

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos.

Bogotá, 13 de diciembre de 2017

Magistrado

JORGE ENRIQUE VALLEJO JARAMILLO

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Penal

E.S.D.

Impugnación fallo de primera instancia

Radicado: 1100122040002017-03161-00(148-17)

Acción de tutela de Ricardo Alonso Herrera y otros contra el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y Ministerio del Interior. Vinculados: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH y Presidencia de la República.

Somos 1770 campesinas y campesinos que, identificados como aparecen en el listado y poderes adjuntados en la solicitud de tutela, y actuando individualmente y como integrantes de organizaciones campesinas del orden nacional y regional, IMPUGNAMOS la decisión de primera instancia del fallo de tutela de la referencia, por intermedio de Diana Isabel Güiza Gómez, identificada con cédula de ciudadanía 1.110.497.770 de Ibagué, portadora de la Tarjeta Profesional de abogada N° 215.181 del Consejo Superior de la Judicatura e investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, quien actúa como abogada sustituta de Rodrigo Uprimny Yepes, identificado con la cédula de ciudadanía 79.146.539 de Bogotá, portador de la Tarjeta Profesional de abogado No. 46043 del Consejo Superior de la Judicatura, como consta en la sustitución de poder adjunta al presente escrito de impugnación

Las siguientes organizaciones campesinas también impugnamos el fallo de la referencia, a través de Diana Isabel Güiza Gómez, abogada sustituta de Rodrigo Uprimny Yepes, identificados como señala el párrafo anterior: Asociación Nacional Campesina - Coordinador Nacional Agrario (CNA)¹, representado por Ricardo Alonso Herrera; la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC)²,

¹ El CNA, constituido en 1997, se ha convertido en protagonista de las luchas agrarias y sociales del país, así como
² ANZORC es una organización de carácter nacional y agraria campesina, activa desde su I Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina, en el año 2010, en Barrancabermeja. Es una entidad sin ánimo de lucro, legalmente constituida e identificada con el NIT 900537360-7 (certificado de existencia y representación legal adjunto al escrito de tutela). Su objetivo principal es promover, impulsar y fortalecer la figura de las Zonas de Reserva Campesina como estrategia de reconocimiento de los campesinos como sujeto político de derechos, buscando con sus 60 organizaciones de base asuntos necesarios para garantizar la permanencia en el territorio de los campesinos en contenidos como: la reforma agraria, soberanía y autonomía alimentaria, la protección del medio

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. representada por Carmenza Gómez Ortega; la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC)³, representado por Luis Alejandro Jimenez; la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO-CUT)⁴, representado por Eberto Díaz Montes; la Asociación Campesina de Inzá Tierradentro (ACIT)⁵, representada por Ciro Marino Ultengo; la Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano (FUNDECIMA)⁶, representada por César William Díaz.

Los poderdantes IMPUGNAMOS la decisión de primera instancia adoptada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en sentencia de 7 de diciembre de 2017, con ponencia del magistrado Jorge Enrique Vallejo Jaramillo, en el trámite de la acción de tutela de la referencia. Conforme al artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta impugnación es oportuna por cuanto a mis poderdantes y a mí nos

ambiente, la estabilización y equilibrio de territorios rurales, la superación de los asuntos relacionados con la sustitución concertada de los cultivos de uso ilícito, entre otros.

³ La ANUC es una organización social y gremial en la que se confederan campesinos de Colombia, que se guía por el pluralismo, la democracia, la tolerancia, la solidaridad, la independencia y autonomía. Es una entidad sin ánimo de lucro, legalmente constituida e identificada con el NIT 860066487-7 (certificado de existencia y representación legal adjunto al escrito de tutela). La asociación tiene una estructura a 3 niveles: 854 asociaciones municipales de primer grado que se articulan en 27 asociaciones departamentales de segundo grado y estas, a su vez, en asociación nacional de tercer grado. Su objeto fundamental es ejercer la interlocución de los campesinos asociados frente al Estado y la sociedad, en defensa de sus derechos y reivindicaciones. Partiendo de la organización y capacitación, propende por el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra con el enfoque de reforma agraria social, integral y democrática. Es víctima del Conflicto armado y promotora del proceso de Paz, Reconciliación y Convivencia.

⁴ FENSUAGRO-CUT es una organización de carácter clasista democrática, progresista, anticapitalista. Cuenta con Personería Jurídica 02419 de 30 de junio de 1978 (certificado del Ministerio del Trabajo adjunto al escrito de tutela). Su misión fundamental es obtener la unidad de los trabajadores y trabajadoras agropecuarios, el fortalecimiento de sus organizaciones y la defensa de sus intereses en lo social, económico, político, ambiental, territorial y cultural. FENSUAGRO está integrada por organizaciones agrícolas, agropecuarias, pecuarias, de producción, explotación, comercialización, transformación de productos agrícolas, recursos naturales renovable animales y vegetales, cooperativas, empresas comunitarias, asociaciones de agricultores, juntas de acción comunal, organizaciones sindicales de estos sectores, asociaciones de protección animal, de pescadores artesanales, de la pequeña agro minería, de curanderos de semillas, de médicos tradicionales, de defensores de páramos. Se adjunta acta de asamblea de 10 de octubre de 2017, en la que se aprobó el cambio de junta directa y representante legal.

⁵ ACIT es una organización rural, sin ánimo de lucro, conformada en el año 2000 y, actualmente, integra alrededor de 3.000 familias activas del municipio de Inzá (Cauca). Está legalmente constituida y cuenta con NIT 871001615-8 (certificado de existencia y representación legal adjunto al escrito de tutela). Esta organización nace con el propósito de generar desarrollo socioeconómico endógeno y autogestionario en la región y mejorar las condiciones de vida de los campesinos y campesinas Tierradentro. Para ello, cuenta con un Diagnóstico Rural Participativo, un Plan de Desarrollo Campesino, instalaciones físicas, un equipo humano técnico y profesional en las diferentes áreas, reconocimiento social y político en el territorio e instituciones. Sus objetivos son promover, desarrollar y estimular la producción y comercialización agropecuaria y ganadera; asesorar a los afiliados en la defensa de sus derechos y representarlos ante las autoridades correspondientes o ante quienes tengan que defender sus derechos; gestionar ante las entidades especializadas los servicios de asistencia técnica, créditos e insumos con el fin de ampliar y mejorar la producción agrícola y pecuaria; propugnar por la recuperación y conservación del medio ambiente; y prestar servicios de asesoría y capacidad económica en sus asociados orientados al correcto manejo de sus recursos económicos.

