

Bogotá D.C., 29 de noviembre de 2022

Presidente

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
**COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA**

Ciudad,

REF: Informe de Ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara - 019 de 2022 Senado. “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”.

Respetado presidente, atendiendo a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5° de 1992 y con base en la honrosa designación como ponentes que usted, en calidad de Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes nos hiciera mediante Acta 018 notificada el sábado 12 de noviembre de 2022. Por medio del presente escrito nos permitimos rendir Informe de Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara - 019 de 2022 Senado. “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”.

Cordialmente,

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Coordinador Ponente

**DIÓGENES QUINTERO**  
Coordinador Ponente

**JUAN DANIEL PEÑUELA  
CALVACHE**  
Coordinador Ponente

**OSCAR SÁNCHEZ LEÓN**  
Coordinador Ponente

**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO**  
Ponente

**HERNÁN DARÍO CADAVID**  
Ponente

**JORGE ELIECER TAMAYO**  
Ponente

**MARELEN CASTILLO TORRES**  
Ponente

**OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
Ponente

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
Ponente

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Con la instalación de un gran Mercado Campesino en el Congreso de la República; y con el respaldo del Coordinador Nacional Agrario; la Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular, y Congresistas de distintos partidos políticos de dicha legislatura; el 5 de abril de 2016 el Ex - Senador campesino Alberto Castilla Salazar radicó por primera vez el Proyecto de Acto Legislativo No. 12 de 2016/Senado “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular”.

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

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

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

De la misma manera, en la legislatura 2019-2020 fue nuevamente radicado, esta vez bajo el número 14/2019 en Senado. En esta ocasión fue firmado por los y las congresistas: Jesús Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Antonio Sanguino Páez, Aída Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca, Griselda Lobo Silva, María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mallorca, Luis Alberto Albán Urbano, Omar De Jesús Restrepo Correa, Carlos Carreño Marín, Abel David

Jaramillo Largo, Jairo Reinaldo Cala Suárez. En esta legislatura también se presentó la ponencia para primer debate en Comisión Primera Senado, sin embargo, también fue archivado dado que no fue debatido en este órgano legislativo.

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

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

El miércoles 17 de agosto de 2022, fue radicado por el Ministerio de Agricultura y la Bancada del Pacto Histórico el Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado. “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”.

El miércoles 19 de octubre de 2022 fue debatida la ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara - 019 de 2022 Senado. “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales” y fue aprobada por unanimidad por la plenaria de Senado, logrando un consenso multipartidista que denota la importancia y la unidad que genera esta iniciativa que pretende superar la exclusión del campesinado en la constitución para avanzar hacia un reconocimiento plena de esta población como sujetos de derechos con base a su particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos conforme a la economía campesina y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.

El 16 de noviembre fue radicado el informe de ponencia para primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes, y discutido en la sesión de la comisión el 17 de noviembre del 2022. En la cual se presentaron un total de 11 proposiciones, de las cuales fueron acogidas 5 y parcialmente 1 y dejado como constancias las otras 5.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

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

## 3. GRAVE SITUACIÓN DEL CAMPESINADO EN COLOMBIA

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Si nos concentramos entre quienes más poseen tierras en el país la situación es más preocupante, pues 501 predios (0,01%) concentran más del 44,52% del área agropecuaria disponible; mientras el 48,5% de los predios rurales tienen sólo el 0,5% de la tierra. En esta última cifra se trata de predios con áreas menores a una hectárea, lo cual expone la permanencia de una tendencia bimodal de la tierra, con especial concentración en zonas de frontera agraria donde el 81% de los predios tienen un área agrícola menor a una Unidad Agrícola Familiar.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Los anteriores datos evidencian que existe una situación de violencia y de discriminación estructural en contra del sujeto campesino. En este escenario es importante analizar cómo ha sido su reconocimiento y protección de sus derechos en términos jurídicos.

### 3.1. EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN HISTÓRICA DEL CAMPESINADO

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

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

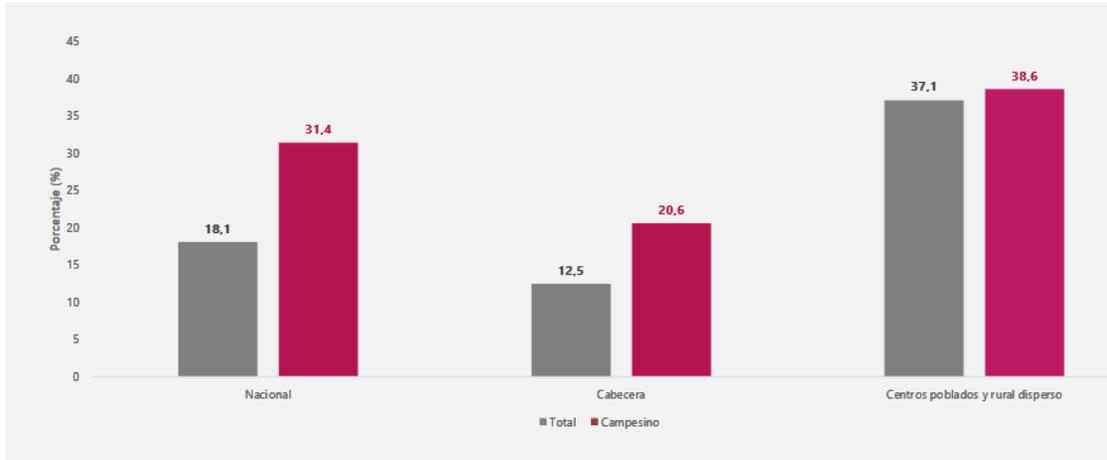
<sup>10</sup> DANE. “*Situación de las mujeres rurales en Colombia*”. Resumen Ejecutivo (2021).

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

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

## Índice de Pobreza Multidimensional - IPM

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



Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020, con base en proyecciones del CNPV 2018.

Nota: Para el año 2020 el indicador de Inasistencia escolar integra información del SIMAT - C600 - ECV

El cálculo se realiza con los hogares donde al menos una persona mayor de 15 años y más se identifica subjetivamente como población campesina y está definido por las personas que contestaron Sí a las preguntas "¿Usted considera que la comunidad en que vive es campesina?" y "¿Usted considera que al menos un miembro del hogar se considera campesino(a)?"

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

Téngase en cuenta que, el 26 de marzo de 2009, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas solicitó a su Comité Asesor que realizara un estudio sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación<sup>15</sup>. El estudio fue presentado en febrero de 2010<sup>16</sup>,

<sup>13</sup> DANE. IPC principales resultados Noviembre 2021. Presentado en 4 de diciembre de 2021, consultado 10 de diciembre de 2021 en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/IPC/IPC\\_rueda\\_prensa\\_nov21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/IPC/IPC_rueda_prensa_nov21.pdf)

<sup>14</sup> Ver más en detalle de algunos productos en Portafolio. Alza en la inflación ya golpea las cuentas de los negocios. 9 de diciembre de 2021 consultado el 10 de diciembre de 2021 en <https://www.msn.com/es-co/dinero/noticias/alza-en-la-inflacion-c3%b3n-ya-golpea-las-cuentas-de-los-negocios/ar-AARFfY?ocid=mailsignout&li=AAgFp8>

<sup>15</sup> El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas está integrado por 18 expertos y funciona como un "grupo de reflexión" del Consejo, el cual proporciona conocimientos especializados al Consejo, basando su asesoramiento en estudios e investigaciones. Para mayor información, consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm>.

<sup>16</sup> 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.

concluyendo que el hambre –como la pobreza– es un problema predominantemente rural, y que dentro de la población rural quienes más sufren sus efectos son los campesinos y campesinas. De acuerdo con este estudio, cerca del 50% de la población mundial que pasa hambre está compuesta por pequeños campesinos productores, cuya subsistencia depende principalmente de la agricultura pero que contradictoriamente no tienen suficiente acceso a medios productivos como la tierra, el agua y las semillas<sup>17</sup>. Un mismo documento del Comité Asesor sobre campesinado y el derecho a la alimentación del año anterior, había concluido que los pequeños campesinos, los campesinos sin tierra, los tenedores, los trabajadores agrarios y las personas que viven de la pesca tradicional se encuentran dentro de la población más discriminada en el mundo y son las primeras víctimas de violaciones al derecho a la alimentación<sup>18</sup>.

Ante el panorama de discriminación global en el contexto del derecho a la alimentación, reflejado en los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, este último solicitó al Comité emprender un estudio sobre la importancia y la necesidad de adoptar un instrumento de protección de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales. En desarrollo de esta labor, el Comité emitió dos informes en los que recomendó explícitamente al Consejo de Derechos Humanos la adopción de una declaración particular para los campesinos y campesinas y otros trabajadores de zonas rurales<sup>19</sup>, luego de constatar que el campesinado es uno de los grupos más discriminados del mundo y que ello los hace especialmente vulnerables al hambre y a la pobreza<sup>20</sup>. El Comité Asesor aseguró que era necesario reconocer los derechos de los campesinos como una medida específica orientada a brindar fundamento legal para- luchar contra la discriminación que sufre este grupo social, y recomendó a los Estados que protejan “mejor” los derechos de los campesinos y que aprueben nuevas leyes para proteger los derechos de los campesinos, “preferentemente, reconociéndolos en sus constituciones nacionales”<sup>21</sup>. 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.

---

<sup>17</sup> Ibid. Párrafo. 21.

<sup>18</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009.

<sup>19</sup> El estado actual del proyecto de Declaración es el siguiente: luego de emitidos los dos informes del Comité Asesor, se integró un “Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales” con el mandato de “negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”. Este grupo presentó su primer informe en marzo de 2014 y en junio de este mismo año la Asamblea del Consejo de Derechos Humanos votó a favor de una resolución que autoriza la continuación del proceso de redacción de la declaración. El Estado boliviano, que detenta la Presidencia-Relatoría del Grupo, se encargará de iniciar unas consultas informativas con los Estados y la sociedad civil y de organizar una segunda sesión del grupo prevista para noviembre 2014.

<sup>20</sup> De esta manera, el 24 de febrero del 2012 el Comité Consultivo de los Derechos Humanos de la ONU aprobó el texto preliminar de la Declaración de los derechos de los campesinos que aún es objeto de discusión y que tiene su antecedente en el texto impulsado por la organización Vía Campesina y adoptada por esta organización en el 2008 luego de varios años de construcción colectiva entre las organizaciones que la componen alrededor del mundo.

<sup>21</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 64.

