

**PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR**  
**Magistrada ponente**

**STP2028-2018**  
**Radicación n°. 96414**  
Acta 47

Bogotá D. C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

**VISTOS**

Decide la Sala la impugnación propuesta por el apoderado judicial de las asociaciones campesinas: **ASOCIACIÓN NACIONAL DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA (ANZORC), ASOCIACIÓN NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS DE COLOMBIA, FEDERACIÓN NACIONAL SINDICAL UNITARIA AGROPECUARIA (FENSUAGRO-CUT), ASOCIACIÓN CAMPESINA DE INZA TIERRADENTRO, FUNDACIÓN ESTRELLA OROGRÁFICA DEL MACIZO COLOMBIANO FUNDECIMA y 1770 ciudadanos<sup>1</sup>**, contra el fallo del 7 de diciembre de 2017

---

<sup>1</sup> Cuyos nombres fueron relacionados por la primera instancia en folios 125 a 137 del cuaderno del Tribunal.

mediante el cual la **SALA PENAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ**, tuteló el derecho fundamental de petición y negó las demás pretensiones de la demanda de tutela interpuesta contra el **MINISTERIO DEL INTERIOR** y **el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

Al trámite fueron vinculados, la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** y el **INSTITUTO COLOMBIANO DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA (ICANH)**.

## **ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS**

Según el Tribunal Superior de Bogotá:

*El apoderado de los accionantes expone los hechos de la demanda de tutela de la siguiente manera:*

- 1. El artículo 161 de la Ley 1769 de 2015 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018" estipula que el DANE debe realizar el XVIII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda en el 2016; sin embargo, en ese año no se efectuó, a pesar de que las instituciones encargadas han desarrollado actividades metodológicas, administrativas, financieras y operativas con miras a la ejecución del censo.*

**2.** *La ley 1837 de 2017 "por la cual se efectúan modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal 2017" adjudicó recursos al DANE para el levantamiento y actualización de información estadística de calidad y otorgó un crédito al presupuesto general de la nación, es decir que el DANE cuenta con una adición para el presupuesto de 2017 .*

**3.** *El DANE ya ha hecho pruebas técnicas y abrió la convocatoria para la conformación del equipo humano que llevará a cabo el censo; además, en RCN radio, el director de la entidad informó el cronograma y el proceso contemplado para la realización del Censo Nacional de Población y de Vivienda, entre lo cual advierte que en el primer semestre de 2018 se realizará el proceso completo de recolección de información.*

**4.** *Los aludidos avances se dieron sin tener en cuenta la solicitud elevada desde el año 2015 por diversas organizaciones campesinas, que exigen la inclusión de preguntas tendientes a indagar por los sujetos campesinos (folio 17).*

**5.** *Trae a colación las diferentes mesas campesinas instaladas desde el año 2015 con el Gobierno Nacional representado por los Ministerios del Interior y de Agricultura, a fin de lograr que el DANE establezca espacios de diálogo entre los estudios de territorialidad campesina y los procesos estadísticos que lidera la entidad.*

*De las reuniones se ha concluido:*

**i.** *La participación del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), y se estableció que el Gobierno Nacional se comprometía a gestionar la inclusión de dicha categoría en el censo.*

**ii.** *El ICANH elaboró por encargo del Gobierno Nacional un estudio científico y técnico que define al campesinado, el cual fue plasmado en el documento titulado "Elementos para la conceptualización de los "campesinos" en Colombia".*

*La definición se construyó con base en cuatro dimensiones: sociológica-territorial, sociocultural, económico-productiva y organizativa-política.*

*iii. Asegura que de dichas mesas se discutieron las variables del censo, se pactaron compromisos y se emitieron conceptos, todo con el fin de lograr el reconocimiento del campesinado en el Censo de Población y Vivienda. Incluso, el ICANH construyó 7 preguntas para que su inclusión sea considerada por el DANE.*

*iv. Las preguntas se relacionan con i) el auto-reconocimiento, ii) la relación que tiene el campesino o campesina con la tierra en la que habita, iii) el tipo de actividades, propias de la vida campesina, iv) el origen de su conocimiento de las labores y oficio campesino, v) el tipo de mercado al que dirige su producción agraria, vi) la pertenencia a algún tipo de asociación o forma organizativa de tipo campesino, y vii) la victimización o no del sujeto campesino como parte del conflicto armado, y sus efectos*

*6. Mediante derecho de petición del 19 de mayo de 2017 la Mesa Campesina del Cauca le solicitó al Viceministro del Interior, al Director del DANE y al Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural que informaran la ruta a seguir para la inclusión de la categoría "campesinado" en el pluricitado censo, puesto que el Gobierno Nacional no les ha ofrecido una respuesta definitiva.*

*7. La anterior solicitud fue respondida parcialmente por el DANE, pues dijo que analizado el documento del ICANH, se determina que los elementos precisados por dicha institución están disponibles para su identificación en el formulario del tercer Censo Nacional Agropecuario. Al respecto cuestiona el apoderado de los accionantes que el mismo se llevó a cabo en 2014.*

*8. De otra parte, dice que El DANE le comunicó el 24 de mayo de 2017 al ICANH que las preguntas pueden ser resueltas a través de análisis estadístico de preguntas dirigidas a caracterizar la*

*población residente en áreas rurales dispersas, las cuales hicieron parte del tercer Censo Nacional Agropecuario. Sin embargo, asegura el actor que no se hizo alusión al auto-reconocimiento de la identidad campesina.*

*Además, en la mesa campesina del 31 de mayo de 2017, al cuestionarse sobre el auto-reconocimiento el DANE indicó que no habrá ninguna modificación a las preguntas y que no se trataría al campesinado como grupo minoritario, al mismo nivel de las comunidades étnicas. Situación frente a la cual se dejó claro que se pretende un reconocimiento cultural a la luz de la Constitución Nacional.*

*9. El 15 de agosto de 2017 la mesa campesina del Cauca le expresó a los Viceministros del Interior, al de Agricultura y al Director del DANE que la lectura del concepto "Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia" no puede ser analizado con los datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario, pues su objetivo, alcance, dominio geográfico y profundidad son diferentes; además los datos estadísticos de aquel no alcanzan a reflejar la totalidad ni complejidad de la vida campesina como lo precisa el ICANH, así que resultaría insuficiente para la caracterización del campesinado en Colombia.*