⁶ FUNDECIMA surgió el 16 de agosto de 1996, en Almaguer. Está legalmente constituida y cuenta con NIT 800238023-4 (certificado de existencia y representación legal adjunto al escrito de tutela). Desde su reconocimiento legal, febrero 22 de 1994, los testimonios dejados como huella imborrable en la memoria colectiva muestran el trasegar continuo de hombres y mujeres aportando a la construcción y fortalecimiento de la Organización Social, Territorialidad Campesina y al desarrollo de Procesos de Integración y Coordinación de Comunidades y Pueblos en municipios del Cauca y Nariño, en la Región del Macizo y en el Suroccidente Colombiano. Su misión es trabajar por la recuperación, conservación, mantenimiento, defensa y uso racional de los recursos naturales, humanos y culturales del Cauca, Macizo Biogeográfico, y de Colombia, a través de la implementación de planes, programas y proyectos que propendan por el desarrollo integral de las comunidades.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. fue notificada la decisión de primera instancia el 07 de diciembre de 2017. Por competencia, esta impugnación deberá ser resuelta por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

El fallo de primera instancia ampara el derecho fundamental de petición de los accionantes, por lo que ordena a “la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -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 a la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) , Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), el Coordinador Nacional Agrario (CNA) y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC)”.

Para la Sala Penal del Tribunal de Bogotá, resulta evidente que las entidades accionadas y vinculadas violaron el derecho fundamental de petición, porque el DANE resolvió parcialmente la petición que las organizaciones campesinas radicaron el 14 de agosto del presente año y la Presidencia de la República y los Ministerio del Interior y Agricultura y Desarrollo Rural “no acreditaron haber resuelto de fondo la petición ni que hayan corrido traslado de la misma, si acaso no eran competentes”.

En relación con el derecho fundamental a la igualdad material, la Sala Penal encontró que “no se demostró efectivamente [la] vulneración o puesta en peligro” de este derecho de los 1770 campesinos y organizaciones campesinas accionantes. Su decisión se basa en dos argumentos centrales. De una parte, la primera instancia señala que no es posible técnicamente incluir en el Censo Nacional de Población y Vivienda, que se realizará en enero de 2018, preguntas que indaguen por el sujeto campesino, pues no hay objeto definido de medición al no existir un concepto claro del Gobierno Nacional sobre el campesinado y el proceso de alistamiento para la aplicación del censo ya se encuentra muy adelantado, por lo que cualquier cambio en las preguntas generaría obstáculos técnicos, administrativos y presupuestales. De otra parte, la Sala Penal sostiene que el juez de tutela no está facultado para inmiscuirse en las competencias del DANE en la aplicación de censos poblacionales, ya que “no es posible vía tutela entrar a variar el formulario del censo, pues sería desconocer el presupuesto de la entidad y los estudios técnicos necesarios”. A partir de este momento habla por nosotros y nosotras nuestra abogada.

Comparto la apreciación del juez de primera instancia sobre la violación del derecho fundamental de petición, pero me aparto de sus consideraciones frente al derecho fundamental a la igualdad material. A continuación, expondré las razones por las cuales solicito a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia que revoque la decisión de negar la tutela del derecho fundamental a la igualdad material (artículo 13 de la Constitución Política, en lo que sigue CP) de los accionantes y, por consiguiente, proteja este derecho, declare que la omisión de las instituciones demandadas ha significado una violación del mismo y una afectación al conjunto de sus derechos

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. económicos, sociales y culturales, incluido el derecho del campesinado a que su identidad cultural diferenciada se reconocida y ordene que, en el término de 10 días, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio del Interior, en concertación con los peticionarios, determine las preguntas que indaguen por la identidad cultural diferenciada y la situación social, económica y demográfica del campesino, en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, tomando como principal insumo el concepto *“Elementos para la conceptualización de los “campesino” en Colombia”*, que fue elaborado por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), por encargo del Gobierno Nacional, y contó con la participación de las organizaciones campesinas. En caso de que las entidades accionadas y los accionantes no lleguen a un acuerdo, que el juez precise que el DANE deberá acoger la totalidad de las preguntas elaboradas por el ICANH, en el citado concepto, por cuanto es un instrumento técnico idóneo, que surge de un proceso participativo de elaboración de esas preguntas.

Para ello, dividiré el escrito en tres partes: primero, me referiré a la legitimación por activa y la subsidiariedad de la acción de tutela en este caso, donde acogeré los argumentos del juez de primera instancia y solicitaré que sea reconocida legitimación por activa a la Asociación Nacional Campesina - Coordinador Nacional Agrario (CNA). Segundo, expondré las razones fácticas que comprueban que existe una violación del derecho fundamental a la igualdad material de los demandantes, por la omisión injustificada de las entidades accionadas a incluir en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda preguntas que indaguen por la identidad y vida campesina. Tercero, presentaré las consideraciones sustantivas que justifican que el juez de tutela compruebe la violación del derecho fundamental a la igualdad material de los demandantes y adopte como remedio judicial la orden a las entidades accionadas de agregar en el Censo Nacional de Población y Vivienda a realizarse en 2018 preguntas sobre el autorreconocimiento y las condiciones objetivas del sujeto campesino. Finalmente, a modo de conclusión, sintetizaré las razones por las cuales la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia debe otorgar la tutela del derecho fundamental a la igualdad material en este caso.

I. Legitimación por activa y subsidiariedad de la acción de tutela

Legitimación por activa

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá reconoció legitimación por activa a los 1770 campesinos y campesinas, así como a las siguientes organizaciones campesinas⁷: Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC), la

⁷ La jurisprudencia constitucional ha reconocido legitimación por activa a personas jurídicas. Ver: Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T- 482 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz; SU- 182 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo; T-189 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU- 1193 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-1027 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería; T- 267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO-CUT), la Asociación Campesina de Inzá Tierradentro (ACIT)⁸ y la Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano (FUNDECIMA). Respecto a estas últimas, la primera instancia consideró que estaban habilitadas para actuar, por cuanto demostraron representación legal y poder especial. Según la primera instancia, los accionantes están habilitados para actuar en esta tutela pues son los titulares de los derechos vulnerados (artículo 86 CP y Decreto 2591 de 1991) por las entidades accionadas.

