter electoral debe ser mediada por una decisión judicial, para eso es la jurisdicción electoral, no deben quedar estas definiciones en una entidad de orden administrativo como el Instituto. La acción de amparo electoral puede presentarse con buenos resultados, pero no debe limitarse a lo planteado en el proyecto y debe ampliarse su cobertura para la protección de derechos políticos.</p> <p>Armando Novoa – Ex Magistrado del Consejo Nacional Electoral.</p> <p>El exmagistrado habla sobre la urgencia de la Reforma Política, no solo como compromiso en el marco del Acuerdo de Paz, sino que los episodios que se están presentando a propósito de las elecciones del 27 de octubre ameritan que la Reforma se discuta con prelación a otros temas de la agenda nacional. Afirma que toda reforma política y electoral debe jerarquizar las prioridades en el diálogo político, es necesario que este proyecto se sincere y se ubique en lo que realmente corresponde para no tener las experiencias anteriores que en el marco de la Constitución del 91 generaron la multiplicación en más de doscientos partidos.</p> <p>Plante el Dr. Novoa que el sistema que hay hoy permite que haya partidos fuertes, grupos significativo y grupos regionales. Es inconveniente incorporar la idea de partidos políticos regionales en esta propuesta o una diferente escala de umbrales para la acreditación de candidatos, pues hoy la distorsión y la falta de gobierno al interior de los partidos en la actividad electoral de sus líderes regionales hace incontrolable el manejo de la financiación</p>	<p>de las campañas. Afirma que hoy hay un sistema de nepotismos electoral capturado por algunas familias en las regiones.</p> <p>Los grupos significativos deben ser regulados en la recolección de firmas, en las campañas anticipadas y tiene que haber una igualdad de condiciones entre los partidos y los grupos significativos de ciudadanos. En Colombia se construyó un sistema de financiación paralela, por debajo de la mesa no solo como el caso de Odebrecht, sino como el caso de Pacific Rubiales que llegaron a las dos campañas presidenciales. Los ingresos del 2014 fueron mínimo tres veces el tope definido por el Consejo Nacional Electoral, entre las dos campañas fue cercano a los treinta mil millones de pesos. A través de sociedades en Panamá, recursos en efectivo a los partidos políticos de la coalición, los partidos valiéndose de los vacíos en el estatuto de partidos (Ley 1475) entregaron esos recursos en efectivo que los entregaron a las direcciones de los partidos y lo irrigan a las direcciones regionales y eso no aparece en la contabilidad de las campañas.</p> <p>La caducidad de la actividad sancionatoria fue la tesis del CNE para no investigar y premiar a quienes mejor ocultó los recursos de campaña de la contabilidad que se reporta a Cuentas Claras. Esta tesis de caducidad debe revisarse en esta Reforma Política.</p> <p>El exmagistrado plantea que la Reforma debe discutir la capacidad de control sancionatorio de la organización electoral, pero con la estructura del CNE hoy es imposible que se avance esas investigaciones. Se debe discutir la configuración, pero mantener una estructura bicéfala puede ser inconveniente, el Instituto electoral debe tener un origen de carácter puramente técnico, con una sala de consulta con presencia de los partidos como en México. Finalmente, afirma que se debe revisar la elección del Registrador Nacional, las instituciones y la academia deben revisar este proceso, las Altas cortes deben estar bajo el escrutinio público para revisar ese proceso. El Registrador debe rendir cuentas cuando se contrate el software de escrutinio.</p> <p>Gineth Narváez (Universidad Santo Tomas)</p> <p>La profesora Narváez saludó los avances del Acuerdo Final de Paz, a través de escenarios de reconciliación y la posterior implementación del Estatuto de la Oposición, entiende el Acuerdo final como un espacio de incidencia que plantea nuevos derroteros y debates necesarios lo que se comprende por la paz, justicia y garantías a la opinión diferente. El Estado debe comprometerse a reestablecer la confianza en las masas votantes que se enfrentan al ejercicio de la violencia en los territorios como lógica de acallamiento e intimidación.</p> <p>La profesora Narváez acompaña la iniciativa de la Reforma y plantea que se requiere desde los primeros niveles de formación, la cualificación y la procura de un voto de opinión que no sea manipulado, sobre lo cual se debe trabajar en procesos de formación y participación Política.</p> <p>Senador Gustavo Bolívar</p>