*10. De lo anterior también cuestiona que para el Tercer Censo Agropecuario las organizaciones campesinas intentaron la inclusión de la "categoría del campesinado", pero el Gobierno Nacional rechazó la solicitud, y aun cuando se promovió una demanda de tutela, la misma fue negada por el Tribunal Superior de Popayán el 18 de julio de 2014 y confirmada por la Sala de Casación Penal de la H. Corte Suprema de Justicia el 4 de septiembre del mismo año, bajo el argumento que el interesado tenía otros medios legales como la nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho.*

*11. Los días 11 y 14 de agosto del año en curso la Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesinas (ANZORC), la*

*Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), el Coordinador Nacional Agrario (CNA) y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) presentaron derecho de petición ante la Presidencia de la República, el Director del DANE, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del cual solicitaron que se incluyan las siete preguntas relacionadas con el auto-reconocimiento y la situación de la población campesina, que fueron elaboradas por el ICANH, dentro del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda a realizarse en el 2018, y que se les informara la fecha en que se emitiría el acto administrativo que define el cuestionario del censo, así como el cronograma de alistamiento y de aplicación.*

**12.** *El DANE en respuesta del 15 de septiembre, dirigida a ANZORC, dijo que no acoge ni niega de manera expresa la solicitud de inclusión de las preguntas, tampoco suministró los cronogramas solicitados ni informó la fecha de adopción del acto administrativo.*

*Adicionalmente dijo que revisaron si las dimensiones propuestas por el ICANH fueron abarcadas en el Tercer Censo Agropecuario y concluyó que "los análisis Iniciales nos han permitido Identificar análisis complementarios necesarios para una correcta revisión del concepto {campesino}. Una vez completados, los resultados se entregarán al Ministerio el Interior, con el fin de que las entidades involucradas en la discusión cuenten con un insumo estadísticamente robusto y confiable".*

*Con base en lo anterior, la parte actora considera que las entidades accionadas han vulnerado el derecho a la igualdad de los campesinos y campesinas accionantes, toda vez que al no incluir las preguntas en el censo poblacional y de vivienda se les Impide el goce efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales, así como lograr el proyecto de vida campesina y su Identidad cultural diferenciada.*

*Lo indicado como quiera que mientras el Estado no cuente con la Información estadística completa y desagregada, no podrá cumplir con su obligación de crear políticas públicas con enfoque diferencial, tendientes a remover las discriminaciones que históricamente ha sufrido el campesinado; contrario a ello, los afectados permanecerían en condiciones de exclusión y marginalidad.*

*Refiere que el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda es el instrumento más adecuado para obtener información cuantitativa del campesinado, puesto que los censos son el instrumento estadístico: i) para capturar información sobre la situación demográfica, social y económica de la población, en la cual se basa la toma de decisiones estatales; y ii) tienen un carácter universal frente a otras mediciones fragmentadas que no permiten diagnosticar adecuadamente la población, como ocurre con la encuesta de calidad de vida o el Tercer Censo Nacional Agropecuario.*

*Además, estima que no puede obtenerse la información estadística del análisis de otras mediciones como lo pretenden las accionadas, toda vez que los datos son solo representativos para regiones geográficas agregadas (sic), como por ejemplo ocurre con la encuesta de calidad de vida de 2016, en la que se tuvieron en cuenta 10 regiones, dejando de lado niveles regionales más pequeños.*

*Frente a los datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario dice que no aporta información amplia y detallada, como se requiere en el caso concreto, máxime cuando su enfoque fue productivo, dado que su base de recolección es la Unidad de Explotación Agropecuaria, y se practicó en área rural dispersa, así que no incluyó a la población campesina sin tierra.*

*Discute que el diagnóstico estadístico del campesinado tampoco se logra con el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda planteado hasta el momento, como quiera que para contar y*

*caracterizar a la población campesina deben tenerse en cuenta diferentes dimensiones que configuran al sujeto campesino como "grupo de individuos"; por ende, es importante tener en cuenta el concepto elaborado por el ICANH, el cual además ofrece una definición comprensiva de "lo campesino", propone preguntas concretas para su medición, más aun cuando no todo campesino habita en zonas rurales.*

*Entonces, los resultados que arrojaría el Censo Nacional de Población, sin incluir las preguntas referidas, causarían graves imprecisiones sobre las características del campesinado y no les permitiría que se auto-reconozcan, lo que cercena la posibilidad de crear el proyecto de vida campesino.*

*Por consiguiente, el apoderado de los 1770 ciudadanos accionantes estima que las entidades accionadas le han vulnerado a sus representados el derecho a la igualdad material en su condición de campesinos, "entendido como grupo y considerado individualmente", pues se ha impedido que el Estado desarrolle políticas con enfoque diferencial; además afecta su identidad cultural.*

*Agrega que la vulneración deviene de la "omisión Injustificada de las entidades accionadas de incluir en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018 una serie de preguntas que indaguen por la identidad cultural diferenciada del campesinado y su situación socioeconómica".*

*En consecuencia, solicita que se le ordene al DANE y al Ministerio del Interior que en concertación con los peticionarios determine las preguntas que indaguen sobre la identidad cultural diferenciada y la situación social, económica y demográfica del campesinado, en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, tomando como principal insumo el concepto "Elementos para la conceptualización de los "campesinos" en Colombia", emanado del ICANH. Y en caso de no llegar a un acuerdo, se ordene al DANE que acoja la totalidad de las preguntas diseñadas por el ICANH en*



*el aludido concepto, por tratarse de un instrumento técnico, idóneo, que surgió de un proceso participativo.*

*Para profundizar en su pretensión, la parte actora puntualiza lo siguiente:*

**1.** *Varias organizaciones campesinas han solicitado reiteradamente y durante años su reconocimiento en los censos al DANE y al Ministerio del Interior, para que sus condiciones sociales y económicas sean censadas, a fin de que las políticas públicas tomen en consideración su situación social específica.*

**2.** *Las peticiones han sido resueltas negativamente, sin presentar razones constitucionales válidas ni argumentos convincentes, tal como ocurrió en el Tercer Censo Nacional Agropecuario y se repite en esta oportunidad; lo cual demuestra que se han agotado todos los medios de diálogo posibles con el Gobierno Nacional, así que se presenta un proceso político fallido que interrumpió el proceso técnico y participativo que había definido las preguntas relacionadas con la inclusión del campesinado en el Censo Nacional de Población y Vivienda.*