Sin embargo, la Sala Penal del Tribunal de Bogotá negó el amparo a la Asociación Nacional Campesina – Coordinador Nacional Agrario. En esta impugnación, me opongo a esa decisión, ya que dicha organización campesina aportó el correspondiente certificado de existencia y representación legal, como se evidencia en los folios 89-93 del primer cuaderno. En consecuencia, solicito que a esta organización le sea reconocida legitimación por activa para actuar en la presente tutela.

Comparto las apreciaciones de primera instancia y reitero que los accionantes también están legitimados para actuar en este proceso, pues es posible identificar la vulneración de sus derechos fundamentales, por lo que no se generaría un fallo en abstracto y a pesar de que no representan a todo el campesinado del país que está involucrado en el caso. En la jurisprudencia constitucional hay varios ejemplos de casos similares al presente, donde existen efectos dañinos para varias personas y no solo los accionantes. Por el interés de esos procesos para demostrar que los actores de esta tutela están legitimados por activa, reiteramos dos sentencias: la T-627 de 2012 (MP Humberto Sierra) y T-543 de 2017 (MP Diana Fajardo). En el primer caso, Mónica Roa y otras 1257 mujeres presentaron una acción de tutela contra el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez, porque éste habría violado el derecho a recibir información veraz e imparcial sobre asuntos sexuales y reproductivos de las mujeres, en general. Respecto a la legitimación por activa, la Corte señaló que esta se verifica si “las peticionarias son titulares de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados, como en efecto lo son”. Por tanto, “otras mujeres distintas a las accionantes también hubieran podido interponer el amparo que se estudia, pero ello no desestima la legitimación activa pues, se insiste, la clave es que las peticionarias son en efecto titulares de derechos”⁹.

⁸ ACIT es una organización rural, sin ánimo de lucro, conformada en el año 2000 y, actualmente, integra alrededor de 3.000 familias activas del municipio de Inzá (Cauca). Está legalmente constituida y cuenta con NIT 871001615-8 (certificado de existencia y representación legal adjunto). Esta organización nace con el propósito de generar desarrollo socioeconómico endógeno y autogestionario en la región y mejorar las condiciones de vida de los campesinos y campesinas Tierradentro. Para ello, cuenta con un Diagnóstico Rural Participativo, un Plan de Desarrollo Campesino, instalaciones físicas, un equipo humano técnico y profesional en las diferentes áreas, reconocimiento social y político en el territorio e instituciones. Sus objetivos son promover, desarrollar y estimular la producción y comercialización agropecuaria y ganadera; asesorar a los afiliados en la defensa de sus derechos y representarlos ante las autoridades correspondientes o ante quienes tengan que defender sus derechos; gestionar ante las entidades especializadas los servicios de asistencia técnica, créditos e insumos con el fin de ampliar y mejorar la producción agrícola y pecuaria; propugnar por la recuperación y conservación del medio ambiente; y prestar servicios de asesoría y capacidad económica en sus asociados orientados al correcto manejo de sus recursos económicos.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-627 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. La sentencia T-543 de 2017 reitera ese precedente. En esa ocasión, la Corte tuvo conocimiento de una tutela interpuesta por un grupo de ciudadanos, que actuaron en nombre propio por la defensa de su derecho a recibir información, el cual habría sido vulnerado por la Superintendencia de Industria y Comercio al censurar un mensaje de televisión sobre las consecuencias en la salud del consumo de bebidas azucaradas. Respecto a la legitimación por activa de los actores, la Corte manifestó que, si bien los accionantes no eran el total de las personas titulares del derecho fundamental vulnerado por la actuación de la Superintendencia, lo relevante para la legitimación era “que actuaban en nombre propio como titulares del derecho a recibir información. En estos casos, la Corte ha señalado que lo único que se necesita verificar es si las personas son titulares de los derechos presuntamente amenazados o vulnerados”¹⁰.

En este caso, mis poderdantes son titulares del derecho fundamental a la igualdad material, como campesinos(as) que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y que tienen una identidad cultural diferenciada. Sin embargo, los demandantes no buscan actuar como representantes genéricos del campesinado. Cualquier campesino(a) hubiese podido interponer esta tutelar e, igualmente, tendría legitimación por activa.

Subsidiariedad de la acción de tutela

Según el juez de primera instancia, la presente acción de tutela procede como mecanismo judicial subsidiario para la protección de los derechos de los accionantes, ya que la resolución que adopte el cuestionario del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda no es de público conocimiento, a pesar de que el DANE afirma que las preguntas a aplicarse ya fueron definidas. En consecuencia, los demandantes no pueden recurrir a otra vía judicial ordinaria. Acepto este argumento que fundamenta la subsidiariedad de la tutela en el presente caso.

Con todo, me aparto de la consideración del magistrado que, de alguna manera, condicionó el cumplimiento del requisito de subsidiariedad a la ausencia de acto administrativo que apruebe el cuestionario del Censo Nacional de Población y Vivienda, a realizarse en enero de 2018. Como sostiene el escrito de tutela, no existe otro recurso o medio de defensa judicial a través del cual los derechos fundamentales que están siendo vulnerados puedan ser protegidos de forma idónea y eficaz¹¹. Aunque existiera acto administrativo que adopte las preguntas del censo nacional, las acciones de nulidad simple (art. 137 de la Ley 1437 de 2011) o nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 de la Ley 1437 de 2011) ni la acción popular

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-543 de 2017. MP. Diana Fajardo Rivera

¹¹ Desde sus inicios, la Corte ha precisado los requisitos que deben darse para considerar que existe otro medio de defensa judicial. En la sentencia SU-339 de 2011, la Corte retomó esta discusión haciendo alusión a sus primeras sentencias:

“En la sentencia T-003 de 1992 se sostuvo que para entender que existe otro medio de defensa judicial disponible, dicho medio “(...) tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho”. M.P. Humberto Sierra Porto.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. (art. 88 CP) lograrían que el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda agregue preguntas sobre la identidad cultural y situación socioeconómica del campesinado, ni evitaría la violación inminente de los derechos alegados, al menos por tres razones.