<p>La lista cerrada de nada sirve sin la financiación de partidos y campañas cien por ciento estatales, los problemas de corrupción nacen del origen de la financiación de las campañas. La ganancia en términos de transparencia e independencia no tiene precio frente a lo que costaría para el presupuesto del Estado para que los candidatos no endosen la voluntad popular.</p> <p>Frente al voto electrónico se debe pensar en un sistema mixto, en donde al votante se le entrega un certificado de su voto.</p> <p>Representante Carlos Carreño El representante plantea que la lista cerrada debe garantizar que en Colombia se de una disputa política programática y a los procesos democráticos internos de los Partidos y cambiar el modelo en las peleas de estructuras políticas mafiosas que se da en los territorios. La ley también exigiría que la lista sea paritaria. Se deben aclarar los criterios para elección de candidatos como en el caso del Registrador Nacional del Estado Civil.</p> <p>Sobre el financiamiento, la democracia liberal que ha sido el modelo a desarrollar ha determinado que las campañas se fundamenten en la propaganda, lo que determine que las campañas busquen altísimos recursos con este fin. La única forma de resolver las desigualdades en los certámenes electorales y la corrupción es la financiación total por parte del Estado.</p> <p style="text-align: center;">SEGUNDA AUDIENCIA PÚBLICA</p> <p>Para la segunda audiencia contó con la presencia de los partidos MAIS, la UP y los Senadores Aida Avella y Feliciano Valencia, a pesar de la citación y conformación de buena parte de las colectividades inscritas en el Consejo Nacional Electoral.</p> <p>JOSÉ OSPINA REY Representante Jurídico Nacional Maíz: Crítica, que unos congresistas electos por una plataforma política, una vez obtienen la curul se apartan de las decisiones colectivas de sus bancadas. Esto sucede con el Maíz y con otros (as). Por esta razón no comparte que un grupo de congresistas puedan constituirse como partido para efectos electorales. Propone que se puedan realizar audiencias públicas de descargos de estos (as) congresistas en los que se pueda perder la curul o investidura, una especie de revocatoria por vía de control político.</p> <p>ALBERTO ORTEGA: Representante del Movimiento Colombia Vota NO. Dice que "(...) estamos ad portas de una guerra civil (...) ustedes como dictadores de cualquier país comunista (...)". Se despatchó en agresiones, se retiró del recinto luego de insistir en manifestaciones irrespetuosas hacia el partido FARC.</p> <p>RODRIGO LONDOÑO ECHEVERRY: Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. En las negociaciones de La Habana-Cuba se consideró que esta reforma era uno de los elementos centrales del Acuerdo teniendo en cuenta que la falta de participación política fue una de las causas del mismo. Se valora el esfuerzo realizado por el Congreso.</p>	<p>El Acuerdo facilitó la reintegración a la vida civil de varios (as) ex guerrilleros que transitaron a un nuevo partido político. Explicó el reto de participar en política desde las regiones con todos los riesgos que ello implica, empero, se mantiene ese partido en la palabra empeñada pese a que la falta de voluntad política no permite avanzar en lo esperado. Aunque la MOE señaló la reducción del número de municipios en donde se presentaron riesgos electorales respecto de la anterior ocasión, lo cierto es que la violencia social asociada a estos aumentó.</p> <p>También criticó la financiación de campañas por actores privados para lo cual retomó un artículo de "El Espectador" que menciona dichos aportes de empresas a la política. El Tribunal Electoral Independiente y la financiación estatal de las campañas, un instituto tecnológico asociado a este nuevo sistema electoral, las listas cerradas con alternancia de género los destacó como un imperativo que permite su empoderamiento de la política.</p> <p>Solicitó que se revise el tema de grupos significativos de ciudadanos que ha sido usado como forma de evadir normas electorales por lo que solicitó clarificar sus límites y responsabilidades. Estima inconveniente ampliar el periodo presidencial a 6 años teniendo en cuenta los precedentes presidencialistas de este país, así como su desajuste frente al periodo de magistrados (as) y otros altos cargos de control y ejercicio del poder político.</p> <p>GABRIEL BECERRA: Unión Patriótica. Retoma lo dicho por Rodrigo Londoño acerca del balance negativo de la implementación del acuerdo en materia de reformas políticas, teniendo en cuenta que debería ser otro el escenario máxime si se considera que se trata de un proceso electoral que no tenían lugar bajo el conflicto armado de hace décadas, no obstante, dichas reformas no han tenido lugar cuando ellas debían ocurrir desde el momento mismo en que el Acuerdo de Paz se firmó, manteniéndose dichas estructuras tradicionales que impiden la modernización del sistema político.</p> <p>Entre otras ausencias, destaca la falta de garantías para el ejercicio de la protesta social, pues, por el contrario, estas expresiones de participación política se encuentran bloqueadas. Para que haya reforma debe haber pacto político que disponga los elementos centrales que guiarán ya que esta está suficientemente diagnosticada, lo que no existe es la voluntad para hacerlo realidad. Lo sustancial del proyecto estriba en la participación de las mujeres y los jóvenes, pero especialmente lo relativo a la estructura central del poder electoral el cual debe ser el resultado de ese pacto político fundamental.