En este último estudio, el Comité encontró que existen al menos cinco causas de la discriminación que sufre este grupo social: la ausencia de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural; la expropiación de tierras, los desalojos y los desplazamientos forzados; la discriminación por motivos de género; la falta de salarios mínimos y protección social; la criminalización de los movimientos de defensa campesinos<sup>22</sup>. Para atacar esta discriminación, el Comité presentó el instrumento de derechos humanos que tendrá el estatus de una declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, dirigido a proteger de manera específica los derechos del campesinado y el cual aún está en discusión.

La adopción de dicha Declaración a nivel internacional 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 persistentes<sup>23</sup>. En el sentir del Comité DESC, en la adopción de leyes o políticas públicas los Estados no pueden analizar la discriminación solamente con base en el trato formal o legal que reciben los grupos sociales, sino sobre todo con base el trato que en realidad se les brinda<sup>24</sup>. Es por ello que el Estado colombiano está en la obligación de adoptar medidas para prevenir, reducir y eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación *de facto* del campesinado<sup>25</sup>.

De hecho, de acuerdo con el principio de progresividad en materia de derechos sociales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Estado colombiano tiene el deber de mejorar el goce y ejercicio de los derechos. Pero incluso este principio ha sido interpretado como un mandato al legislador que lo obliga a “erradicar las injusticias presentes”, a “corregir las visibles desigualdades sociales” y a “estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos”<sup>26</sup>. En efecto, a pesar de que los campesinos y campesinas colombianos están protegidos por los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, y que sus derechos fundamentales se encuentran amparados por la Constitución de 1991, existen factores que evidencian la discriminación y la vulnerabilidad en la que en la práctica se encuentra el campesinado, y en ese sentido el alcance

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, párr. 8.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-536 de 2012, M.P. Adriana Guillén.

limitado e insuficiente de las normas nacionales e internacionales vigentes para proteger sus derechos.

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

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

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

Hasta 2019 no se tenían datos ciertos sobre la población campesina. Esto generó que la información que se recopilaba para esta población se basaba en inferencias sobre la condición del campo o de las zonas rurales que, en general, han mostrado el estado de abandono de esta población a lo largo de la historia. Sin embargo, a partir de 2018 la lucha emprendida por el campesinado por su reconocimiento se materializó en la sentencia de la Corte Suprema de

Justicia 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.”*<sup>27</sup>

El solo hecho de que no se cuente con cifras exactas de la población campesina es una muestra de la discriminación e invisibilización que sufre este grupo social. Mientras el censo poblacional del 2005 indagó por la pertenencia de las personas a algún grupo étnico, excluyó la categoría “campesinado”, impidiendo que quienes se reconocen como parte de este grupo social sean tenidos en cuenta como tal<sup>28</sup>. Lo mismo ocurrió en el Censo Agropecuario adelantado en 2014, que además incluyó la categoría de “productor”, pero no de campesino. Incluso, en el censo de 2018 en donde ya había la exigencia de incluir las categorías relacionadas con el campesinado y ya existía un primer concepto del ICANH con algunos elementos al respecto, no fueron incluidos en este instrumento. Solamente con la sentencia de la corte antes mencionada se generan acciones para que sea incluido, por lo que a agosto de 2020 solamente existen las Encuestas de Cultura Política- ECP y de Calidad de Vida- ECV que fueron aplicadas en 2019. Para los datos anteriores, existe una categoría que permite indagar por la situación en las zonas rurales más precarias, cuyo nombre sugiere de nuevo la existencia de un patrón de discriminación: resto municipal, que agrupa las viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ellas que no cuentan con nomenclatura de calles, avenidas y demás, y que por lo general tampoco disponen de servicios públicos<sup>29</sup>.

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 autoreconoce 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

<sup>27</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STP2028- 13 de febrero de 2018

<sup>28</sup> De acuerdo con el Censo población realizado por el DANE en 2005, el 1'392.623 personas se identificaron como indígenas (3.04% del total de habitantes); 4'311.757 personas se reconocieron como afrocolombianos (10.6% del total de los habitantes), mientras que 8.865 personas declararon como rom o gitanos (0.01% del total de los habitantes). En total, el 14.06% de los habitantes reconoce su pertenencia algún grupo étnico.

<sup>29</sup> Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

aproximadamente 6.807.392 personas<sup>30</sup>. De otro lado, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) para Colombia aseguró que el índice de ruralidad es más grande de lo pensado, al establecer que en estas zonas habita cerca del 32% del total de habitantes del país<sup>31</sup>.

### 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 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

<sup>30</sup> Los cálculos de la población son nuestros a partir de la proyección de la población hecha por el DANE. Los datos de porcentajes son tomados de la presentación del DANE sobre los resultados-identificación subjetiva de la población campesina de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019 presentada en julio 2020. Consultada el 21 de agosto de 2020  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2019/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2019/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf)

<sup>31</sup> El índice se diseñó con base en la combinación de la densidad demográfica y la distancia de los municipios a centros poblados mayores de 100.000 habitantes. Al respecto, ver, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El campesinado. Reconocimiento para construir país*. Colección Cuadernos INDH 2011, disponible en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>.

rural disperso la condición de este tipo de pobreza es casi igual para el total que para los hogares campesinos siendo 34.5% y 35.6% respectivamente. En resumen, los hogares campesinos sufren más la incidencia del IPM a nivel nacional en todas las áreas. Aún no es clara la situación de los hogares campesinos producto de la pandemia, de una parte, porque no se ha discriminado la información para este tipo de hogares y de otra, aunque se han hecho inferencias sobre la situación de lo que denomina el DANE “rural disperso”, en donde se observa una disminución de la línea de pobreza, algunos investigadores han cuestionado estas cifras en las zonas rurales dispersas debido a la existencia de alto desempleo y el exceso de cosecha que se dio a finales de 2020, que pudo dar lugar a pérdidas, lo que hace pensar que la pobreza es mayor a lo presentado por el DANE como lo dicen Fedesarrollo y los investigadores Garay y Espitia<sup>32</sup>.

### 3.3. LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES CAMPESINAS

La exclusión y discriminación del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. De acuerdo con el Comité Asesor de Naciones Unidas, para comprender los problemas que experimenta el campesinado es indispensable tener en cuenta la situación especial que enfrentan las mujeres campesinas. Este informe asegura que *“aunque la proporción de las mujeres que son cabezas de familia rurales continúa creciendo (supera el 30% en algunos países en desarrollo), las mujeres poseen menos del 2% de la totalidad de la tierra”*<sup>33</sup>. En el caso de Colombia, el PNUD ha asegurado que las mujeres campesinas viven condiciones sociales críticas, *“altos niveles de pobreza e indigencia, escaso acceso a servicios básicos, poca inserción en el mercado laboral y condiciones más desfavorables en salud y educación, con respecto a las habitantes de las ciudades (...) Desde que se dispone de datos, los índices de pobreza e indigencia femenina han estado en forma constante por encima de los masculinos”*<sup>34</sup>. Por su parte, el Censo Nacional Agropecuario indica que del total de las Unidades Productoras, apenas en el 24% las decisiones de producción son tomadas por mujeres, contra un 59,5% en que son tomadas por hombres, mientras en el 16,5% se decide de manera conjunta<sup>35</sup>; así mismo en la Encuesta de Calidad de Vida de 2019 se observó que el 29.6% de los hogares campesinos del área rural dispersa tenían jefatura femenina, mientras que en las cabeceras el porcentaje asciende al 39.6% y en el total nacional es el 32.2%, pese a esto no mejora sus condiciones de vida.

La inequidad en cuanto al acceso a la propiedad y condiciones de pobreza que se presenta para las mujeres campesinas se suma a las condiciones que el patriarcado impone para las mujeres. Situaciones de naturalización de la violencia hacia las mujeres, así como el desprecio

---

<sup>32</sup> Luis Jorge Garay hace mención a esta situación en la exposición que hizo ante la Comisión Tercera del Senado el 2 de junio de 2021 sobre la Renta Básica, en el minuto 15. Consultado el 8 de julio de 2021 en la transmisión pública que se encuentra en la siguiente dirección web <https://www.youtube.com/watch?v=7m20H6DCGvc>

<sup>33</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75., párr.23.

<sup>34</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.

<sup>35</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

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.

### 3.4. LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

Otros factores que evidencian la discriminación y exclusión del campesinado están relacionados con la concentración de la tierra, la cual no ha cesado de exacerbarse como lo reconoce la propia Corte Constitucional<sup>36</sup>. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la estructura de la propiedad en Colombia para el período 2000-2009 se concentraba en grandes y medianas propiedades: el 41% del área de propiedad privada era de gran propiedad o predios de más de 200 hectáreas (15.8 millones de hectáreas); el 40% de la propiedad privada se clasifica como mediana propiedad, es decir, predios entre 20 y 200 hectáreas. Los siete millones de hectáreas restantes están distribuidas entre pequeña propiedad, el minifundio y el microfundio<sup>37</sup>. Para el año 2014 la concentración de la tierra arrojaba las siguientes cifras: el 4% del área corresponde al micro y minifundio (predios entre 3 y 10 hectáreas), mientras que la gran propiedad (predios de más de 200 hectáreas) ocupa el 72% del área<sup>38</sup>.

La agudización de la concentración de la tierra también se evidencia con el coeficiente Gini de propietarios, que entre el 2000 y el 2010 pasó de 0,86 a 0,88<sup>39</sup>. En agosto de 2015, el Censo Nacional Agropecuario confirmó los elevados niveles de concentración de la tierra, al establecer que el 69,9% de las Unidades Agropecuarias tiene menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5% del área censada, mientras el 0,4% tiene más de 500 hectáreas y ocupa el 41,1%<sup>40</sup>. Pero la elevada concentración de la tierra no es solamente un dato que nos hable de la situación de tierras en el país. Refleja la situación de campesinos y campesinas cuyos derechos se ven vulnerados por su causa, principalmente su derecho a la alimentación y a una vida digna<sup>41</sup>. Además de que la concentración de tierras tiene nefastas repercusiones en los derechos de los campesinos y campesinas, no siempre se ha realizado de manera legal. Como está

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango. “Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. (...) Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos.”

<sup>37</sup> Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia”. Disponible en: [http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas\\_de\\_la\\_distribucion\\_de\\_la\\_propiedad\\_rural\\_colombia.pdf](http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf), 2012.

<sup>38</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: 20141000192801.