Primera, la acción de nulidad simple es inidónea, pues no tiene por fin la satisfacción de intereses individuales, sino la protección del orden jurídico general¹². Situación similar ocurre con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Aún si se lograra controvertir la legalidad del acto administrativo que acoja las preguntas, la consecuencia jurídica sería la nulidad del cuestionario, que no abarca ninguna pregunta que indague por el sujeto campesino, de lo que no deriva una orden judicial a las entidades accionadas para que incorporen las preguntas que diagnostiquen al campesinado. Así, tales acciones serían inidóneas, pues no logran satisfacer la pretensión de los accionantes.

La acción popular tampoco es idónea para desplazar la tutela, pues esta acción de tutela no pretende proteger realmente ningún interés o derecho colectivo, sino el derecho fundamental a la igualdad material de los campesinos peticionarios y del campesinado como sujeto de especial protección y con identidad cultural diversa. Este derecho ha sido ampliamente justiciable a través de la acción de tutela por parte de la Corte Constitucional.

Segunda, existe jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional que plantea que una excepción para la procedencia de la acción de tutela frente a un acto administrativo de carácter general es, justamente, cuando la cuestión debatida es eminentemente constitucional, al no existir un asunto dudoso en términos legales o reglamentarios¹³. Eso es lo que ocurre en este caso. La discusión central de la presente tutela es el derecho fundamental a la igualdad material (art. 13 CP) del campesinado, entendido como grupo y como individuos, y, en consecuencia, el goce igualitario de sus derechos económicos y sociales, así como la protección de su proyecto de vida e identidad cultural diferenciada.

Tercera, tales acciones judiciales ordinarias no son eficaces para proteger los derechos fundamentales de los accionantes. La jurisprudencia constitucional ha establecido que, cuando el medio de defensa judicial no es eficaz para proteger los derechos fundamentales, se justifica la interposición de una acción de tutela. Eso ocurrió en una sentencia reciente de la jurisdicción contencioso-administrativa, en donde se analizó una acción de tutela interpuesta en contra de una decisión mediante la cual se le prohibió a una comunidad de pescadores realizar la actividad de pesca artesanal dentro de un área protegida y se les decomisó las redes que utilizaban para la pesca. El Consejo de Estado determinó que, si bien existían otros mecanismos de defensa judicial, la acción de tutela era procedente pues la medida “(...) implicaba una

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-199 de 1997.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos. Sentencia T-576 de 2014, MP. Luis Ernesto Vargas.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. afectación grave de su sostenimiento y el de su familia en tanto que es la única actividad que conoce para sacar un provecho económico”¹⁴.

En la revisión de dicho caso, la Corte Constitucional encontró que, por tratarse de una población especialmente vulnerable que depende de forma especial de los recursos naturales, debía proceder la acción de tutela, pues los otros mecanismos de defensa no resultaban idóneos. La Corte estableció que “(...) obligar a los accionantes a tramitar sus reclamaciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, llevaría a que la afectación a sus derechos probablemente se prolongara por varios años más, sometiendo así a los pescadores a una restricción desproporcionada en el ejercicio de su labor.”¹⁵ Igualmente, dicha corporación manifestó que el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria de los accionantes no podían quedar supeditados a las dispendiosas etapas de un procedimiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que la protección de estos derechos es de especial urgencia e importancia.

Sumado a esto, en el presente caso hay un grave perjuicio irremediable, ya que el Censo Nacional de Población y Vivienda iniciará su aplicación en enero de 2018 (ver hecho 6 del escrito de tutela) y el próximo censo se realizaría en unos 10 años, como sostiene el DANE en su escrito de contestación (numeral 3, página 25 del fallo de primera instancia). Por tanto, los accionantes no lograrían que su derecho fundamental a la igualdad material y el conjunto de sus derechos económicos, sociales y culturales sea satisfecho en el corto ni mediano plazo, ya que el Estado colombiano no contaría con información estadística completa y desagregada sobre el campesinado, la cual es el insumo básico e indispensable para adoptar políticas públicas con enfoque diferencial sea satisfecho.

II. CONSIDERACIONES FÁCTICAS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD MATERIAL DEL CAMPESINADO, CONSIDERADO INDIVIDUAL Y COLECTIVAMENTE

El fallo de primera instancia niega la protección del derecho fundamental a la igualdad material de los accionantes, por cuanto no hay vulneración del mismo y no es posible acceder a la pretensión de la acción de tutela por la falta de objeto definido de medición al no existir un concepto claro del Gobierno Nacional sobre el campesinado y el proceso de alistamiento para la aplicación del censo ya se encuentra muy adelantado, de manera que cualquier cambio en las preguntas generaría obstáculos técnicos, administrativos y presupuestales. En seguida, expongo los elementos fácticos que comprueban (i) la violación del derecho fundamental a la igualdad material por la negativa de incluir preguntas específicas sobre el campesinado en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018; (ii) la realización de un proceso político y técnico de concertación entre las entidades accionadas y organizaciones campesinas, el cual fue

¹⁴ Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia de tutela proferida el 26 de marzo de 2015.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015. MP. Jorge Iván Palacio Palacio

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. frustrado por la negativa injustificada de las primeras a agregar preguntas sobre el campesinado en el censo poblacional; (iii) la existencia de un concepto sobre el campesinado, que fue elaborado por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), el cual puede servir de insumo para formular las preguntas que serían incluidas en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

En este caso sí existe una violación del derecho fundamental a la igualdad material de los accionantes

Como evidenciaré en el siguiente acápite, el Estado colombiano debe garantizar que los sujetos de especial protección constitucional gocen del conjunto de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en igualdad de condiciones frente al resto de la sociedad. Esto significa que el Estado debe cumplir el mandato del artículo 13 de la Constitución Política, según el cual el Estado debe remover las barreras que le impida a los grupos marginados gozar de sus derechos. Para ello, el Estado debe adoptar políticas públicas con enfoque diferencial que sean sensibles a las condiciones socioeconómicas de los grupos poblacionales excluidos y a su identidad cultural diferenciada. El Estado solo puede alcanzar ese propósito si cuenta con información estadística completa y desagregada por grupos poblacionales vulnerables, como lo ha reiterado la Corte Constitucional en múltiples ocasiones.