**3.** *Pese a lo anterior, se comenzará a aplicar en las próximas semanas el Censo Nacional de Población y de Vivienda, con lo cual se vulnera el derecho a la igualdad material o sustantiva de los accionantes, pues afecta el goce igualitario de sus derechos sociales y económicos e impide que el Estado desarrolle políticas con enfoque diferencial que superen la brecha que sufre ese tipo de población.*

**4.** *Al desconocerse el grupo poblacional no es posible adelantar acciones estatales de redistribución a favor de grupos sociales con Identidad cultural diferenciada, circunstancia que desconoce la Carta Política en sus artículos 7º y 13; pues, para lograr las políticas con enfoque diferencial, es deber del Estado organizar todo su sistema de información de estadísticas, tomando en cuenta la situación de la población.*

**5.** *Los censos tienen una dimensión constitucional, a través de ellos el Estado recopila la información indispensable para desarrollar políticas públicas y garantizar los derechos fundamentales, así que los organismos técnicos que elaboran los censos deben gozar de una amplia libertad o margen de apreciación para elaborarlos, y si bien en principio los jueces no deben inmiscuirse en esos asuntos, la discrecionalidad técnica tiene límites constitucionales, pues no deben vulnerar los derechos fundamentales por acción u omisión.*

**6.** *Cuando un sujeto de especial protección no es incluido en el censo poblacional, sin argumentos sólidos, se afecta su derecho a la igualdad material.*

**7.** *En el caso concreto se tiene que los campesinos accionantes tienen identidad cultural diferenciada y viven en condiciones de vulnerabilidad, lo que los hace objeto de políticas públicas con enfoque diferencial que tome en cuenta esas condiciones.*

**8.** *Las 7 preguntas elaboradas por el ICANH son técnicamente posibles y necesarias, pues permiten evaluar integralmente la situación social del campesinado, aunado a que la información no puede ser establecida a partir de la reelaboración de los datos obtenidos en el Tercer Censo Nacional Agropecuario, pues lo allí consignado no alcanza a reflejar ni la totalidad ni la complejidad de la vida campesina.*

**9.** *Con fundamento en el artículo 13 Constitucional señala que el derecho a la igualdad está desarrollado en tres facetas: formal, trato y material. En cuanto a esta última precisa que se fundamenta en la obligación positiva del Estado de garantizar y proteger la igualdad entre los sujetos, lo que significa que deben combatirse las situaciones de discriminación a través de diferentes medidas que propendan por el ejercicio efectivo de la garantía; es así que para que su ejercicio sea efectivo requiere de tratamientos diferenciados para superar barreras.*

**10.** *Se presentan discriminaciones individuales y estructurales, estas últimas obedecen a patrones históricos, sociales y culturales, como sucede por ejemplo en torno a la orientación sexual, el género, la raza, la etnia o la Identidad cultural, la situación socioeconómica y de discapacidad.*

**11.** *La discriminación estructural impide el efectivo goce de derechos por grupos poblacionales que las sufren, por ende, itera, que para combatir la desigualdad, el Estado debe conceder tratamientos diferenciados a favor de quien está afectado.*

**12.** *En el caso concreto puntualiza que el campesinado, visto como grupo e individuos, ha enfrentado estructuras sociales, económicas, políticas y culturales de discriminación, tanto así que la Corte Constitucional los ha declarado como sujeto de especial protección; por consiguiente, las políticas públicas con enfoque diferencial permiten la valoración de situaciones violatorias de los derechos a la igualdad y la no discriminación, así como el análisis de los impactos diferenciados, todo en aras de buscar reparaciones especiales y diferenciadas de acuerdo al tipo de vulneración con el propósito de superar la diferencia.*

*Sin embargo, estima que al no contar con información estadística completa y detallada de las condiciones socioeconómicas y demográficas, el Estado no puede cumplir con su objetivo.*

**13.** *Los censos poblacionales responden las preguntas centrales sobre el número y características demográficas de una sociedad, brindan una imagen detallada de la composición de la población en un territorio, lo que permite identificar a los habitantes en cuanto a su género, sexo, edad e identidad cultural diferenciada, entre otras variables, y con ello el Estado podrá adoptar decisiones de política, planificación y gestión, así como para la asignación de recursos.*

**14.** *La garantía a la igualdad de los campesinos está relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales*

*porque ellos han enfrentado una serie de situaciones que ponen en riesgo su estabilidad, tal como ha sido el despojo de las tierras, la violencia y la pobreza extrema.*

**15.** *Aun cuando la Corte Constitucional protege la identidad y proyecto de vida campesino, el Estado no ha reconocido su relevancia política, social y económica, al punto que las Instituciones oficiales se niegan a incluir preguntas que examinen la situación en esas variables en el censo nacional de población.*

*De lo anterior concluye la parte actora que la falta de inclusión del campesinado en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda implica que el Estado Colombiano no cuente con información estadística universal sobre este grupo poblacional para adoptar políticas, planes, programas y proyectos que respondan a las necesidades de esa población, pese a que afronta condiciones de vulnerabilidad en relación con la población urbana y frente a otros sujetos del mundo rural.*

*Para concluir, el abogado expresa que se satisface el requisito de subsidiaridad, pues las demás acciones judiciales y constitucionales no son eficaces, toda vez que se pretende la protección del derecho a la igualdad de un grupo poblacional vulnerable.*

*Así, establece que la acción de nulidad no procede porque no existe un acto administrativo susceptible de recursos; además, aun cuando se acudiera a la jurisdicción contenciosa, allí no se puede logra la inclusión de preguntas. Y, la acción popular no es viable, toda vez que no se pretende lograr un derecho colectivo sino fundamental.*

## **EL FALLO IMPUGNADO**

En primer término, advirtió el Tribunal Superior de Bogotá que el apoderado no estaba legitimado en la causa para acudir a la vía de tutela en representación de las siguientes asociaciones campesinas:

- 1.** *Asociación Nacional Campesina- Coordinador Nacional Agrario (CNA).*
- 2.** *Las juntas de acción comunal de la vereda Guaini y el Corregimiento Amoyá Copete de Chaparral-Tolima.*
- 3.** *Asociación de Trabajadores Campesinos de Nariño (ASTRACAN).*
- 4.** *Juntas de Acción Comunal de las veredas Miravalle y El Salado de Florida-Valle del Cauca.*
- 5.** *Sindicato de pequeños agricultores del Cauca.*
- 6.** *Asociación Ambientalista de Popayán (ASOCAMPO).*
- 7.** *Asociación de Trabajadores Campesinos de Cajibío-Cauca (ATCC).*
- 8.** *Asociación Pro-Constitución Zona de Reserva Campesina (ASPROZONAC).*
- 9.** *Junta de Acción Comunal de la vereda Caraqueño de Miranda-Cauca.*
- 10.** *Junta de Acción Comunal de Chiduambo.*
- 11.** *El Jardín y Usenda de Silvia-Cauca.*
- 12.** *Asociación Comunal y las Juntas de Acción Comunal de las veredas Agua Blanca, Alto de Topa, la Florida, la Floresta, la Palmera, Pedregal, San Antonio, San Rafael, San José de Inzá-Cauca.*

Ello, en tanto no aportó el correspondiente certificado de existencia y representación legal que le permitiera intervenir en el trámite de tutela como apoderado de esas

comunidades. Por ese aspecto, dispuso el rechazo de la demanda.

El segundo de los fundamentos de la decisión del *a quo* giró en torno a establecer si el derecho de petición de los accionantes había sido vulnerado.

Indicó al respecto, que había constancia de la efectiva radicación de una solicitud mediante la cual los demandantes pretendían **«i) la inclusión de unas preguntas puntuales dentro del Censo de Población de 2018, atendiendo a cuestiones específicas de la condición de campesinos, ii) si las entidades se niegan a dicha inclusión, saber el porqué, iii) tiempo estimado en que esté en firme el acto administrativo que define el censo poblacional del 2018, iv) remitir el cronograma de alistamiento y aplicación del censo poblacional 2018»**.

Concluyó el Tribunal, que el DANE había contestado parcialmente el requerimiento y que la Presidencia de la República y los Ministerios del Interior y Agricultura no lo habían resuelto, por lo que estimó necesario tutelar el derecho de petición de los accionantes.

El último cuestionamiento, se relacionó con la inclusión de siete (7) preguntas en el censo poblacional que se adelanta

en el primer semestre de 2018, encaminadas a identificar el concepto “campesino” como un grupo a partir del cual se pueda establecer su identidad cultural diferenciada y su situación socioeconómica, para que, por esa vía, el Gobierno Nacional adopte planes y políticas públicas que respondan a sus necesidades.

Hizo el Tribunal un recuento de las labores que las mesas de trabajo adelantaron desde el año 2014 con ese fin y añadió, que como resultado de las discusiones se acordó que el ICANH elaborara un documento formal denominado “*Elementos para la conceptualización de los "campesinos" en Colombia*”, que fue finalmente entregado al DANE el 27 de febrero de 2017, pero en el que no se elaboró una denominación precisa del concepto “campesino”, lo que impidió que el DANE llevara a cabo estudios de viabilidad para incluir las preguntas a las que se refirieron los accionantes en el escrito de tutela.

Añadió que «*los temas complejos requieren módulos ampliados y capacitación especializada de los entrevistadores, a fin de lograr datos efectivos y reales, y evitar que se presenten interpretaciones equívocas*» y el documento que elaboró el ICANH no fue discutido en las

mesas de trabajo conjuntas entre las asociaciones campesinas y el Gobierno Nacional.

Para el *a quo*, no era procedente tutelar el derecho fundamental a la igualdad de los accionantes, porque:

*... el Censo Nacional de Población y Vivienda tiene unos objetivos generales y específicos, dentro de los que no se abarca el tema propuesto por los accionantes; sin embargo, sus resultados sirven como base para el desarrollo de futuros censos y la dilucidación teórica del concepto requerido.*

*2. no se observa que el DANE, de manera arbitraria, haya definido el formulario de censo, pues ha tardado más de cuatro años en su elaboración, a lo largo de los cuales ha superado las etapas respectivas, teniendo en cuenta el presupuesto asignado...*

*(...)*

*... la tutela no es la vía para sustituir a las autoridades en las competencias asignadas por la Constitución Política, de manera que resulta desproporcionado obligar al DANE a que elabore nuevamente un formulario que está ad portas de ser utilizado, so pena de afectar el presupuesto previamente otorgado.*

*(...)*

*...el Gobierno Nacional no ha fijado un concepto claro de "campesino", de manera que el Juez constitucional tampoco cuenta con un parámetro claro a través del cual sea posible determinar el trato diferenciado que acá se discute...*

Con base en esas consideraciones resolvió:

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental de petición de la Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesinas



*(ANZORC), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), el Coordinador Nacional Agrario (CNA) y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), vulnerado por la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con las consideraciones plasmadas en la parte motiva de esta providencia.*

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, brinden una respuesta clara y completa a la petición presentada por la Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesinas (ANZORC), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), el Coordinador Nacional Agrario (CNA) y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

**TERCERO: NEGAR** la protección del derecho fundamental a la igualdad de los accionantes, de acuerdo con las consideraciones plasmadas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: EXHORTAR** al Ministerio del Interior y al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-, para que en cumplimiento de las funciones legalmente impuestas, continúen instalando mesas campesinas, tendientes a lograr la caracterización de la población campesina.

**QUINTO: RECHAZAR** la acción de tutela presentada por la Asociación Nacional Campesina- Coordinador Nacional Agrario (CNA), Las Juntas de Acción Comunal de la Vereda Guaini y el Corregimiento Amoyá Copete de Chaparral-Tolima, Asociación de Trabajadores Campesinos de Nariño (ASTRACAN), Las Juntas de Acción Comunal de las Veredas Miravalle y El Salado de Florida- Valle del Cauca, Sindicato de Pequeños Agricultores del Cauca,

*Asociación Ambientalista de Popayán (ASOCAMPO), la Asociación de Trabajadores Campesinos de Cajibío-Cauca (ATCC), la Asociación Pro-Constitución Zona de Reserva Campesina (ASPROZONAC), la Junta de Acción Comunal de la Vereda Caraqueño de Miranda-Cauca, la Junta de Acción Comunal de Chiduambo, El Jardín y Usenda de Silvia-Cauca, la Asociación Comunal y las Juntas de Acción Comunal de las Veredas Agua Blanca, Alto de Topa, la Florida, la Floresta, la Palmera, Pedregal, San Antonio, San Rafael, San José de Inzá-Cauca, por carecer de legitimidad para actuar.*

## **LA IMPUGNACIÓN**

Fue propuesta por el apoderado de los accionantes, quien en sendos escritos, expuso lo siguiente:

1. Tiene legitimación en la causa para representar a la Asociación Nacional Campesina – Coordinador Nacional Agrario, en tanto esa entidad aportó certificado de existencia y representación legal y además, el poder debidamente conferido por su representante.