</p> <p>AIDA AVELLA ESQUIVEL: Unión Patriótica. Debe haber reforma electoral para que haya reforma política. Para el efecto puso de presente la actual situación del país, en donde los resultados para el caso del Congreso han estado signados por falta de investigaciones celeres en situaciones como las de Sumapaz en donde no se permitió abrir las urnas para verificar la pérdida o fraude sobre cerca de 450 votos que impidieron obtener una curul con que contaban.</p> <p>Por lo mismo plantea que el Código Fuente del software no puede estar en manos de empresas privadas, las cuales poseen intereses propios en dichos procesos. Adicionalmente la planta de personal de la Registraduría se encuentra compuesta en cerca del 90% mediante</p>
<p>contratistas, pero también empresas que controlan toda la cadena de procesos operativos (papeletas, convocatorias de jurados (as), testigos (as), etc.).</p> <p>FELICIANO VALENCIA-Circunscripción indígena:</p> <p>Destaca del proyecto la inclusión de las mujeres y los jóvenes, teniendo en cuenta que entre comunidades indígenas dicha participación inicia a los 14 años. Reitera su desacuerdo con las re-elecciones indefinidas, así como las pretensiones de reducir la participación de las comunidades étnicas, por lo que pide que este aplique también a las demás entidades territoriales.</p> <p>También señala que se deben modificar los diseños de tarjetones por lo que no recoge las formas indígenas en la medida que pueden incidir en confusión al elector (a). Por lo mismo, considera que la Registraduría debe independizarse y reformarse de modo que pueda lograr dichos cambios exigidos desde las comunidades.</p> <p>Recogiendo las propuestas de las audiencias presentamos a continuación las propuestas de modificaciones: Frente al artículo 5 se cambia lo referente a la Registraduría Nacional del Estado Civil por el Instituto Nacional Electoral que tendría sus funciones.</p> <p>Los aportes de los asistentes a las Audiencias, una nueva revisión del informe de la Misión Electoral Especial, así como las lecciones que dejan los escándalos de corrupción electoral evidenciados en el último año relacionados con financiaciones a las campañas electorales, han permitido mejorar el diseño del acto legislativo del 2019 y construir una apuesta de Reforma Política para la nueva legislatura.</p> <p>DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS. }</p> <p>Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de acto legislativo, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.</p> <p>Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado "No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene</p>	<p><i>noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"</i></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, ponemos en consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de Acto Legislativo que consulta con las más profundas necesidades de transformación del sistema político y electoral colombiano.</p> <p>De los congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div data-bbox="844 2009 1039 2112">  JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República </div> <div data-bbox="1136 2009 1364 2125">  GUSTAVO BOLÍVAR MORENO Senador de la República Coalición Lista de la Decencia </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  PABLO CATATUMBO Senador de la República </div>

<p>SECCIÓN DE LEYES</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 03 de agosto de 2021</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.12/21 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL QUE PERMITA LA APERTURA DEMOCRÁTICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”, 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 Honorables Senadores JULIÁN GALLO CUBILLOS, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL; y los Honorables Representantes CARLOS ALBERTO CARREÑO, LUIS ALBERTO ALBÁN, JAIRO REINALDO CALA, OMAR DE JESÚS RESTREPO, ABEL DAVID JARAMILLO LARGO, LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA. 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.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 03 DE 2021</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>	
 <p>CRISELDA LOBO Senadora de la República</p>  <p>CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara</p>  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara</p>  <p>OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara</p>  <p>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara</p>	 <p>JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara</p>  <p>AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Decentes-Unión Patriótica</p>  <p>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara</p>

CONTENIDO

Gaceta número 1001 - viernes 13 de agosto de 2021	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de acto legislativo número 08 de 2021 senado, por medio del cual se reconoce el campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular.	1

Proyecto de acto legislativo número 11 de 2021 senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.....	16
Proyecto de acto legislativo número 12 de 2021 senado, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.	21