En este proceso, resulta claro que el campesinado, visto como grupo e individuos, es un sujeto de especial protección constitucional, debido a que históricamente ha enfrentado estructuras sociales, económicas, políticas y culturales de discriminación, sin justificación alguna. De ahí deriva que el Estado tiene la obligación internacional y constitucional de remover esos obstáculos estructurales que han impedido al campesinado el goce igualitario de sus derechos económicos y sociales, así como el ejercicio de su identidad cultural diversa y sus derechos culturales. Así lo reconoció el Ministerio del Interior, una de las entidades accionadas, con la creación del Grupo de Asuntos Campesinos, a través de la Resolución 1817 del 29 de noviembre de 2017, que tiene, entre otras funciones, “asesorar en la formulación y apoyar el seguimiento de la política pública orientada a la protección y el desarrollo de la diversidad cultural para la población campesina, que vele por su integridad y promueva sus derechos”¹⁶. Para alcanzar esos propósitos, el Estado debe adoptar políticas públicas con enfoque diferencial a favor del campesinado, lo que no es posible si no existe información estadística completa y detallada de las condiciones socioeconómicas y demográficas de este grupo poblacional.

En el corto plazo, el Estado puede recopilar datos estadísticos del campesinado por medio del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, que se realizará a partir de enero de 2018. Como sostiene el DANE en su respuesta a la tutela, los censos poblacionales son el instrumento estadístico por excelencia con que cuenta el Estado colombiano, para formular políticas públicas. Sus características técnicas, su

¹⁶ Ministerio del Interior. Resolución 1817 de 2017.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. cobertura universal y su concentración en poblaciones permite capturar información detallada y específica de las condiciones del campesinado.

Además, hay un inminente perjuicio irremediable que se consumaría si el Censo Nacional de Población y Vivienda no incluyera preguntas específicas sobre el campesinado. Los últimos censos de población y vivienda se han llevado a cabo cada 8 o 12 años: en 2005, 1993 y 1985. Mientras el país planea la realización del siguiente Censo Nacional de Población y Vivienda, el Estado no contaría con información estadística completa y desagregada del campesinado, para formular políticas públicas con enfoque diferencial. En esa forma, el Estado postergaría el mandato constitucional de trato diferenciado al campesinado por años y sin justificación constitucional alguna.

Por más de dos años, las organizaciones campesinas y los accionados realizaron un proceso técnico y participativo que fue fallido por la omisión injustificada de los accionados de incluir preguntas sobre el campesinado

Desde junio de 2015, en la Mesa Campesina del Cauca¹⁷, las organizaciones han solicitado al Gobierno Nacional la inclusión del campesinado en el Censo Nacional de Población y Vivienda. Por ese requerimiento, el ICANH y el DANE fueron vinculados a esos espacios de discusión, ya que era indispensable avanzar en una conceptualización del campesinado y estudiar cómo ello se traduciría en preguntas a practicarse en el ejercicio censal. Ese reclamo escaló del nivel territorial al nacional, en 2016, cuando en el proceso de interlocución entre el Gobierno Nacional y la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular¹⁸, esta solicitud de inclusión fue ratificada por este espacio de articulación nacional de las organizaciones sociales de la ruralidad.

Como respuesta a las múltiples peticiones, el Gobierno Nacional y las organizaciones campesinas acordaron que se construiría un concepto sobre el sujeto campesino, en el que participarían, entre otras entidades, el DANE, el Ministerio de Cultura y el ICANH, quien lideraría el ejercicio. En diciembre de 2016, las organizaciones campesinas impulsaron un seminario de debate sobre la conceptualización del campesinado con académicos de diferentes universidades e instituciones del Estado, de tal manera que las memorias sirvieran como insumo al trabajo realizado por el ICANH. Ese evento fue realizado con apoyo del Ministerio del Interior.

En febrero de 2017, el ICANH entregó el texto *“Elementos para la conceptualización de los “campesino” en Colombia”*, el cual contiene un concepto sobre el campesinado que, además, propone siete preguntas para ser incluidas dentro del Censo Nacional de Población y Vivienda. Ese documento fue enviado a la Mesa Campesina Cauca y a las

¹⁷ En la Mesa del Cauca convergen el Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (Pupsoc-Fensuagro), el Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), la Asociación Campesina de Inzá-Tierradentro (ACIT) quien hace parte de Pupsoc. Estas organizaciones son accionantes de la presente tutela.

¹⁸ La Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular es un proceso de articulación nacional en el que convergen organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas de todo el país. Las organizaciones demandantes hacemos parte de dicho proceso.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. instituciones involucradas en el proceso de concertación, concretamente, el Ministerio del Interior y DANE. Debido a que las instituciones estatales no habían expresado su opinión sobre el concepto del ICANH y el DANE no había adoptado oficialmente las preguntas planteadas por dicho documento, las organizaciones accionantes presentaron diferentes derechos de petición solicitando se les informaran los resultados de la inclusión del campesinado en el censo poblacional, al considerar que ya existía un concepto claro del campesinado. De hecho, el 19 de mayo de 2017, la Mesa Campesina del Cauca dirigió una comunicación al Viceministro del Interior, al Director del DANE y al Viceministro de Agricultura, en la que solicita una respuesta oficial frente a la inclusión del campesinado en el censo, manifestado que “[h]asta el momento no hay un pronunciamiento oficial del Ministerio del Interior, mientras el DANE avanza en los procesos técnicos que finalizarán con un formulario que puede presentarse después como inmodificable”¹⁹.

En todo el proceso de concertación, ha participado el Ministerio del Interior quien, como lo expresó en su respuesta a la tutela, reconoce la importancia y legitimidad de las organizaciones campesinas y subraya la conformación del Grupo de Asuntos Campesinos por la Resolución 1817 del 29 de noviembre de 2017, que fue expedida cinco días después de la radicación de la acción de tutela que hoy se discute. Dicha resolución precisamente reconoce “que es necesario crear una instancia (...) que tenga a su cargo el apoyo a la formulación y haga seguimiento a la política pública de atención a la población campesina en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y demás entidades estatales, para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial, y social”²⁰.