Además, todos los actores en sede de tutela cuentan con legitimación para intervenir en el trámite, porque se verifica la afectación de sus derechos y aunque no representan a la totalidad del campesinado, la decisión que se profiera no será

en abstracto, máxime que no pueden perder la titularidad del derecho a la igualdad material.

2. Ningún mecanismo de defensa distinto a la tutela resulta procedente para proteger la afectación de los derechos de los demandantes y el caso reviste relevancia constitucional, lo que permite la intervención del juez de amparo *«al no existir un asunto dudoso en términos legales o reglamentarios»*, pues el objeto del debate es *«el derecho fundamental a la igualdad material del campesinado... y en consecuencia, el goce igualitario de sus derechos económicos y sociales...»*.

Además, está latente la materialización de un perjuicio irremediable, derivado del comienzo del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, lo que implica que los demandantes no lograrán la protección del derecho que alegan vulnerado.

3. El campesinado, *«visto como grupo e individuos»* es sujeto de especial protección constitucional y por ello el Estado tiene el deber de remover los obstáculos de discriminación que a nivel histórico han impedido que goce

a plenitud «*de su identidad cultural diversa y sus derechos culturales*».

En criterio del recurrente, el censo 2018 es el mecanismo por el cual se podrá «*recopilar datos estadísticos del campesinado*» y, aunque se constituyó una mesa de discusión, por más de dos años no se logró que el DANE, oportunamente, incluyera en ese instrumento el documento elaborado por el ICANH en febrero de 2017 para la delimitación del concepto “*campesino*”, a pesar de que a través de diversos derechos de petición, las asociaciones campesinas que ahora acuden a la tutela formularon requerimientos en ese sentido.

Además, a pesar de que el Ministerio del Interior expidió la Resolución 1817 de 2017, mediante la cual se reconoce la necesidad de crear una instancia que formule planes y políticas públicas de atención a la población campesina, no actuó diligentemente con ese fin, lo que motivó la activación del procedimiento tutelar.

4. El documento del ICANH debe ser incorporado al censo 2018 y las preguntas allí contenidas son perfectamente aplicables en orden a establecer y definir el

autorreconocimiento de la población campesina, máxime que tales interrogantes son “*sugerencias*” y el DANE está en la posibilidad de modificarlos “*de acuerdo a su experticia*”.

Además, allí se delimitó el concepto “*campesino*”, que transcribe, así como lo hizo en el libelo de tutela y que considera una definición «*operacionalizable en preguntas para un censo poblacional*», lo que permite advertir un yerro del Tribunal *a quo* al advertir que «*no habría aun una definición de campesinado medible censalmente*».

También expone, que si bien el ICANH entregó el documento en febrero de 2017, el DANE no demostró que la imposibilidad de incluir las preguntas allí contenidas derivara de la demora, lo que «*genera cargas gravosas*» que los accionantes no están en la obligación de soportar y que, además, resultan lesivas de su derecho a la igualdad material.

Hace alusión a diversos estudios según los cuales el Tercer Censo Nacional Agropecuario no permite identificar y caracterizar cabalmente al campesinado y los interrogantes que en aquella oportunidad fueron propuestos, «*tratan de manera apenas tangencial las dimensiones sociológico*

*territorial, económica productiva y organizativa política... esenciales para caracterizar al sujeto campesino», lo que acredita la premisa fáctica planteada en la demanda, pero que fue «ignorada» por el Tribunal Superior de Bogotá, en punto de que la inclusión de las siete preguntas es «técnicamente posible... y necesaria».*

5. En su criterio, el juez de tutela sí está facultado para intervenir en el asunto porque se trata de la afectación del derecho a la igualdad material, los censos se formulan de manera discrecional *«pero tienen límites constitucionales»* y la solución que invoca *«no es excesivamente costosa para el Estado»*.

Luego de hacer diversos comentarios sobre esas tres premisas, pide a la Corte que revoque la decisión impugnada y declare la vulneración del derecho a la igualdad material de los accionantes, con el fin de que ordene al DANE y a los demás accionados que determinen *«las preguntas que indaguen por la identidad cultural diferenciada y la situación social, económica y demográfica del campesino»* en el censo poblacional y de vivienda 2018, tomando como principal insumo el documento elaborado por el ICANH o, en su

defecto, que se acojan en el censo la totalidad de las preguntas que ese organismo elaboró en su concepto.

6. En escrito complementario, advierte que ante la aplicación del censo virtual 2018, la inclusión de los interrogantes podría retrasar el ejercicio censal y por consiguiente significar «*un detrimento patrimonial importante*», por vía de que la realización del censo está calculada de acuerdo con los tiempos y número de preguntas inicialmente establecidos.

Añade, que no existe carencia actual de objeto por ninguna de las dos vertientes que la jurisprudencia constitucional ha decantado, pues persiste la afectación del derecho a la igualdad material del campesinado y la fase presencial del censo se dará en junio de 2018, lo que permite, al menos en esa etapa, corregir la lesión alegada.

Pide entonces en el segundo memorial, que se ordene a las accionadas aplicar un cuestionario adicional al censo, que indague por las cuatro dimensiones del campesinado contenidas en el documento que para tal fin elaboró el ICANH o que, ante la premura del tiempo, las demandadas lleven a cabo un estudio estadístico complementario, a partir de los

resultados del censo poblacional, dentro del año siguiente a la orden que se profiera.

Precisa, que así se equilibrará la sostenibilidad fiscal con la satisfacción progresiva de las obligaciones estatales que busquen el goce de los derechos del campesinado.