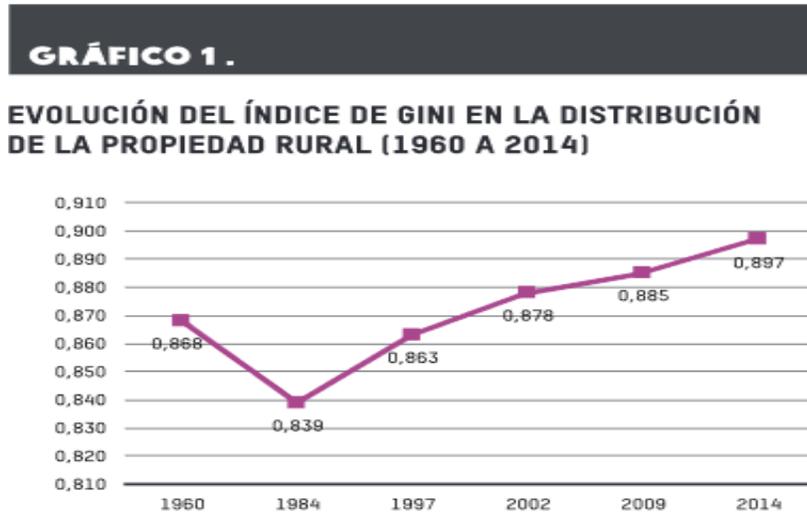
<sup>39</sup> Ibáñez, Ana María y Muñoz Juan Carlos, “The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2010?” en *Distributive Justice in Transitions*. Torkel Opsahl Academic EPublisher., 2010.

<sup>40</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

<sup>41</sup> En ese sentido se refirió el Comité Asesor en uno de sus informes sobre alimentación y campesinado. Ver, al respecto, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009, párr. 35-46.

suficientemente documentado, existen casos de empresas nacionales y multinacionales que están siendo investigadas por la acumulación indebida de tierras baldías de la nación<sup>42</sup>.

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



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

Esto implica que según el Censo de 2014 del DANE, hay concentración de la tierra en el sentido de que menos del 1% (0.5%) (9.500 UPAs de 2 millones) de los propietarios concentran el 68.2% del área de tierra (áreas superiores a 500 hectáreas 47,2 millones de hectáreas), mientras que las áreas superiores a 200 hectáreas tienen el 1, 3% de los propietarios que concentran el 73.1% del área. Mientras que 1,4 millones de UPAs (70.5%) tienen menos de 5 hectáreas en total 1, 8 millones de hectáreas (el 2,7% del área total).<sup>43</sup>

<sup>42</sup> La Contraloría General de la Nación ha analizado los casos de las siguientes empresas: Grupo Mónica de Colombia S.A.S, Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S.A., la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corcolombiana, la fiducia Helm Trust S.A. Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S.A., Carlos Aguel Kafruni, Aceites Manuelita S.A., Poligrow Colombia Ltda., familia Lizarralde-Ocampo, familiares del Ministro de Agricultura Aurelio Iragorri y Camilo Pabón Puentes. De acuerdo con el análisis de la Contraloría, estas personas naturales y jurídicas, de manera directa o indirecta mediante empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular bienes baldíos de la nación. Al respecto, ver, Contraloría General de la Nación, *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*, Imprenta Nacional de Colombia.

<sup>43</sup> OXFAM Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia Mayo 2017 consultado 17-09-2021 en [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

Esa concentración no se ha modificado. De acuerdo al informe presentado por la Procuraduría General de la Nación sobre el estado de avance del acceso a tierras y el uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz de enero de 2021<sup>44</sup> se pueden destacar primero, que “del millón de hectáreas que reporta [el Fondo de Tierras de la ANT] han ingresado al fondo, sólo 2.253 predios correspondientes a 96.471,1 hectáreas tienen la condición de adjudicables, esto es, menos del 10%; las restantes extensiones están pendientes de resolverse su condición de adjudicabilidad”. Lo que implica que el proceso de distribución de tierras ha tenido rezagos, y que no se ha respondido a las necesidades de distribución de la tierra para solucionar el problema de desigualdad y en garantizar el derecho efectivo de la población campesina al acceso a la tierra como lo reitera la Corte Constitucional en la sentencia SU213/21 que define “La adjudicación de la baldíos como una de las formas de garantizar el derecho de la población campesina de acceso progresivo a la tierra”<sup>45</sup>.

Cabe destacar que el derecho internacional ha establecido una relación estrecha entre el ejercicio del derecho a la alimentación y el derecho a la tierra. Es así como lo plantea la Observación General No. 12 del Comité DESC de la ONU “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”<sup>46</sup>. Continúa “...por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos (...)”. Por último, para la aplicación del Pacto, los Estados con miras a prevenir la discriminación y el acceso a los alimentos deben implementar estrategias que permitan, entre otras cosas, “el derecho a heredar y poseer tierras por parte de las mujeres”.

Esto se ha venido sosteniendo desde los Relatores Especiales sobre el derecho a la alimentación: En 2002 el Relator Jean Ziegler también destacó el acceso a la tierra, el derecho a la alimentación y la reforma agraria<sup>47</sup>. De igual manera, el Relator Oliver de Schutter en un informe específico en donde analizó esta relación, subrayó el acceso a la tierra y la seguridad

---

<sup>44</sup> Procuraduría General de la Nación Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz. Enero 7 de 2021 consultado 17-09-2021 en [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007\\_01\\_2021.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf)

<sup>45</sup> Corte constitucional Sentencia SU213/ 8 de julio de 2021 consultada 17 de septiembre de 2021 en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU213-21.htm>

<sup>46</sup> Ver texto completo recuperado de: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Observacion-12-Comite-Derechos-Economicos.pdf>

<sup>47</sup> Organización de las Naciones Unidas (2002). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas, párr 22 a 42. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/546/57/PDF/N0254657.pdf?OpenElement>

de la tenencia son esenciales para el goce del derecho a la alimentación <sup>48</sup>. La relatora Hilal Elver hizo especial énfasis en la desigualdad entre los géneros como una dificultad respecto al acceso a todos los recursos productivos como la tierra, condición que tiene como resultado que las mujeres sean las últimas en acceder a los alimentos para su propio consumo a pesar de ser productoras de los mismos <sup>49</sup>.

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

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

La ausencia de una reforma agraria, reflejada en la ausencia de democratización en el acceso a la tierra, ha venido acompañada del renovado interés en la agricultura por parte del sector privado, que de acuerdo con el Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación generó un incremento mundial de la inversión directa en agricultura, la cual pasó de un promedio anual de 600 millones de dólares durante la década del noventa, a un promedio anual de 3.000 millones de dólares anuales durante el período de 2005 a 2007<sup>50</sup>. Esta inversión ha ido en detrimento de los pequeños agricultores, pues ha conducido a que la industria de alimentos esté predominantemente dominada por empresas transnacionales, lo cual ha conducido a su vez a la concentración de las cadenas de producción, acopio, intermediación y distribución de alimentos. Esto se expresa en la venta que los agricultores hacen cada vez más a pocas empresas, así como del dominio que estas logran al interior de los Estados en la elaboración de alimentos y en detrimento de los pequeños productores, elevando además el precio de los alimentos y generando regímenes de alimentación que desconocen las necesidades culturales de los pueblos<sup>51</sup>. La crisis de alimentación, debido a los anteriores factores y a la falta de impulso de economía campesina a pequeña escala, se manifiesta en la existencia de cerca de 1.000 millones de personas mal nutridas y 500 millones de personas obesas según cifras de la FAO<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Organización de las Naciones Unidas (2010). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement>

<sup>49</sup> Organización de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación , párr.21, Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/51>

<sup>50</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Sr. Olivier De Schutter, Distr. general A/HRC/13/33, 22 de diciembre de 2009, párr. 6.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC*

En Colombia esta situación se evidencia en las cifras de importación de alimentos. Para el año 2013, Colombia había importado un total de 9'610.167 toneladas de alimentos, correspondientes a 7.240 millones de dólares, siendo los principales productos agrícolas importados el maíz duro amarillo, las tortas y residuos de la extracción de aceite de soja, los demás trigos, aceite de soja en bruto, las demás habas (frijoles) de soja, carne sin hueso de la especie porcina, los demás arroces semi-blanqueados y manzanas frescas<sup>53</sup>. Entre tanto, se han expedido normas que criminalizan a campesinos y campesinas por el uso de semillas criollas o tradicionales, el cual ha venido restringiéndose a través de leyes como la 1032 de 2006, modificatoria del artículo 306 del Código Penal, y mediante la Resolución 970 de 2010 del ICA. Estas normas buscan en la práctica sustraer a los campesinos y campesinas del control sobre sus semillas, obligándoles a utilizar semillas patentadas por empresas y prohibiendo la producción de semillas criollas en grave detrimento de la soberanía alimentaria<sup>54</sup>. Lo anterior en consonancia con el creciente control en el mercado de semillas genéticamente modificadas que, de acuerdo con los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, está en manos de tan solo diez empresas a nivel mundial, entre las que se encuentran Monsanto, Pioneer, Aventis y Syngenta, siendo la primera la empresa que controla el 90% del mercado de este tipo de semillas<sup>55</sup>.

El panorama previo, sumado a los cambios en la vocación de la tierra, genera afectaciones al derecho a la alimentación y a los derechos de los campesinos y campesinas que los producen a pequeña escala. La superficie dedicada a actividades agrícolas y silvoagrícolas en Colombia asciende a 4,9 millones de hectáreas, pese a que cerca de 21,5 millones de hectáreas tendrían aptitud agrícola. Esto implica que solo el 22,7% de la superficie con vocación agrícola es utilizada para el establecimiento de cultivos<sup>56</sup>. De acuerdo con el IGAC, el total de hectáreas para cultivos transitorios y permanentes disminuyó considerablemente en el 2009 en relación con el año 2002. En este último año, el total de hectáreas cultivadas era de 2'086.958 (1'375.282 para cultivos permanentes y 711.675 para cultivos transitorios), mientras que para el periodo 2005-2009 era de 1'335.953 (898.459 para cultivos permanentes y 437.494 para cultivos transitorios), presentándose una disminución de 751.005 hectáreas<sup>57</sup>. El Censo Nacional Agropecuario de 2015 estableció que apenas el 6,3% del área rural está cultivada, de

---

en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCcampesinosCIDH.pdf>.

<sup>53</sup> Respuesta de la DIAN a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad.: 100219326-0965 del 19 de septiembre de 2014.

<sup>54</sup> Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, *Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores*, Junio de 2015.

<sup>55</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 36.