Sin embargo, el Ministerio del Interior no ha actuado diligentemente frente a las solicitudes reiteradas de las organizaciones campesinas de inclusión en el Censo Nacional de Población y Vivienda. En particular, el Ministerio no ha propiciado la coordinación interinstitucional que responda de forma satisfactoria la exigencia de las organizaciones campesinas, lo cual se ha acentuado luego de la entrega del concepto sobre el campesinado por parte del ICANH. Esta es una de las funciones que le asigna el artículo 59 de la Ley 489 de 1998: “[f]ormular y hacer seguimiento a la política de atención a la población en situación de vulnerabilidad, para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado”; y “[s]ervir de enlace y coordinador de las entidades del orden nacional en su relación con los entes territoriales y promover la integración de la Nación con el territorio y el desarrollo territorial a través de la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial, y la coordinación y armonización de las agendas de los diversos sectores administrativos, dentro de sus competencias, en procura de este objetivo”.

¹⁹ Derecho de petición enviado por la Mesa Campesina Cauca al Viceministro para la participación y la igualdad de derechos del Ministerio del Interior, al director del DANE y al viceministro de desarrollo rural del Ministerio de Agricultura. Oficio de fecha 17 de mayo de 2017, el cual fue radicado el 19 de mayo

²⁰ Ministerio del Interior. Resolución 1817 de 2017.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos.

En definitiva, las organizaciones accionantes han actuado con total diligencia en este proceso e, incluso, han advertido los problemas que los retrasos en la decisión de adoptar preguntas sobre el campesinado en el censo poblacional podrían ocasionar. Por ello, llama la atención que el DANE, en su respuesta a la acción de tutela, asegure que el concepto del ICANH es un mero insumo técnico que serviría de base para construir un concepto oficial del campesinado. Han transcurrido diez meses desde que el ICANH socializó el concepto sobre el campesinado y el DANE nunca ha dado a conocer a las organizaciones campesinas su opinión técnica sobre el concepto del ICANH. Resulta sorprendente entonces que en comunicación recibida por vía electrónica el 12 de diciembre y dirigida por el DANE a Eliecer Morales, uno de los demandantes de este proceso, esa institución asegure que, en septiembre del presente año, le indicó al Ministerio del Interior que el “concepto entregado por el ICANH presenta limitaciones en su aplicabilidad estadística efectiva”²¹.

Las entidades accionadas tampoco manifestaron que debería fijarse una ruta para adoptar oficialmente el concepto del ICANH, como asegura el DANE en la respuesta a la acción de tutela. Como puede leerse en las actas de las mesas interinstitucionales que están anexas al proceso, tal ruta nunca fue discutida por las entidades estatales con las organizaciones campesinas en ninguno de los espacios de interlocución celebrados durante estos dos años. Además, no existe ninguna obligación constitucional o legal para realizar una ruta de tal característica para adoptar en el formulario del censo poblacional las preguntas elaboradas por el ICANH. Como lo dispone el numeral 3.d del artículo 2 del Decreto 262 de 2004²², el DANE, como institución nacional técnica encargada de elaborar los censos, puede y debe a partir los insumos que le fueron remitidos oportunamente por las organizaciones campesinas concretar los instrumentos para operacionalizar, a partir de preguntas específicas, la medición del campesinado en el censo, sin necesidad de ningún proceso de concertación interinstitucional especial.

Las repetidas solicitudes y los múltiples espacios de discusión evidencian que las organizaciones del campesinado han usado todos los medios de diálogo posible con el Gobierno Nacional y, por tanto, estamos frente a un proceso político fallido que interrumpió un proceso técnico y participativo que había definido las preguntas relacionadas con la inclusión del campesinado en el Censo Nacional de Población y Vivienda. Igualmente comprueba que la presente tutela es el último recurso que los accionantes han usado ante la falta de respuestas convincentes a las peticiones de las organizaciones campesinas, por parte de las entidades accionadas, en los espacios deliberativos que se han organizado.

²¹ Respuesta del Director del DANE a Eliecer Morales. Radicado: 2017-232-022153-1

²² Artículo 2. Funciones Generales. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tendrá, además de las funciones que establece el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

(...) 3. Relativas a la producción y difusión de información oficial básica.

(...) d) Oficializar, adoptar y adaptar las nomenclaturas y clasificaciones usadas en el país para la producción y uso de la información oficial básica, así como asesorar sobre la implementación y uso de las mismas;

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos.

Existe un concepto sobre el campesinado que puede servir de insumo para formular las preguntas que serían incluidas en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda

Como precisé en el anterior apartado, la mesa interinstitucional y las organizaciones campesinas acordaron que el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) sería el encargado de construir un concepto sobre el sujeto campesino. El ICANH es una institución estatal que fue creada en 1938 “para garantizar la investigación, la producción y la difusión del patrimonio antropológico, arqueológico, histórico y etnográfico del país”²³. Según el artículo 4 del Decreto 2667 de 1999, el ICANH tiene, entre otras, las funciones de “[e]stablecer criterios científicos y técnicos y planificar el desarrollo de la investigación en los campos de la antropología social, arqueología, bioantropología, lingüística aborígen, historia colonial, etnohistoria y patrimonio arqueológico y etnográfico colombiano”; así como “prestar asesoría científica a los organismos e instituciones de carácter público y privado en el diseño y ejecución de estudios de impacto cultural arqueológico y antropológico”. Por la naturaleza de sus funciones, correspondía al ICANH elaborar un concepto del campesinado.

El concepto elaborado por el ICANH es un aporte importante en la definición del campesinado y su medición estadística. Si bien el campesinado es un sujeto social complejo, no es una realidad ininteligible y que no se pueda traducir a un concepto que pueda ser operacionalizado y medible, como lo demuestra el hecho de que una discusión semejante se lleva a cabo en la Asamblea General de las Naciones Unidas, a propósito de la declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajen en las zonas rurales. El documento del ICANH no es solo un marco de relaciones amplio y académicamente rico, sino que en su conclusión es una definición consistente en función de su medición en el Censo Nacional de Población y Vivienda.