## **CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

**1.** De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015<sup>2</sup>, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia es competente para resolver la impugnación interpuesta contra el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

**2.** Se advierte, de la revisión de las diligencias que al parecer por un *lapsus*, el Tribunal no tuvo en cuenta que con la demanda se allegó el certificado de existencia y representación legal de la Asociación Nacional Campesina – Coordinador Nacional Agrario y el respectivo poder que el

---

<sup>2</sup> Si bien esa disposición fue modificada por el Decreto 1983 de 2017, en lo que se refiere a las reglas de reparto de la acción de tutela, se precisó en el artículo 3° de la normatividad en cita que solo será aplicable «a las solicitudes de tutela que se presenten con posterioridad al 30 de noviembre de 2017. **Las solicitudes de tutela presentadas con anterioridad a esta fecha serán resueltas por el juez a quien hubieren sido repartidas, así como la impugnación de sus fallos**».



representante legal de esa entidad le confirió al apoderado de los demandantes. Por tal razón, se advierte satisfecho el requisito de la legitimación por activa respecto de esa entidad.

**3.** De acuerdo con el art. 32 inc. 2º del Decreto 2591 de 1991, el juez que conozca de la impugnación estudiará *el contenido de la misma*, cotejándola con el acervo probatorio y *con el fallo*. Si encuentra éste ajustado a derecho, prosigue la norma, lo confirmará.

Como faceta del derecho de contradicción, impugnar significa refutar; es decir, desarrollar una contraargumentación frente a la providencia cuestionada, exponiendo las razones o motivos concretos que se aducen para lograr su revocatoria o modificación.

El único aspecto del fallo de primer grado que fue objeto de impugnación, es la presunta afectación del derecho a la igualdad material de los accionantes. Por tal razón, sobre ese aspecto girará el estudio de la Sala.

***4. Acción de tutela o acción popular. Cumplimiento del requisito de subsidiariedad.***

Los artículos 86<sup>3</sup> y 88<sup>4</sup> de la Constitución consagran dos instrumentos procesales, mediante los cuales se busca proteger los derechos de los asociados: *i)* la tutela, cuando se trate de derechos fundamentales; y *ii)* la acción popular, al hablar de derechos colectivos.

La diferencia entre estos dos mecanismos radica en su esfera de protección, que en el primero se contrae a las garantías inherentes a la individualidad del ser humano y en el segundo, a la defensa y vigilancia del interés general.

De manera excepcional, la jurisprudencia constitucional ha avalado la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos, siempre que ésta conlleve la afectación de garantías fundamentales y se cumplan los requisitos que a continuación se relacionan:

---

<sup>3</sup> *Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

<sup>4</sup> *La ley regulará las acciones populares para **la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.** También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.*

1- Debe demostrarse que la acción popular no es idónea, en concreto, “para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo”. Esto puede darse cuando la acción popular es idónea para amparar los derechos colectivos involucrados pero no puede brindar una protección eficaz al derecho fundamental afectado. En caso contrario, la acción de tutela solo procedería como mecanismo transitorio cuando su trámite sea indispensable para la protección de los derechos fundamentales.

2- Que exista conexidad entre la afectación a los derechos colectivos y a los derechos fundamentales invocados. A este respecto, se ha dicho que la afectación del derecho fundamental debe ser consecuencia “directa e inmediata” de la conculcación del bien jurídico colectivo.

3- La persona cuyos derechos fundamentales se encuentran afectados debe ser el demandante.

4- La violación o amenaza de los derechos fundamentales debe estar demostrada, por lo cual no procede la tutela frente a meras hipótesis de conculcación.

5- La orden de amparo debe tutelar los derechos fundamentales invocados y no el derecho colectivo que se encuentre involucrado o relacionado con ellos, aunque éste puede verse protegido como consecuencia de la orden de tutela (sentencias T-576/12; T-219/04 y SU-1116 de 2001).

Así, cuando se demuestre la potencial existencia de una afectación individual y subjetiva de los derechos del demandante, es procedente la tutela. Pero si se trata de la defensa de derechos colectivos la acción popular resulta procedente.

El criterio rector para que se determine cuál de tales acciones debe incoarse, «se basa en últimas en la pretensión presentada por el ciudadano o grupo de ciudadanos, pues de ella se deberá concluir cuál es la forma más eficaz de garantizar los derechos constitucionales amenazados o vulnerados, la orden del juez de amparo o la orden del juez popular»<sup>5</sup>.

Entonces, es deber del juez de tutela, por vía de un ejercicio de ponderación, evaluar la connotación de los derechos en conflicto y determinar así, cuál es el instrumento procesal, de los ya indicados, que resulta más idóneo para la protección del derecho.

### **5. El derecho fundamental a la igualdad material.**

El artículo 13 de la Constitución impone al Estado el deber de erradicar las inequidades, por vía de la implementación de condiciones para que la igualdad sea real y efectiva a través de la adopción de medidas en favor de grupos que, por alguna razón histórica, de raza, credo o religión, han sido discriminados o marginados.

---

<sup>5</sup> T-576/12.

Al respecto, en providencia A-268/10 dijo la Corte Constitucional lo siguiente:

*... las ideas clásicas que consideraban que bastaba con la igualdad de derechos, con instituciones representativas y con actuaciones judiciales para que el ejercicio de la igualdad ante la ley fuera universal, no son de recibo frente a la necesidad actual e impostergable de hacer efectivo dicho derecho, ya que existen condiciones materiales en las sociedades que no lo permiten, salvo que sean morigeradas o superadas definitivamente mediante determinadas actuaciones a favor de estos grupos desventajados. A esto se le ha denominado igualdad material. Este reconocimiento y desarrollo del principio de igualdad, fue consagrado por el Constituyente expresamente en el inciso 2º del artículo 13 de la Carta, en los siguientes términos: “(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”.*

*Sin embargo, lo anterior no implica el olvido de la igualdad formal, que también es protegida por la Carta Política al contemplar, en el inciso 1º del mencionado artículo, que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades (...)”. En el mismo artículo, fueron enunciados algunos de los pretextos que han servido para discriminar a determinados grupos a través de la historia, como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, entre otros. De igual modo, el constituyente se refirió expresamente a algunos grupos que por haber sido objeto de discriminaciones o marginaciones, deben ser sujetos beneficiados de acciones o actuaciones para superar tales situaciones, entre las que se encuentran las políticas públicas o legislaciones especiales, para alcanzar la igualdad material.*

Y en decisión C-211/17 expuso:

*En aplicación del principio de igualdad material previsto en el artículo 13 de la Carta, las autoridades tienen el deber de propender por la erradicación de las desigualdades, especialmente de las derivadas de circunstancias económicas y sociales. Para este propósito tienen la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas que permitan lograr una igualdad real y efectiva a través de la implementación de medidas de carácter progresivo que no agraven la situación de la población socialmente más vulnerable. Todo acto restrictivo implica para sus destinatarios efectos que pueden llegar a ser nocivos para sus derechos, de allí que los planes o programas diseñados por las autoridades deben asegurar que las medidas: (i) estén sometidas a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, y (ii) estén acompañadas de otras acciones que contrarresten los impactos negativos.*

Los artículos 64<sup>6</sup> y 65<sup>7</sup> de la Constitución, e incluso el Decreto Ley 902 de 2017<sup>8</sup> reconocen al campesinado colombiano como un grupo de especial protección y por ende, como beneficiario de las distintas acciones de discriminación positiva encaminadas a garantizar el axioma de igualdad material al que tiene derecho ese sector de la población.