<sup>56</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El campesinado. Reconocimiento para construir país. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011 2012*. Disponible en: [http://www.lapluma.net/es/images/stories/documents\\_periodicos\\_app/cuaderno\\_campesinado.pdf](http://www.lapluma.net/es/images/stories/documents_periodicos_app/cuaderno_campesinado.pdf)

<sup>57</sup> Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

la cual el 74,8% corresponde a cultivos permanentes. Esta última cifra ha venido aumentando de manera preocupante desde el censo agropecuario de 1960, cuando estos cultivos ocupaban el 43,7%.

En contraste con esta realidad, el IGAC registra para el período de 2002 a 2009 una ampliación en las zonas destinadas a territorios ganaderos en 5,4 millones de hectáreas, pasando de 29'404.170 hectáreas en 2002 a 34'898.456 de hectáreas en 2009<sup>58</sup>. Según el Censo Agropecuario, existen 33,8 millones de hectáreas destinadas a pastos, es decir, a ganadería, lo que equivale al 80% del área del suelo agrícola<sup>59</sup>. Por otro lado, la porción del territorio nacional titulado para la extracción de recursos naturales ha venido en aumento, generando graves impactos en la agricultura. A 2014 había 5,2 millones de hectáreas concesionadas en títulos mineros, más 12,3 millones de hectáreas solicitadas mediante diferentes modalidades<sup>60</sup>, en 2012 en algunas tierras que tienen vocación agrícola se encontraban zonas de títulos mineros y en explotación de agricultura, que acumulaban para ese año 1.5 millones de hectáreas<sup>61</sup>. A esto se suma la figura de las Áreas Estratégicas Mineras, que podrían destinar para esta actividad cerca de 17,5 millones de hectáreas<sup>62</sup>. Según un estudio de Oxfam, los títulos mineros activos, los pozos petroleros y sus rondas, implican una restricción para la adjudicación de baldíos a familias campesinas de 6 millones de hectáreas<sup>63</sup>, un área similar a la total cultivada en Colombia.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos humanos ha alertado sobre la grave situación que sufren quienes viven en zonas cercanas a fuentes hídricas contaminadas debido a la explotación de recursos naturales, pues esto afecta *“la continuidad de las actividades básicas de subsistencia y la salud de los miembros de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que se encuentran en los territorios en los que se llevan a cabo dichos proyectos”*<sup>64</sup>. En este tipo de casos, este organismo ha adoptado diversas decisiones, entre las que se encuentra el otorgamiento de medidas cautelares al considerar que los derechos a la vida, a la salud y a la alimentación de comunidades campesinas e indígenas se ven afectados por la implementación de proyectos extractivos<sup>65</sup>.

<sup>58</sup> Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

<sup>59</sup> Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

<sup>60</sup> Respuesta de la Agencia Nacional de Minería a solicitud de información enviada por el Ex - Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0025-14. ANM 20145510326002 del 20 de agosto de 2014.

<sup>61</sup> Citado del IGAC por FAO y UPRA, 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

<sup>62</sup> Ver Resolución 0045 de 2012, Agencia Nacional de Minería

<sup>63</sup> Mejía Miguel y Mojica Jhenifer Lo que usted debe saber sobre la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia. OXFAM, Bogotá, 2014.

<sup>64</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*, Doc. OEA/Ser.LV/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 250, 253.

<sup>65</sup> Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC*

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

Adicionalmente, los campesinos y campesinas han estado sometidos a violentos procesos de despojo y desplazamientos forzados, principalmente debido a esquemas de acumulación que requieren la reordenación y vaciamiento de los territorios. Se estima que 6 millones de hectáreas fueron abandonadas producto del conflicto armado y que gran parte de estas tierras aún continúan en poder de los usurpadores<sup>66</sup>. Según la Unidad de Restitución de Tierras, a diciembre de 2015 del total de 87.119 solicitudes de restitución, tan solo el 16% (14.931 solicitudes) habían sido incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. De estas, apenas 2.529 predios tienen orden de restitución en sentencia judicial, correspondientes a 179.502 hectáreas. Esto significa 4.445 familias con orden de restitución, 3.681 con goce material y 1.953 con entrega material del predio. Asimismo, la ONG Human Rights Watch ha registrado la compleja situación de los campesinos y campesinas desplazados que han reclamado la restitución de sus tierras, al reportar 52 asesinatos de líderes campesinos en los primeros meses del 2013<sup>67</sup>.

No obstante, la violación de derechos humanos de campesinos y campesinas en el marco del conflicto armado o derivados de la violencia política no es nueva en Colombia. De acuerdo con el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP/PPP, el campesinado es uno de los sectores que más han sido violentado en sus derechos. Así, entre 1988 y 2012, cerca de 17.559 campesinos y campesinas fueron víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario<sup>68</sup>, sumado a que desde la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC –EP hasta el 8 de septiembre de 2019, 666 personas líderes sociales y defensoras de Derechos Humanos han sido asesinadas en Colombia<sup>69</sup>. Según informe de Indepaz al menos 65 de las 85 masacres registradas en el informe de 2020 se desarrollaron en áreas rurales<sup>70</sup>.

### 3.7. MEDIDAS PARA SUPERAR LA EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN

---

en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.

<sup>66</sup> Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia, 2013*, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>

<sup>67</sup> Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia, 2013*, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>

<sup>68</sup> Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz - CINEPP-PP, Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012, agosto de 2013, disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

<sup>69</sup> Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; Coordinación Social y Política Marcha Patriótica; Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. Informe Especial Violaciones a los Derechos Humanos en tiempos de Paz. Septiembre 2019 consultado 24-08-20 <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Informe-Violaciones-a-los-Derechos-Humanos-en-tiempos-de-Paz.-Septiembre-de-2019-18-09-19.pdf>

<sup>70</sup> Indepaz. Informe ¿Regreso de las Masacres en Colombia?. 20 de diciembre de 2020 consultado el 8 de julio de 2021 en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Masacres.pdf>

Para superar la situación descrita, que evidencia la discriminación y vulnerabilidad extrema a la que está sometido el campesinado, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas asegura que es necesario adoptar al menos tres medidas. La primera, consiste en aplicar de manera más adecuada las normas vigentes; la segunda, radica en llenar las lagunas existentes en el derecho internacional de los derechos humanos; la tercera y última, reside en elaborar un instrumento jurídico sobre los derechos de las personas que trabajan en las zonas rurales<sup>71</sup>.

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

### **3.8. FALLA DE RECONOCIMIENTO Y DE REDISTRIBUCIÓN FRENTE AL SUJETO CAMPESINO Y EL IMPERATIVO DE CORREGIRLAS**

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

El principio de diversidad étnica y cultural de la nación, contenido en el artículo 7 constitucional, parte de reconocer y valorar la dignidad que tienen las diferentes etnias y culturas que conviven en el territorio colombiano. La Corte Constitucional ha establecido que este principio es una muestra del carácter democrático, participativo y pluralista de la nación, el cual parte de *“la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental”*<sup>72</sup>. En desarrollo de este postulado, el Estado está en el deber de reconocer y respetar dicha diversidad, así como de reconocer derechos diferenciados en función del grupo y garantizar el derecho a la igualdad del mismo, que en estos casos implica garantías para ejercer su derecho a la diferencia<sup>73</sup>. En el caso de los grupos étnicos, como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, la Corte Constitucional ha reconocido como derechos diferenciados en función del grupo el derecho a la vida y a la integridad comunitaria; el derecho de la comunidad a la igualdad,

<sup>71</sup> 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. 63.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, sentencia T-380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>73</sup> Catalina Botero, Multiculturalismo y derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Revista Precedente, Anuario Jurídico, Universidad Icesi. Cali, Colombia, 2003.

entendida como el derecho al reconocimiento de la diferencia; los derechos políticos de representación y consulta; el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios; el derecho a la autonomía política, económica y social<sup>74</sup>.

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

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”*<sup>75</sup>. Es decir, si bien, los campesinos y campesinas no son 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.

### 3.9. EL RECONOCIMIENTO QUE DEMANDA EL CAMPESINADO

En contraste con las representaciones sobre el campesinado presentadas anteriormente, existe otra cuyo reconocimiento demanda el campesinado. A pesar de la heterogeneidad al interior del grupo social campesino –tal como ocurre al interior los pueblos indígenas o de las comunidades afrocolombianas– según la conceptualización establecida por la Comisión de Expertos<sup>76</sup> define el sujeto campesino de la siguiente manera: *“sujeto intercultural, que se*

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> ICANH. Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia. Documento técnico elaborado por el ICANH. Insumo para la inclusión del campesinado en el censo DANE 2017. Febrero 2017

<sup>76</sup> Comisión creada a partir de la solicitud de la Corte Suprema de Justicia en su fallo de tutela STP2028-2018 relacionada con la inclusión de la categoría campesino en los instrumentos censales colombianos, ver más en Comisión Expertos Campesinado. Conceptualización del Campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición. Julio de 2018. [https://www.icanh.gov.co/recursos\\_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Co](https://www.icanh.gov.co/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Co)

*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*<sup>77</sup>.

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

La dimensión territorial que implica que el campesinado es un sujeto territorialmente diverso, como sostiene el documento de la comisión *“la vida campesina se constituye en una red de vínculos sociales expresada territorialmente en comunidades, veredas, corregimientos, minas, playones, entre otros, y se desarrolla en asociación con los ecosistemas, lo que configura la diversidad de comunidades campesinas a caracterizar*<sup>78</sup>. Esta dimensión territorial<sup>79</sup> tiene como ejes las relaciones que comprenden: los vínculos que realizan los campesinos y las campesinas con la tierra; la tenencia y uso de la tierra, que incluye no tener tierra; la relación que establecen con el medio ambiente; las relaciones urbano-rurales; el conflicto interno y el desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que un porcentaje de la población campesina ha tenido que abandonar la tierra producto del conflicto interno y que esperan retornar a su territorio.

La dimensión cultural como cita la Comisión se refiere a que el campesinado *“es un sujeto colectivo de carácter intercultural en su configuración histórica, pues sus relaciones se tejen y han tejido con otras comunidades tanto rurales como urbanas*<sup>80</sup>. La comisión considera como ejes centrales de esta caracterización cultural<sup>81</sup>: primero, la diversidad cultural del campesinado que está relacionada con la alta diversidad regional de la ruralidad colombiana; segundo, su diversidad social que parte de sus procesos de estratificación y diferenciación social que tienen incidencia en sus prácticas culturales campesinas; tercero, formas de reproducción cultural que persisten, se transforman y consolidan al entrar en procesos de autorreproducción transmitidas entre generaciones; cuarto las identidades y arraigos relacionados con el vínculo con la ruralidad y el trabajo con la tierra y la naturaleza, su relación con el mercado y los territorios de los cuales hacen parte, en esta identificación también juegan un papel importante la identificación con ancestros de origen campesino; y por último, las concepciones y conocimientos campesinos que se reflejan en sus prácticas cotidianas, así como en sus festejos; esto también se concreta en la interpretación del clima, las prácticas culinarias, de conservación de la naturaleza .