Las diversas dimensiones propuestas son plasmadas en preguntas perfectamente aplicables en una medición censal. De una parte, está el autorreconocimiento, que en sí mismo significa una variable estadística válida y aplicable. Otras mediciones estadísticas realizadas por el DANE son basadas en percepciones subjetivas. Así ocurre en problemas como la pobreza y el subempleo subjetivos, los cuales no excluyen mediciones objetivas de los mismos fenómenos, sino que se complementan.

De otra parte, a partir del procesamiento y el cruce de las demás preguntas sugeridas por el ICANH, es posible lograr una definición comprensiva y consistente de la población campesina, que abarque las dimensiones objetivas en complemento al autorreconocimiento. En todo caso, y como indica el ICANH en su concepto, las preguntas planteadas son sugerencias que bien podrían ser modificadas por el DANE “de acuerdo a su experticia”, siempre y cuando se preserve el tema que se pretende indagar en cada una de ellas.

²³ Esta descripción fue obtenida de la página oficial del ICANH. Ver: http://www.icanh.gov.co/nuestra_entidad

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos.

Como se señala claramente en el concepto del ICANH, a cada dimensión que configura el sujeto campesino -sociológico territorial, sociocultural, económico-productiva y organizativa-política-, le son asignadas una pregunta o serie de preguntas, que indagan por el autorreconocimiento, lugares y apropiaciones del espacio campesinos, trabajo y formas de reproducción social campesinas. Estas preguntas, además de corresponder con los componentes esenciales de las variables sugeridas, cumplen con criterios que las hacen viables para ser incluidas en el censo poblacional: son preguntas cerradas con opciones de respuesta limitadas y precisas, son claras, aplicables a cualquier persona encuestada y fáciles de comprender.

Existe entonces un concepto o definición de campesinado, que está en el documento elaborado por el ICANH, que transcribimos en nuestro escrito de tutela y que volvemos a transcribir para mayor claridad. Dice el ICANH:

El Campesino es un sujeto intercultural e histórico, con unas memorias, saberes y prácticas que constituyen formas de cultura campesina, establecidas sobre la vida familiar y vecinal para la producción de alimentos, bienes comunes y materias primas, con una vida comunitaria multiactiva vinculada a la tierra e integrada con la naturaleza y el territorio. El campesino es un sujeto situado en las zonas rurales y cabeceras municipales asociadas a éstas, con diversas formas de tenencia de la tierra y organización, que produce para el autoconsumo y la producción de excedentes, con los cuales participa en el mercado a nivel local, regional y nacional²⁴.

Ese concepto es además operacionalizable en preguntas para un censo poblacional, como lo muestran las preguntas propuestas por el ICANH. De hecho, el concepto del ICANH aborda esta cuestión y expone algunas consideraciones técnicas para la adopción de la definición del sujeto campesino en el censo poblacional. Estas consideraciones tienen que ver con la necesidad de aplicar las preguntas sugeridas a cada miembro de la familia, la incorporación de preguntas nuevas y de conexiones estadísticas con otras preguntas del Censo y la relación de éstas con otras fuentes estadísticas, el propio Censo Poblacional y Tercer Censo Nacional Agropecuario. Es así como el Instituto presenta “algunos asuntos sugeridos y derivados de las dimensiones enunciadas para incluir como preguntas específicas dentro del Censo”, que corresponde a preguntas concretas referidas a cada una de las dimensiones que configuran al sujeto campesino, a partir de la conceptualización propuesta. Por ello, considero que, en este aspecto, la Sala Penal del Tribunal de Bogotá yerra al aceptar el argumento del DANE, según el cual no habría aún una definición de campesinado medible censalmente.

Por último, resalto que la Sala Penal del Tribunal de Bogotá señala que, para agregar preguntas sobre el sujeto campesino en el censo poblacional, es necesario contar con una definición formal y técnica del campesinado. En su criterio, ese concepto no se

²⁴ ICANH. Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia. Insumo para la inclusión del campesinado en el Censo DANE 2017. Bogotá. Febrero de 2017.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. obtuvo oportunamente por razones no imputables al DANE. De hecho, el ICANH se retrasó en la entrega de ese documento que se había acordado para diciembre de 2016 y solo se efectuó en febrero de 2017. Esa situación habría hecho imposible la inclusión de la categoría campesino desde la etapa precensal.

Objeto ese argumento, ya que el DANE no mostró que esa demora de dos meses es el hecho que le habría impedido incorporar preguntas sobre el campesinado en el censo. No parece razonable que ese sea el motivo cuando después de recibir ese documento, que implica ya un concepto de campesinado, el DANE se abstuvo de comentarlo o refutarlo por un tiempo lardo, cuando sabía que existía urgencia para concretar y operacionalizar ese concepto de campesinado, debido a los propios tiempos del precenso.

Pero en todo caso, si la imposibilidad de realizar esas preguntas derivara de la demora del ICANH, que no lo creo, argumentar esa razón implica imputar la posible demora del ICANH a los campesinos y genera cargas gravosas para los accionantes. La dilación en el cumplimiento de entrega a tiempo de un concepto por parte de una entidad estatal no puede derivar en consecuencias negativas en los demandantes, quienes han actuado de manera diligente. Aceptar tal argumento para justificar la no inclusión de preguntas sobre el campesinado en el censo poblacional de 2018 violaría el derecho fundamental a la igualdad material de los accionantes.

Sobre este punto, la Corte Constitucional, en sentencia T-265 de 2017, analizó el caso planteado por Jhon Jairo Cerquera Castañeda, quien instauró acción de tutela contra el INPEC debido a que no se cumplió la orden emitida por el juez de ejecución de penas que le otorgó el beneficio de prisión domiciliaria y condicionó su traslado a la implantación de un mecanismo de vigilancia electrónica. Ese dispositivo no se encontraba disponible, de acuerdo con el INPEC, lo que no le permitía darle cumplimiento a la decisión judicial. En dicha sentencia, el juez de instancia manifestó que la situación de no contar con el dispositivo electrónico no podía ser imputada al accionante. En el momento en que la Corte conoció del caso, el accionado ya había cumplido la orden proferida por el juzgado. Sin embargo, la Corte destaca que esta conducta se realizó de manera tardía, más de un mes después, lo que significó que la dilación en el cumplimiento de una decisión judicial conllevara a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, sin que esa demora pudiera ser imputada al accionante.