---

<sup>6</sup> ARTICULO 64. **Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios**, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, **con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.**

<sup>7</sup> ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, **se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas**, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

<sup>8</sup> Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras

Esa obligación que le asiste al Estado de adelantar acciones positivas para promover la productividad, el desarrollo económico y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, está expresa en las motivaciones del Decreto Ley 902 de 2017, que específicamente reza:

*... los artículos 64 y 65 de la Constitución Política establecen la **obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios**, en forma individual o asociativa, de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras **con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.** (Énfasis de la Corte).*

Por lo tanto, siendo el campesinado colombiano un grupo de especial protección constitucional, puede exigir el cumplimiento de acciones positivas a través de la acción popular, que se ejercita, según el artículo 88 de la Carta, «para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior

*cuando fuere posible»* y está dirigida a la defensa de derechos o intereses **colectivos**<sup>9</sup>.

Sin embargo, a través de la demanda que formularon los accionantes se busca proteger el derecho fundamental a la **igualdad material**. Esa garantía, como se expuso en precedencia, es de estirpe fundamental y resulta inherente a cada uno de los accionantes, lo que, en palabras de la Corte Constitucional, habilita la procedencia de la tutela, en tanto *«la doctrina constitucional ha entendido que si además de los intereses meramente colectivos, por las mismas causas, se encuentran comprometidos o en peligro derechos de las personas individualmente consideradas, procede la tutela para garantizarlos»* (Decisiones T-225/15; A-197/09; y T-1205/01).

## **6. La solución del caso.**

---

<sup>9</sup> En sentencia C-215/99, la Corte Constitucional expuso que *«... el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés»*.



El apoderado de los demandantes pretende que a través de la acción de tutela se proteja su derecho fundamental a la *igualdad material*, garantía que estima fue vulnerada por los demandados porque no se incluyó dentro del censo poblacional y de vivienda 2018, siete (7) preguntas que elaboró el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – en adelante ICANH, perfiladas como resultado de los acuerdos a los que llegaron diversas asociaciones campesinas y el Gobierno Nacional y mediante las cuales se pretende ubicar y distinguir a la población campesina del país.

Ese documento<sup>10</sup>, fue dado a conocer al DANE el 27 de febrero de 2017<sup>11</sup>, pero esa entidad consideró que buena parte de la información que el ICANH pretendía acopiar por vía de los interrogantes propuestos, se encontraba en el Tercer Censo Nacional Agropecuario 2014. En palabras del DANE:

*... el objetivo del 3er CNA 2014, fue proporcionar información estadística estratégica, georreferenciada y actualizada del sector agropecuario, forestal, acuícola, pesquero y sobre aspectos ambientales; así como sobre los productores agropecuarios y la*

---

<sup>10</sup> Denominado “Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia (ver folios 259 a 269 del C.O. No. 1.2.

<sup>11</sup> Folio 96 del C.O. 1.1.

*población residente en el área rural dispersa para la toma de decisiones. Así, teniendo en cuenta su objetivo, alcance, dominio geográfico y profundidad, el CNA se considera un instrumento adecuado para capturar la información que permitiera dar respuesta a los elementos para la conceptualización identificados por el ICANH*

*(...)*

*De acuerdo con lo anterior, **las preguntas del formulario del 3er CNA relacionadas anteriormente permiten caracterizar la población residente en el área rural dispersa**, de acuerdo con las dimensiones propuestas en el documento enviado por el ICANH. En este momento, estamos trabajando en las variables enunciadas anteriormente, de acuerdo con los lineamientos del documento en mención<sup>12</sup>.*

Y en punto de la inclusión de los interrogantes que elaboró el ICANH al Censo 2018 dijo:

*Por otra parte, respecto del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), es importante tener en cuenta que esta es una operación estadística de carácter estructural, al igual que CNA, que está orientada a capturar las variables que dan cuenta de las viviendas, hogares y población del país. Ahora bien, de acuerdo con las indicaciones recibidas por el Ministerio de Hacienda, estamos trabajando en un censo muy austero. En este contexto, el número de preguntas incluidas en el formulario censal, más allá de las relacionadas con el ámbito poblacional y de vivienda anteriormente enunciado, afecta los parámetros de diseño y eficiencia establecidos.*

*Finalmente, y teniendo en cuenta el dominio geográfico del 3er ZNA (zona rural dispersa del país), consideramos que **algunas preguntas contempladas en el CNPV permitirán***

---

<sup>12</sup> Folio 98 reverso ídem.

**complementar información para la población residente en el área urbana y los centros poblados.** Este es el caso, por ejemplo, de la actividad económica realizada dentro y fuera del hogar. De acuerdo con los estándares internacionales, esta y las demás variables definidas como estructurales, con seguridad será de mucha utilidad para los análisis que en la materia se requieran<sup>13</sup>.

Ahora bien, para que el DANE integrara al Censo 2018 las preguntas a las que han hecho alusión los demandantes, se requería la elaboración de un «concepto oficial de “campesino”» y, en criterio de esa entidad, el documento que elaboró el ICANH no contenía esa definición, «sino un insumo para el análisis técnico» de las autoridades involucradas en la mesa de concertación, luego de lo cual, era preciso elaborar un concepto que avalaran los distintos actores que integran esa mesa y que, posteriormente, fuera entregado al DANE por el Ministerio del Interior, quien coordina el comité de concertación.

Para implementar o aplicar un concepto en una muestra censal, según expuso el DANE en su respuesta a la demanda, se requiere:

*... llevar a cabo varios procesos técnicos, que contemplan no solo la elaboración de la conceptualización teórica y su análisis, sino*

---

<sup>13</sup> Ídem.