---

[nceptos/2020/Conceptualizacion del campesinado en Colombia.pdf](#)

<sup>77</sup> Ídem pág. 7

<sup>78</sup> Ídem pág. 8

<sup>79</sup> ídem

<sup>80</sup> Ídem pág. 10

<sup>81</sup> Ídem.

La tercera dimensión definida por la Comisión de Expertos es la dimensión productiva<sup>82</sup>. Bajo esta dimensión se incluye establecer al campesinado como sujeto multiactivo de la actividad económica, que no incluye solamente actividades agropecuarias sino aquellas de transformación como la elaboración de artesanías y comidas, así como prestación de algunos servicios como el turismo, actividades que permiten al campesinado su subsistencia y generar excedentes que se intercambian en el mercado que no solamente buscan la acción del intercambio sino el vínculo con el territorio y el beneficio de su familia y de su red de apoyo. Entre los ejes identificados por la Comisión sobre la dimensión productiva se encuentran: en primer lugar, el autoconsumo y la participación en el mercado que tiene en cuenta que es variable la proporción que corresponde a la producción para la autoconsumo y la que se intercambia, y que estos intercambios pueden ser monetarios o no monetarios; en segundo lugar, la vinculación al mercado laboral, dado que hay diversidad y que ha estado históricamente vinculada a condiciones de precariedad; tercero, el trabajo no remunerado y labores de cuidado, dado que principalmente las mujeres campesinas son las encargadas de realizar este tipo de labores que reproducen las familias y comunidades; por último, su vinculación con la producción de alimentos, que en palabras de la Vía campesina busca preservar los recursos ambientales, combinar cultivos permanentes con cultivos transitorios, utilizar insumos locales y reutilizar productos, perseguir autonomía genética y tecnológica, y preservar conocimientos tradicionales sobre producción sin dejar de integrar nuevos conocimientos<sup>83</sup>.

La cuarta dimensión identificada por la Comisión es la organizativa. Esta dimensión se hace en reconocimiento de que *“...como parte de su distribución geográfica, las comunidades campesinas constituyen redes de relaciones familiares y extrafamiliares dispuestas para asegurar su supervivencia y ampliar su acceso a recursos y mercados. Estas redes organizativas trascienden los territorios campesinos...establecen vínculos sociales, culturales, económicos y políticos...Con estos lazos buscan mejorar sus condiciones de vida como campesinos [y campesinas]”*<sup>84</sup>. En esta dimensión se identifican cinco ejes: primero, la familia campesina, como la unidad y base social de las comunidades campesinas; segundo, la mujer campesina, la Comisión reconoce como fundamental el papel de las mujeres en los procesos organizativos para el avance de las agendas campesinas; tercero, las organizaciones sociales campesinas que constituyen espacios de incidencia o autónomos que han permitido la resolución de conflictos en busca de una buena convivencia o la articulación en ciertas actividades comunales; cuarto, la participación, la Comisión destaca los espacios de movilización y lucha social durante décadas, en particular en la segunda década del siglo XXI; el quinto y último eje identificado por la Comisión es la autonomía como propuesta de preservar la vida campesina en medio de la economía de mercado y su inserción<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Ídem.

<sup>83</sup> Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documents/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>

<sup>84</sup> Comisión de Expertos. 2017 pág. 14

<sup>85</sup> Ídem.

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 campesinas<sup>86</sup>. Este grupo siembra el 70% del área cultivada de maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del Fríjol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca<sup>87</sup>, entre muchos otros productos, constituyéndose de esta manera en la base de la soberanía y seguridad alimentaria. En efecto, contrario a las representaciones discriminatorias que se han fraguado en torno al campesinado y a las políticas adelantadas contra este sujeto, sus contribuciones a la sociedad son muy relevantes. En resumen, podemos destacar, entre otros, sus aportes a la producción de alimentos, a la soberanía alimentaria, a la protección del ambiente y la apuesta por la construcción de un modelo económico distinto.

Diferentes estudios resaltan la eficiencia de la producción agrícola a pequeña escala y el importante porcentaje de los alimentos del país producidos por la economía campesina. Los resultados del Censo Nacional Agropecuario indican que el 43% de la producción agrícola se genera por Unidades Productoras de menos de 50 hectáreas, a pesar de que éstas ocupan apenas el 24,7% del área. Analíticamente, los clásicos estudios de Albert Berry consideran que la productividad de la tierra es sistemáticamente más alta en pequeños predios que en los grandes<sup>88</sup>. Por su parte, el investigador Jaime Forero concluye que existen niveles de eficiencia similares entre productores de diferentes escalas, grandes, medianos o pequeños, entre estos los productores campesinos. Plantea en su estudio que *“los productores agrícolas, independiente de la escala de su actividad productiva, logran ser eficientes cuando acceden a condiciones económicas y de entorno aceptables, y que los pequeños demuestran nítidamente no solamente su eficiencia sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural”* (subrayado fuera del texto). También afirma que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas que los que obtendrían empleándose en otras opciones<sup>89</sup>.

El campesinado y sus prácticas productivas también han servido para contrarrestar el modelo de monocultivo agroindustrial que resulta perjudicial para el ambiente, debido a la deforestación que produce, la pérdida de biodiversidad, el uso intensivo de recursos como el agua y la contaminación derivada del uso de agroinsumos artificiales a gran escala. Enfoques como la

---

<sup>86</sup> Revista semana, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>

<sup>87</sup> 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](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)

<sup>88</sup> Ver: Berry, Albert. “The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations”. En *Distributive Justice in Transitions*, 2010.

<sup>89</sup> Ver: Forero Jaime. El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010

agroecología, que reivindican el saber campesino y que lo fortalecen para construir un sistema de producción alternativo a la “revolución verde”, trae importantes contribuciones al ambiente y al buen vivir de las comunidades rurales. Demanda mano de obra, conserva la biodiversidad, previene la erosión de los suelos, promueve la producción de alimentos sanos, contribuyendo así a mejorar la salud de toda la población<sup>90</sup>. La configuración de territorialidades campesinas va en esta misma dirección: acotar el monocultivo, la gran plantación, la ganadería extensiva, la gran minería y otras actividades que degradan el ambiente, promoviendo prácticas productivas más sustentables.

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

Así las cosas, con base en el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación los seres humanos están en la capacidad de definir su propia identidad y de definir sus referentes y sus proyectos de vida, atendiendo valores culturales concretos<sup>91</sup>. En ese orden, el concepto de ‘campesinado’ comprende a un grupo social diferenciado pero diverso, con un proyecto de vida comunitario o familiar ligado a actividades de sustento que dependen del aprovechamiento tradicional de la tierra y el territorio rural, que se ocupa de la protección del ambiente y los ecosistemas del campo, así como de la recreación de la cultura y las costumbres regionales. El concepto de ‘campesinado’ incluye a pequeños agricultores, ganaderos a pequeña escala, guardianes de semillas, pescadores artesanales, pequeños mineros tradicionales, pastores, artesanos rurales, cazadores por supervivencia, recolectores, trabajadores agrarios, personas que derivan su sustento de la agricultura familiar y a pequeña escala, colonos tenedores de pequeñas extensiones de tierra, y otros sujetos con actividades e identidades similares.

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

### **3.10. AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS TERRITORIALES PARA LOS CAMPESINOS**

---

<sup>90</sup> Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.

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

A pesar de lo anterior, es necesario anotar que existen avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para el campesinado. A nivel internacional, por ejemplo, varios relatores especiales de Naciones Unidas se han pronunciado a favor de reconocer la tierra como un derecho humano. El Relator Especial del Derecho a una Vivienda Adecuada aseguró que los Estados tienen la obligación de promover y realizar el derecho a la tierra, al determinar la existencia de lo que el Relator denominó una “laguna normativa”, consistente en “*la falta de reconocimiento en el derecho internacional relativo a los derechos humanos del derecho a la tierra*”<sup>92</sup>.

En el sentir del Relator, garantizar el derecho a la tierra está en íntima relación con la garantía de otros derechos humanos. En efecto, aseguró que “*sin un reconocimiento jurídico adecuado de los derechos tanto individuales como colectivos sobre la tierra, el derecho a una vivienda adecuada en muchos casos no se puede ejercer de forma eficaz. No obstante, el derecho a la tierra no está únicamente vinculado al derecho a una vivienda adecuada, sino que está integralmente relacionado con los derechos humanos a la alimentación, el sustento, el trabajo, la libre determinación y la seguridad de la persona y del hogar y el sostenimiento de los recursos comunes de propiedad. La garantía del derecho a la tierra es por tanto fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento*”<sup>93</sup> (subrayado fuera del texto).

En igual sentido se ha pronunciado el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, quien ha asegurado que el acceso a la tierra es esencial para el goce del derecho a la alimentación y ha recomendado explícitamente consolidar el derecho a la tierra como un derecho humano. De igual manera señaló que aunque la seguridad en la tenencia de la tierra es de la mayor importancia, la adjudicación de títulos individuales y el impulso de un mercado de tierras tal vez no son las mejores vías para garantizar este derecho. Por el contrario, aseguró que el reconocimiento de “sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra” así como la redistribución de la tierra podría mejorar la protección de quienes viven de la tierra, y de paso garantizar el derecho a la alimentación<sup>94</sup>. Este Relator ha resaltado como positivo el hecho de que países africanos hayan ampliado el reconocimiento jurídico de la propiedad para dar paso al reconocimiento de derechos consuetudinarios vigentes, los cuales incluyen la propiedad colectiva como una alternativa a la mera adjudicación de títulos individuales<sup>95</sup>.

Pero incluso hay un documento internacional que recomienda la protección de todas las formas de tenencia de la tierra, garantizando que todas las formas de tenencia brinden seguridad contra desalojos y otras medidas que puedan poner en peligro los derechos legítimos de tenencia. Se trata de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria*, de la

---

<sup>92</sup> Consejo de Derechos Humanos, 4º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Miloon Kothari, Distr. General, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.

<sup>93</sup> *Ibid.* párr. 29.

<sup>94</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, Distr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

<sup>95</sup> *Ibid.*

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>96</sup>. Estas Directrices en efecto promueven una visión cercana a aquellas que promueven la garantía explícita del derecho a la tierra, al no promover la propiedad individual como la vía para asegurar la tenencia de la tierra. El instrumento es, además, el resultado de años de negociación entre los Estados, organizaciones sociales, movimientos campesinos y el sector privado, con la participación del Relator para el Derecho a la Alimentación.

A nivel regional también se han dado algunos pasos en este sentido. Como se mencionó anteriormente, el Sistema Interamericano ha adoptado una interpretación amplia del artículo 21 de la Convención que reconoce el derecho a la propiedad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la visión sobre las tierras de las comunidades que viven de ella no es del todo compatible con el derecho a la propiedad privada, pero que este hecho no puede dejar desprotegido el derecho al territorio, ya que *“desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas”*<sup>97</sup> (subrayado fuera del texto). En ese sentido, la propiedad comunitaria de la tierra ha sido reconocida en el SIDH debido a los vínculos de las comunidades con la tierra, la cual se define, según la CortelDH, 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 CortelDH. En este caso, en el que el ejército salvadoreño impulsó la política de “tierra arrasada” en varios poblados campesinos, se constató que la pérdida en este caso no había sido simplemente material, sino que la gravedad de los hechos residía en la pérdida de las condiciones más básicas de existencia así como de *“todo referente social de las personas que vivían en esos poblados”*. El acabar con las tierras, los cultivos y el sacrificio de animales constituyó una *“pérdida de significación tanto afectiva como material en el universo campesino”*<sup>98</sup>. Como lo aseguró la CortelDH, 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 hacía sus ritos, sus intercambios afectivos, el contexto y el marco en el que se sabían parte de la comunidad”*<sup>99</sup>. La Corte concluyó que las víctimas sobrevivientes

<sup>96</sup> Las Directrices fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS por sus siglas en inglés) en su 38º período de sesiones, celebrado el 11 de mayo de 2012.

<sup>97</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006, (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.

<sup>98</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012, (Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 180.

<sup>99</sup> *Ibid.*, párr. 180.

*“perdieron los vínculos comunitarios y afectivos de sus raíces identitarias, además de los bienes materiales”, todo lo cual derivó en “cambios forzados en la estructura social, lo cual implicó rupturas, pérdidas, dolor, y mucho sufrimiento”<sup>100</sup>.*

Es precisamente la constatación del desarraigo que sufren las comunidades campesinas que han sido víctimas de violencia política, lo que también ha llevado a instancias nacionales a reconocer los vínculos que los campesinos tienen con su lugar de vida. Así, a pesar de que no exista en Colombia un reconocimiento explícito del derecho a la tierra o al territorio campesino, de manera implícita se ha reconocido la relación particular que este grupo social tiene con los territorios que habita. No de otra manera se entiende que uno de los efectos mayormente aceptados causados por el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas sea el desarraigo. Este fenómeno implica que el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas tiene efectos más allá del detrimento patrimonial o material, instalando la pérdida en la separación del lugar con el que se tienen vínculos simbólicos fuertes y en el que se han echado raíces.

Pero hay avances más recientes en este sentido. La Corte Constitucional ha venido analizando “el campo” como un “bien jurídico de especial protección constitucional”. De acuerdo con este tribunal, “el campo” es una *“realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”* (subrayado fuera del texto)<sup>101</sup>. Con esta aproximación al espacio de vida campesino la Corte se acercó al concepto de territorialidad campesina, entendiendo su importancia y los deberes de protección que emanan de esta realidad.

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

### 3.11. DERECHO A LAS SEMILLAS

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

---

<sup>100</sup> *Ibíd.*, pág. 194.

<sup>101</sup> Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén. De acuerdo con esta sentencia, el campo encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64, 66 y 150.18 de la C.P.

semillas<sup>102</sup>. Ello ha provocado la ampliación de la base genética de las especies y la creación de los cultivos que durante décadas han sustentado nuestra alimentación.

De acuerdo con la FAO, el 50% de la alimentación global proviene del campesinado, mientras que el 30% proviene de la cadena alimentaria industrial<sup>103</sup>. A nivel nacional el panorama es similar, pues cerca del 50% de los cultivos temporales, los cuales incluyen granos básicos, tubérculos y vegetales, son producidos por fincas pequeñas. Lo mismo ocurre con cultivos permanentes como el café y las frutas, para los que estas pequeñas fincas aportan el 48% de la producción<sup>104</sup>. De acuerdo con este estudio, las fincas pequeñas aportan a la producción nacional el 83% del trigo, el 81% de los frijoles secos, el 79% de la cebada, el 71% del maíz amarillo, el 61% del maíz blanco, el 35% de los cerdos, el 17% de los pollos y el 17% del ganado vacuno<sup>105</sup>. Sin embargo, según la FAO, el 75% de la diversidad agrícola mundial se perdió en el transcurso del siglo XX, lo cual ha afectado de manera particular cultivos como el trigo, el arroz, el maíz, la papa, los frijoles, el tomate entre otros<sup>106</sup>.

La pérdida de la biodiversidad en la agricultura se puede atribuir a diversos factores. El más relevante reside en los cambios en la producción agrícola, la cual ha privilegiado en los últimos años la producción agroindustrial. Ello ha afectado modelos tradicionales de producción agrícola impulsados por el campesinado que no solo aseguran nuestra alimentación sino que además garantizan nuestra soberanía alimentaria. Allí reside el impacto en la pérdida de biodiversidad, ya que mientras la agroindustria promueve monocultivos y la estandarización de patrones de alimentación, la economía campesina permite que los alimentos que consumimos ayuden a proteger el ambiente en el que se producen, permitan mayor diversidad y que sean adecuados culturalmente. Distintas organizaciones alertan sobre la simplificación de nuestra dieta alimentaria, justamente debido al enfoque que la agroindustria pone en unos pocos cultivos, entre los que se cuentan el arroz, el maíz, el trigo, la soya, la papa y la caña de azúcar, los cuales representarían cerca del 90% de la alimentación mundial<sup>107</sup>. Es por ello que organizaciones campesinas aseguraron en una declaración sobre las semillas, que *“unas cuantas variedades uniformes reemplazan a miles de variedades locales, erosionando la diversidad genética que sustenta nuestra alimentación”*<sup>108</sup>.

En el centro de esta problemática se encuentra el creciente interés de la industria por ampliar el control en el mercado de semillas y por generar una legislación que proteja esta inversión,

---

<sup>102</sup> La Vía Campesina, Grain, Las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Resistencias y luchas, 2015, disponible en: <http://viacampesina.org/es/images/stories/pdf/Seed%20laws%20booklet%20ES%202.pdf>.

<sup>103</sup> Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia, junio de 2015. p. 13.

<sup>104</sup> *Ibíd.*

<sup>105</sup> *Ibíd.*

<sup>106</sup> *Ibíd.*

<sup>107</sup> *Ibíd.*

<sup>108</sup> Declaración de Balí sobre semillas, disponible en: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/biodiversidad-y-recursos-gencos-mainmenu-37/1128-las-semillas-campesinas-son-dignidad-cultura-y-vida-campesinos-en-resistencia-defendiendo-sus-derechos-respecto-de-las-semillas-campesinas>.

aun cuando ello afecte gravemente el derecho a la alimentación y ponga en peligro medios de subsistencia para comunidades campesinas. De acuerdo con el Relator para el Derecho a la Alimentación, el sistema comercial de semillas ha generado la concesión de privilegios de monopolio a las empresas productores de semillas, principalmente a través de instrumentos de propiedad intelectual, con lo cual se ha generado una dependencia de los agricultores más pobres y riesgos de endeudamientos, así como pérdida de biodiversidad propiciada por la extensión de las variedades comerciales<sup>109</sup>.

### 3.12. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL SOBRE SEMILLAS

En un informe que el Relator sobre el Derecho a la Alimentación preparó sobre las consecuencias de las políticas de semillas y los derechos de propiedad intelectual aplicados a la agricultura en la realización del derecho a la alimentación, se aseguró que en los últimos años, *“hemos sido testigos de un importante fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual a nivel mundial, promovido por los países desarrollados y en beneficio de las empresas de estos países”*<sup>110</sup>. Este fortalecimiento demuestra el poder de la industria agrícola y de alimentos que mediante la propiedad intelectual ha generado la desaparición y menosprecio de las semillas campesinas. Las dos vías principales mediante las cuales se ha generado un régimen de propiedad intelectual son las patentes y los derechos de los obtentores vegetales.

El primer mecanismo consiste en un instrumento que reconoce que una persona natural o jurídica es propietaria exclusiva de una semilla específica; en consecuencia tiene derecho a evitar el uso, la reproducción, la venta o el intercambio de dicho producto sin su expresa autorización. Así las cosas, los agricultores que quieran utilizar semillas patentadas deben realizar un pago al propietario de la patente y aun al comprarlas tienen obligaciones que restringen su uso (como la no reutilización de la semilla para un cultivo subsiguiente, por ejemplo). Por su parte, los derechos de obtentores vegetales consisten en otra forma de privatizar las semillas que se diferencia sutilmente de las patentes pero que tienen los mismos impactos negativos en los derechos de los agricultores. Esta normatividad surgió de la Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y del Convenio que regula su funcionamiento y los derechos de los fitomejoradores, el cual fue adoptado en 1961 y fue revisado en diversas ocasiones, siendo la última de sus revisiones la más restrictiva para los derechos de los agricultores<sup>111</sup>.

El objetivo de este tipo de protección es fomentar un sistema que proteja variedades vegetales y estipular rangos de garantía de propiedad intelectual sobre el proceso de fitomejoramiento. El Convenio reconoce derechos al obtentor de nuevas variedades vegetales como una forma

<sup>109</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009.

<sup>110</sup> *Ibid.*, párr. 10.

<sup>111</sup> La UPOV es una organización de carácter intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza, creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, el cual fue suscrito en París el 2 de diciembre de 1961. Entró en vigor el 10 de agosto de 1968 y fue revisado por los países miembros en tres ocasiones: el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991.

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

En términos generales, las leyes sobre comercialización de semillas definen los criterios que las semillas deben cumplir para llegar al mercado. A nivel mundial este tipo de legislación se ha justificado de manera doble. Por un lado se ha dicho que es necesaria para proteger a los agricultores que contarán con semillas de calidad. Por otro lado se ha asegurado que son necesarias para proteger a los consumidores mediante la producción de cultivos que cuenten con semillas certificadas. Sin embargo, como lo reconoce el Relator para el Derecho a la alimentación, *“la expansión de derechos de propiedad intelectual puede constituir un obstáculo a la adopción de políticas que favorezcan el mantenimiento de la biodiversidad y de las variedades de los agricultores. Los derechos de propiedad intelectual recompensan y promueven la normalización y la homogeneidad, cuando lo que debería recompensarse es la diversidad biológica agrícola, en particular ante la creciente amenaza del cambio climático y la necesidad, por tanto, de aumentar la resistencia alentando a los agricultores a depender de diversos cultivos”*<sup>112</sup>.