*también la revisión de consistencia, robustez y mensurabilidad de los términos incluidos en el concepto mismo. Lo anterior implica también la realización de pruebas de escritorio, pruebas de campo y por último, pruebas piloto que permitan ensayar diferentes alternativas de formulación de las preguntas en contextos disímiles; cuyos resultados son revisados de manera exhaustiva para garantizar que las preguntas formuladas a los encuestados son claras, precisas, y no dan lugar a interpretaciones que influyan en la lectura de los resultados obtenidos en su aplicación, y puedan adicionalmente ser comparables internacionalmente<sup>14</sup>.*

Advirtió también esa entidad, que la elaboración de un formulario para ser aplicado en un censo poblacional, luego de la realización de las distintas pruebas teóricas y de campo, puede llevar alrededor de **4 años**, sin contar el impacto presupuestal que implicaría la adición de nuevas preguntas<sup>15</sup>.

Pues bien, no desconoce la Corte que el campesinado colombiano debe ser considerado un sujeto de especial protección constitucional y por ende, debe beneficiarse del axioma de igualdad material (Art. 13 Constitucional), por vía de la adopción de planes y políticas públicas que permitan mejorar sus condiciones de índole social y económica.

---

<sup>14</sup> Folio 11 del C.O. 1.2.

<sup>15</sup> Advirtió el DANE, que para ejecutar el proceso del Censo 2018 ha recibido del Ministerio de Hacienda, un total de \$387.923.412.300, en las vigencias 2014 a 2018.

Además, tampoco puede admitirse, como hacen los demandados, que se endose a los accionantes la negligencia en que incurrieron las diversas entidades estatales en punto de definir, oportunamente, el concepto “campesino” y así, llevar a cabo las acciones necesarias para que los interrogantes elaborados por el ICANH pudieran ser debidamente incorporados al Censo 2018.

Sin embargo, a pesar de tales circunstancias que destaca la Sala, no es posible, en esta oportunidad, intervenir en defensa del derecho a la igualdad material de los demandantes por las siguientes razones:

*i.* Como razonablemente explicó el DANE, aunque hayan sido formulados siete (7) interrogantes encaminados a definir el concepto de “población campesina” y así se pretenda establecer qué porcentaje de la población colombiana integra ese grupo, los estudios – teóricos y de campo – necesarios para avalar la validez de las preguntas no se llevaron a cabo.

*ii.* Aunque los demandantes consideren que es suficiente la incorporación de las preguntas elaboradas por el ICANH para censar a la población campesina, por vía del procedimiento – sumarial por demás – de la tutela no es posible

ordenar la realización de tal labor, pues solo se cuenta con los conceptos traídos a colación por los libelistas en punto de la validez de los interrogantes, pero no con estudios de factibilidad que permitan definir, con seguridad, que esos interrogantes – y no otros –, serán efectivos en aras de delimitar el volumen y necesidades de la población campesina en Colombia.

*iii. La carga presupuestal que implica la incorporación de nuevas preguntas a un censo que ya está en ejecución, podría afectar el erario público, porque como explicó el DANE, «cada pregunta al ser formulada y al ser respondida por quien conteste el censo, tarda una determinada cantidad de tiempo, el cual al ser multiplicado por cada uno de los más de 30 mil censistas en todo el país, incidirá en un alargamiento de los tiempos del censo, lo que se traduce en un costosísimo valor adicional...».*

Además, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para disponer la adopción o ejecución de partidas presupuestales como las que se requerirían en orden a avalar las pretensiones de los accionantes. En ese sentido, la Corte Constitucional expuso lo siguiente:

...se ha dicho que **el juez constitucional no puede imponer a la Administración el desembolso forzado e inmediato de partidas asignadas en el presupuesto de gastos**, por cuanto esto significaría restringir el margen de apreciación que la Constitución y la Ley le confieren al Gobierno – nacional como territorial – con el fin de ejecutar el Presupuesto, tanto más cuanto con ello:

*“intervienen variables determinantes como la priorización del gasto público y la disponibilidad de recursos, es decir, razones de oportunidad y conveniencia que inciden en el desembolso de apropiaciones fiscales.”* (T-704/06, énfasis agregado).

iv. Aunque los demandantes – entre ellos algunos de los integrantes de la mesa campesina de concertación del Cauca –, aceptaron la formulación de los interrogantes que presentó el ICANH, no obra dentro del expediente un aval que permita ratificar que las preguntas contenidas en el documento *“elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia”* fueron admitidas por los distintos actores que integran la mesa de concertación campesina.

Las situaciones descritas, imponen confirmar integralmente el fallo impugnado.

No obstante, no es posible pasar por alto que por distintas situaciones de índole administrativa, en su mayoría generadas por las entidades estatales que integraron el

contradictorio por pasiva, se dejó pasar la oportunidad de que en el Censo Poblacional y de Vivienda 2018 se incluyeran preguntas encaminadas a determinar qué porcentaje de la población nacional está conformado por ciudadanos de origen “*campesino*”, bajo las pautas y parámetros que diversos estudios han ido consolidando.

Lo anterior, a pesar de que es necesario que el Gobierno Nacional lleve a cabo planes y programas de política pública que generen acciones de discriminación positiva en pro de mejorar las condiciones sociales y económicas de ese grupo poblacional, el cual, como se expuso en precedencia, es sujeto de especial protección constitucional.

Por tal razón, resulta procedente hacer un llamado de atención 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), que integraron el contradictorio por pasiva, con el fin de 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<sup>16</sup>, 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.

En mérito de lo expuesto, **LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL – EN SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA NO. 3**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **RESUELVE**

**1. CONFIRMAR** la decisión impugnada.

**2. HACER UN LLAMADO DE ATENCIÓN** 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

---

<sup>16</sup> Creado mediante Resolución 1817 de 2017.

Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), que integraron el contradictorio por pasiva, con el fin de 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<sup>17</sup>, 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.

**3. ENVIAR** copia de este fallo a todos los intervinientes en el proceso constitucional, a los accionantes, por conducto de su apoderado.

**4. NOTIFICAR** esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**5. REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez en firme.

---

<sup>17</sup> Creado mediante Resolución 1817 de 2017.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA**

**EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER**

**PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR**

**NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA**  
Secretaria