Asimismo aseguró que esta visión de las semillas privilegia los cultivos de alto rendimiento en detrimento de los cultivos tradicionales, bajo la falsa premisa de que lo que importa en el sistema alimentario es únicamente la producción, dejando de un lado la distribución de recursos: *“El enfoque de intentar lograr la seguridad alimentaria simplemente proporcionando a los agricultores semillas que ofrecen un alto rendimiento en ciertas condiciones se basa en la premisa de que la seguridad alimentaria es principalmente un problema de producción, cuando en realidad las cuestiones de accesibilidad son como mínimo igualmente importantes”*<sup>113</sup>.

Adicionalmente, movimientos campesinos han alertado sobre el riesgo de establecer derechos de propiedad intelectual sobre la vida y particularmente sobre las semillas. Como lo afirman organizaciones campesinas, las semillas y plantas sobre las que se han entregado derechos de propiedad privada son el producto de recursos que han sido conservados y mejorados por diversas generaciones de comunidades agrícolas. En esa medida, lo novedoso de las semillas y plantas que las empresas registran como invenciones parten del trabajo que durante años han emprendido comunidades locales sin ninguna pretensión de privatización. Así, el impacto de otorgar derechos de propiedad intelectual sobre las semillas se puede observar en cuatro vías. En primer lugar, estos derechos configuran el despojo del patrimonio colectivo y de

<sup>112</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009Párr. 39.

<sup>113</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009Párr. 37.

saberes tradicionales que lo han hecho posible; en segundo lugar, propician dependencia de los campesinos a grandes empresas que controlan el mercado de semillas, ya que los agricultores deben pagar para utilizar productos que ellos mismos han trabajado durante años, incrementando los costos de producción; en tercer lugar, conducen a que las semillas campesinas sean consideradas como ilegales o inapropiadas para la alimentación; finalmente, llevan a la pérdida de biodiversidad y alteran los patrones culturales de alimentación que varían en todos los rincones del mundo.

En Colombia, este tipo de leyes existen hace cerca de tres décadas, aunque recientemente se han visto reforzadas en virtud de la presión internacional para que se adopte este tipo de legislación<sup>114</sup>. La Decisión 345 de 1993 de la Comunidad Andina de Naciones adoptó el régimen común de derechos de obtentores vegetales UPOV-1978. Esta decisión tiene como objetivo proteger los derechos de los fitomejoradores a través de la aplicación del Convenio UPOV<sup>115</sup> y tuvo poca aplicación inicial en el país, pues mientras fomentaba la adopción de semillas registradas y certificadas no criminalizaba agricultores por utilizar dichas semillas. Sin embargo, la presión para que Colombia endureciera su legislación condujo a la adopción de la Ley 1032 de 2006 que modificó el Código Penal para penalizar el uso de semillas protegidas. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional aunque se aclaró el alcance de dicha disposición.

Adicionalmente, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) adoptó la Resolución 970 de 2010 que controlaba el uso, producción y comercialización de semillas y que se constituyó en uno de los motivos de las movilizaciones agrarias que se vivieron en el país durante el 2013 y 2014, ya que permitía la confiscación y destrucción de semillas. La norma fue suspendida en virtud de las protestas campesinas y el 7 de septiembre de 2015 se expidió una nueva resolución que constituye el marco general que reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas. Por su parte, en 2012 se adoptó la ley 1518 de 2012 que incorporó a nivel interno el Convenio UPOV en su versión de 1991 como parte de los compromisos que el Gobierno colombiano adoptó al firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a la ausencia de consulta previa con grupos étnicos. El espíritu de esta norma persiste en las leyes vigentes y por ello es preciso elevar a rango constitucional una protección a las semillas como soporte de la soberanía alimentaria, así como reconocimiento a los conocimientos campesinos y a su trabajo de conservación de la biodiversidad genética.

### **3.13. 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

<sup>114</sup> Para una revisión exhaustiva de las leyes de semillas en Colombia ver, Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia, junio de 2015.

<sup>115</sup> Colombia es Estado miembro de la UPOV, en virtud de la Ley 243 de 1995, que avaló la intención del Estado de adherir al Acta de 1978. La Corte Constitucional la declaró executable 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.

artículo 9 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este artículo reconoce la contribución que aportan las comunidades locales y agricultores en la conservación y desarrollo de recursos fitogenéticos que son la base de la producción alimentaria, y exhorta a los Estados a que protejan los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos, el derecho a participar en la distribución de beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos y el derecho a participar en la toma de decisiones sobre estos recursos. En todo caso, el Relator considera que este reconocimiento no es suficiente y asegura que para que estos derechos se conviertan en realidad, *“los gobiernos deberían aceptar que tienen la obligación de apoyar los sistemas de semillas de los agricultores”*<sup>116</sup>.

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

Como se observa, garan. Se trata de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, que son espacios de participación creados por la ley 101 de 1993 para la concertación de las políticas y programas dirigidas al desarrollo de los territorios rurales<sup>117</sup>. Luego de varios años de existencia sus resultados son bastante precarios, tal como lo afirma el Cinep: *“Por ejemplo en Boyacá, el Ministerio asesoró la creación de los CMDR, pero debido a la falta de compromiso y cambio de periodos administrativos estos se encuentran inactivos en más de un 90% de los municipios del departamento. Según información otorgada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los CMDR sólo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”*<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009Párr.Párr. 44.

<sup>117</sup> Al respecto, consultar en: [http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que\\_son/index.htm](http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm).

<sup>118</sup> Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz - CINEPP-PP, Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012, agosto de 2013, pág. 22, disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

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

De acuerdo con el CINEP, es necesario reconocer los vínculos entre la victimización a la que es sometida el campesinado y su ejercicio de movilización y protesta social. Según la Base de Datos de luchas sociales de esta organización, entre 1988 y 2012 los campesinos, campesinas y personas del campo en situación de desplazamiento forzado tomaron parte en el 15,5% del total de luchas sociales que han sido registradas en el país<sup>119</sup>. De conformidad con la información de esta base de datos, el campesinado se movilizó por las políticas públicas agrarias en un 23%, por derechos de todo tipo en un 23%, por la tierra en un 18%, mientras el 34% restante está relacionado con la exigencia de construcción de infraestructura para sacar sus productos, con la demanda por servicios públicos y con demandas ambientales relacionadas con el incremento de actividades extractivas en los territorios. El CINEP asegura que todas las reivindicaciones del período mencionado develan el incumplimiento de pactos a los que los distintos gobiernos y el campesinado habían llegado sobre distintos aspectos<sup>120</sup>.

Este déficit debe ser subsanado. Para ello, el proyecto de reforma constitucional propone el mecanismo de consulta popular obligatoria en casos en los que se puedan ver afectados los derechos territoriales campesinos. Como se verá, se trata de un mecanismo que busca dotar de mecanismos de participación efectiva a las comunidades campesinas y de subsanar el déficit de representación política mediante el fortalecimiento de mecanismos de participación ya contemplados por la Constitución Política.

### **3.14. ADAPTACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES RECONOCIDOS UNIVERSALMENTE A LAS NECESIDADES PARTICULARES DEL CAMPESINADO**

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

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha planteado que los derechos sociales deben adaptarse a los diversos contextos donde transcurre la vida de las comunidades y los individuos. Para que los derechos puedan garantizarse plenamente deben ser adaptables a realidades sociales diversas y ser aceptables conforme a las tradiciones culturales de los pueblos, pues en caso contrario no lograrán el objetivo de dignificar a todas las personas. Si los currículos educativos no se diseñan

---

<sup>119</sup> *Ibíd.*, pág. 10-11.

<sup>120</sup> *Ibíd.*

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”*<sup>121</sup>. Esta tesis también es defendida por la corte Constitucional en la Sentencia T-743 de 2013; para la Corte, *“el requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar”*<sup>122</sup>.

El concepto de Aceptabilidad cultural también ha sido defendido en múltiples ocasiones por estos organismos. En materia de derecho a la Salud, el Comité planteó que los *“los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades”*<sup>123</sup>. Este principio ha sido acogido por la Corte Constitucional en múltiples fallos, destacándose la Sentencia C-313 de 2014 que revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud<sup>124</sup>.

En materia del derecho a la Vivienda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales habló de la adecuación cultural de la vivienda, para aludir a *“la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”*<sup>125</sup>. El Comité también ha planteado tesis similares frente al derecho a la alimentación, destacando que la satisfacción de las necesidades alimentarias de los individuos requiere el consumo de víveres *“sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”*<sup>126</sup>.

---

<sup>121</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 13, párr. 6.

<sup>122</sup> Corte Constitucional, sentencia T-743 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas.

<sup>123</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 14, párr. 12.

<sup>124</sup> Corte Constitucional, sentencia C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

<sup>125</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4, párr. 8.

<sup>126</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12, párr. 8.

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%<sup>127</sup>. Es decir, son necesarios también programas de vivienda, hábitat, salud, seguridad social, agua, alimentación y el conjunto de derechos sociales de los que son titulares los individuos y las comunidades campesinas.

#### **4. SOBRE LA DECLARACIÓN DE LOS DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y CAMPESINAS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES**

Tras un proceso de cerca de 20 años, liderado por La Vía Campesina (LVC) - una organización compuesta por cerca de 182 organizaciones campesinas en 81 países<sup>128</sup>-, la Declaración de Naciones Unidas para los derechos del campesinado y otros trabajadores rurales (DNUC) fue

---

<sup>127</sup> DANE. ECV-2019

<sup>128</sup> La Vía Campesina “*Lista de miembros de La Vía Campesina*”. Disponible en su portal web: <https://viacampesina.org/es/lista-de-miembros-de-la-via-campesina/>

una realidad en 2018. Esta Declaración, como lo han admitido investigadores, tiene entre sus objetivos que se amplíe el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, se tomen medidas para mejorar su calidad de vida y se amplíe el reconocimiento internacional de esta población<sup>129</sup>.

La DNUC tiene entre sus principales antecedentes la Declaración Internacional sobre los derechos de Campesinos y Campesinas, un documento realizado tras la Asamblea de LVC en Yakarta, Indonesia. Este documento fue presentado ante las Organizaciones de Naciones Unidas en medio de la celebración del 60° aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 2008, en compañía de Food First Information and Action Network (FIAN) y otras organizaciones acompañantes. Con lo contenido en la Declaración se logró hablar sobre los derechos del campesinado en medio de la crisis ambiental y alimentaria que afectaba al planeta entero<sup>130</sup>. Algunas de las cosas que impulsó esta declaración fue que el 80% de personas que padecen hambre en el mundo habitaba en zonas rurales y el 50% fueron pequeños agricultores<sup>131</sup>.

En octubre de 2012 la Asamblea General de Naciones Unidas emitió una resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, que convocó a organizaciones campesinas, expertos y expertas y demás interesadas a participar en un grupo de trabajo para la formulación de un borrador de Declaración de derechos del Campesinado. En esta resolución se exaltó la necesidad del reconocimiento de derechos de esta población, el camino hacia las metas de desarrollo del milenio con igualdad, la situación de pobreza y hambre exacerbada en la población campesina y los impactos desproporcionados del cambio climático entre otros<sup>132</sup>.

En 2013 de la mano de Bolivia, país elegido por las organizaciones por su marco jurídico progresista, se iniciaron las negociaciones y la presentación de diversos borradores para una declaración de los derechos del campesinado. En este proceso se reconoció a las organizaciones campesinas como expertas en las diferentes reuniones oficiales sobre el tema de campesinado<sup>133</sup>. Proceso que finalmente concluyó en 2018 con la votación de la Declaración en la Asamblea General de Naciones Unidas, escenario en el que Colombia se abstuvo de votar.

---

<sup>129</sup> María Natalia Pacheco Álvarez, Luis Fernando Rosales Lozada. "The united nations declaration on the rights of peasants and others people working in rural areas: one step forward in the promocion of human right for the most vulnerable". No 123. 2020. South center. Genova.

<sup>130</sup> Christophe Golay. Legal reflections on the rights of peasants and other people working in rural areas. 2013. Dipsonible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/Golay.pdf>

<sup>131</sup> Organización de las Naciones Unidas. Consejo de los Derechos Humanos. Resolución A/HRC/22/46. 2008. Pág. 5. Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_7\\_14.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_14.pdf)

<sup>132</sup> Organización de las Naciones Unidas. Consejo de los Derechos Humanos. Resolución A/HRC/RES/21/19. 2012. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/174/70/PDF/G1217470.pdf?OpenElement>

<sup>133</sup> María Natalia Pacheco Álvarez, Luis Fernando Rosales Lozada. "The united nations declaration on the rights of peasants and others people working in rural areas : one step forward in the promocion of human right for the most vulnerable". No 123. 2020. South center. Genova.

#### 4.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN

La “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”, no es un tratado. Es una declaración aprobada por una resolución de la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018 (Resolución A/RES/73/165), luego de haber sido aprobada previamente por el Consejo de Derechos Humanos de la misma ONU algunos meses antes. Al no ser un tratado, la DDC no es un documento formalmente vinculante pues las resoluciones de la Asamblea General no lo son. Sin embargo, estas declaraciones de la Asamblea General de la ONU tienen una gran significación política y tienen relevancia jurídica ya que son la interpretación que los propios Estados hacen del alcance de sus obligaciones en cierto tema, en este caso, los derechos del campesinado. Esos documentos son entonces considerados como parte del llamado “soft law”, o derecho blando, que son precisamente documentos que no son estrictamente vinculantes, pero tienen relevancia jurídica.

Ahora bien, al considerar la relevancia de esta declaración en torno a la protección y garantía de los derechos del campesinado, más allá de su adopción a través del acto unilateral por parte del Estado Colombiano que se concretó durante el discurso de posesión del presidente Gustavo Petro Urrego, Este Gobierno ha decidido proponer su incorporación dentro del bloque de constitucionalidad, para que no solo haga parte del soft law, , y saldar con esto el déficit de protección jurídica que ha enfrentado el campesinado en Colombia.

#### 4.2. CONTENIDO E IMPORTANCIA DE LA DNUC

En el caso específico de la DNUC, este documento es muy importante para el campesinado pues reconoce que éste tiene condiciones particulares de vida, por su vínculo especial con la tierra y la producción de alimentos, y por el desarrollo de formas particulares de trabajo familiar y asociativo. El campesinado tiene entonces un rol fundamental en el derecho a la alimentación, en la conservación de la biodiversidad y en la mitigación del cambio climático, a través de una agricultura sustentable. Pero también por sus condiciones particulares, el campesinado sufre enormes vulnerabilidades en un mundo globalizado, que amenaza las formas de vida campesinas, por ejemplo, por el acaparamiento de tierras derivado del efecto combinado de la expansión de la agroindustria, la minería y la especulación inmobiliaria.

A partir de esta constatación, la DDC concluye que el campesinado requiere un reconocimiento y protección especiales de los Estados. Los campesinos son obviamente titulares de todos los derechos humanos que todos tenemos por ser personas, como la vida, la libertad, la seguridad social o la educación; pero también deben reconocérseles unos derechos especiales por su particular situación, como el derecho a la tierra para que puedan tener, con sus propias prácticas productivas, una vida digna; la protección de sus conocimientos productivos tradicionales y de sus formas culturales; o el derecho al uso de las semillas que produzcan. La Declaración desarrolla entonces las obligaciones correspondientes de los Estados para garantizar esos derechos, y es concordante con el desarrollo jurisprudencial que se ha hecho en la materia.

La DDC es entonces un paso esencial en el reconocimiento del campesinado como grupo social que es titular de derechos especiales, que deben ser garantizados por el Estado Colombiano.

Finalmente, la DDC no implica ningún debilitamiento del reconocimiento de los derechos de otros sujetos de la ruralidad, en especial los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. Específicamente en su preámbulo la Declaración precisa “se aplica también a los pueblos indígenas, a las comunidades locales que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y seminómadas y a las personas sin tierra que realizan tales actividades”. Y el artículo 28 aclara que “ninguna de las disposiciones de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que reduce, menoscaba o anula los derechos que tienen en la actualidad o podrían adquirir en el futuro los campesinos u otras personas que trabajan en las zonas rurales y los pueblos indígenas”.

## 5. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

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

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES.
Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”	Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2022 Senado “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto <b>político de derechos y</b> de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”
<b>Artículo 1.</b> Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política, el cual quedará así:	Artículo 1. Modifíquese el Artículo 64° de la Constitución Política de Colombia. —

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

El campesinado es sujeto de—especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la seguridad y soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, las tecnologías para su transformación que permitan darle valor agregado a sus productos, la protección del ambiente y la comercialización, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.

El Estado garantizará el derecho a la participación y velará en forma especial por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos, incluidos aquellos reconocidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.

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

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

El Estado garantizará el derecho a la participación **a través de los mecanismos de participación ciudadana** y velará, en forma especial, por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos, incluidos aquellos reconocidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas

<p><b>Parágrafo:</b> La ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado y su derecho a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.</p>	<p>Rurales, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad.</p> <p><b>Parágrafo:</b> La ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado y su derecho a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda.</p>
<p><b>Artículo 2:</b> Artículo 2. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 2:</b> Artículo 2. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

## 7. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 en concordancia con el artículo 182 de la Constitución, se hacen las siguientes consideraciones:

- Se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un conflicto de interés por parte de los Representantes a la Cámara Ponentes, teniendo en cuenta que se trata de una iniciativa de reforma constitucional, de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, cualquiera de los cambios y modificaciones que introduce la propuesta legislativa, afecta a la generalidad de los ciudadanos y algunas disposiciones la generalidad de los miembros de las corporaciones públicas.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, sobre las reglas de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

- En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos y considerar manifestarlos a la célula congresual respectiva, conforme a jurisprudencia del Consejo de Estado que ha sostenido que:

*“Según el artículo 286 LOC, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, los*

*congresistas están obligados a declarar los conflictos que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones, si por discutir o votar un proyecto de ley o acto legislativo, se deriva un beneficio - particular, actual y directo-. Así, el precepto precisa cada una de las características de ese beneficio.*

*De acuerdo con esta disposición, el beneficio es particular si otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones o elimina obligaciones económicas a favor del congresista, de modo que se establece una prerrogativa de la que cualquier otro ciudadano no gozaría. También se obtiene un beneficio particular si la modificación normativa en la que interviene el congresista trata los preceptos que gobiernan una investigación penal, disciplinaria, fiscal o administrativa en la que se encuentre formalmente vinculado ese servidor. El beneficio es actual si se configura en las circunstancias presentes y existentes al tiempo en que el congresista participa de la decisión legislativa. El beneficio es directo si cubre al congresista, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Si el congresista cumple funciones judiciales, disciplinarias o fiscales, el conflicto de interés se regula por las normas especiales aplicables a esas materias.<sup>134</sup>*

## 8. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara - 019 de 2022 Senado. “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Coordinador Ponente

**DIÓGENES QUINTERO**  
Coordinador Ponente

<sup>134</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de octubre de 2000, Rad. AC 11106 (acumulados) [fundamento jurídico 2].



**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**  
Coordinador Ponente

**OSCAR SÁNCHEZ LEÓN**  
Coordinador Ponente

**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO**  
Ponente

**HERNÁN DARÍO CADAVID**  
Ponente

**JORGE ELIECER TAMAYO**  
Ponente

**MARELEN CASTILLO TORRES**  
Ponente

**OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
Ponente

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 254 DE 2022 CÁMARA - 019 DE 2022 SENADO.  
“POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE AL CAMPESINADO COMO SUJETO POLÍTICO DE DERECHOS Y DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y SE INTEGRA EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EL TEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES”.**

**Artículo 1.** Modifíquese el Artículo 64° de la Constitución Política de Colombia. —

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

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

El Estado garantizará el derecho a la participación **a través de los mecanismos de participación ciudadana** y velará, en forma especial, por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos, incluidos aquellos reconocidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

**Parágrafo:** La ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial del campesinado y su derecho a retirarse de la colectividad.

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

Cordialmente,

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Coordinador Ponente

**DIÓGENES QUINTERO**  
Coordinador Ponente

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**  
Coordinador Ponente

**OSCAR SÁNCHEZ LEÓN**  
Coordinador Ponente

**HERNÁN DARÍO CADAVID**  
Ponente

**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO**  
Ponente

**MARELEN CASTILLO TORRES**  
Ponente

**JORGE ELIECER TAMAYO**  
Ponente

**OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO**  
Ponente

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
Ponente