El interés de los accionantes nunca ha sido el de obstaculizar, impedir la realización del censo, ni generar costos extraordinarios para su aplicación pues, como se ha reiterado, se valora como muy importante e indispensable su pronta y efectiva realización. No obstante, ha sido la omisión de los demandados a aceptar la inclusión del campesinado en el censo poblacional que hoy pone en riesgo la realización del censo en el cronograma inicialmente planteado, al no responder a una legítima petición que el campesinado ha hecho de manera reiterada y diligente durante años.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos.

Finalmente, reitero el argumento expuesto en la petición de tutela, según el cual los elementos característicos del campesinado no pueden ser evaluados sin preguntas semejantes a las propuestas por el ICANH y no pueden tampoco ser derivados de la información contenida en el Tercer Censo Nacional Agropecuario, como ha señalado el DANE en varias ocasiones, por el simple hecho de que, entre otras cosas, dicho censo agropecuario fue realizado en zonas rurales y tuvo como punto de entrada las Unidad de Producción Agropecuaria (UPA), por lo cual no puede evaluar, por solo citar un caso, la situación de los campesinos sin tenencia de tierra, o de los campesinos desplazados en las ciudades.

Esto lo reitera el Instituto de Estudios Interculturales (IEI) de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, en su intervención en este proceso. A partir de un ejercicio estadístico, el IEI demuestra con suficiencia que las preguntas del Tercer Censo Nacional Agropecuario no son suficientes para identificar y caracterizar al campesinado. En efecto, la información contenida en el censo agropecuario es necesaria mas no suficiente para caracterizar al campesinado. Además, la revisión del IEI señala que las preguntas sugeridas por el DANE, para caracterizar al campesinado a partir de la información del censo agropecuario, tratan de manera apenas tangencial las dimensiones sociológico territorial, económica productiva y organizativa política, propuestas por el ICANH y que son esenciales para caracterizar al sujeto campesino. El IEI también reitera la importancia de medir y caracterizar al campesinado, a partir tanto de la dimensión subjetiva (autorreconocimiento), como de condiciones objetivas, referidas a las condiciones materiales de producción y reproducción de la población campesina. Este análisis aplica igualmente al resto de mediciones estadísticas disponibles como la Encuesta de Calidad de Vida y la Encuesta Integrada de Hogares.

Por ello considero que la premisa fáctica de nuestra petición de tutela fue probada en nuestro escrito pero, infortunadamente, fue ignorada por la Sala Penal del Tribunal de Bogotá, a saber: que la incorporación de las preguntas sobre el campesinado en el censo poblaciones (i) es técnicamente posible, pues existe ya un concepto operacionalizable y (ii) es técnicamente necesaria, pues las otras preguntas previstas en ese Censo Nacional de Población y Vivienda o las preguntas del Tercer Censo Nacional Agropecuario son insuficientes para contar con la información necesaria de este sujeto de especial protección.

III. CONSIDERACIONES SUSTANTIVAS DEL DERECHO A LA IGUALDAD MATERIAL Y SU RESPETO EN LOS CENSOS POBLACIONALES

La Sala Penal del Tribunal de Bogotá afirma que el juez de tutela no está facultado para decidir que el DANE y el Ministerio del Interior deban agregar preguntas sobre el sujeto campesino, en el Censo Nacional de Población y Vivienda. En su criterio, los censos son herramientas técnicas en las que los jueces no deben inmiscuirse. Para contrarrestar ese argumento, en seguida sostengo que (i) el derecho fundamental a la igualdad material es justiciable; (ii) los censos son instrumentos técnicos, que son formulados de manera discrecional, pero tienen límites constitucionales; y (iii) el

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. remedio judicial que solicito puede adoptarlo un juez de tutela y no es excesivamente costoso para el Estado.

La justiciabilidad del derecho fundamental a la igualdad material

De acuerdo con los tratados internacionales vinculantes para Colombia²⁵ y el artículo 13 de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a que se garantice su derecho a la igualdad (formal y material) y que, en consecuencia, se prohíba la discriminación en su contra (igualdad de trato).

Como precisa la sentencia C-178 de 2014 (M.P. María Victoria Calle), el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia desarrolla el derecho a la igualdad en tres facetas, a saber: la igualdad formal, la igualdad de trato (que se traduce en la prohibición de discriminación) y la igualdad material. Así, la primera parte del texto normativo señala que “[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades” y, en esa forma, hace referencia a la *igualdad formal*²⁶. Una segunda parte dispone que “[todas las personas] gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.” En esos términos, la Carta Política hace referencia a la prohibición de discriminación con base en criterios específicos, lo que se relaciona con la dimensión de la *igualdad de trato*²⁷. Y, finalmente, desarrolla la *faceta material*²⁸ cuando consagra que “[e]l Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (...) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Esta cara del derecho a la igualdad permite el uso de medidas especiales a favor de grupos discriminados o marginados.

²⁵ Los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos; los artículos 2 y 3 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos; el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los artículos 1 y 15 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; y los artículos 1 y 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Todos estos instrumentos tienen fuerza jurídica interna, en virtud del artículo 93 CP, ya que fueron debidamente ratificados y aprobados por el Estado colombiano.

²⁶ Ver, por ejemplo: Corte Constitucional. Sentencia T-342 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁷ Entre otras, ver: Corte Constitucional. Sentencias T-098 de 1994 MP Eduardo Cifuentes Muñoz; T-1042 de 2001 MP Manuel José Cepeda Espinosa; SU-1167 de 2001 MP Eduardo Montealegre Lynett; T-030 de 2004 MP Clara Inés Vargas Hernández; T-393 de 2004 MP Alfredo Beltrán Sierra; T-691 de 2012 MP María Victoria Calle.

²⁸ Ver: Corte Constitucional. Sentencias T-933 de 2013 MP Jorge Ignacio Pretelt; T-192 de 2014 MP Gabriel Eduardo Mendoza; T-036 de 2015; T-740 de 2015 MP Luis Guillermo Guerrero.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. En particular, la igualdad material o efectiva se fundamenta en la obligación positiva del Estado de remover los obstáculos que impiden a las personas gozar de sus derechos en igualdad de condiciones frente al resto de la sociedad. Este componente requiere acciones positivas del Estado para combatir las situaciones de discriminación, como son las acciones afirmativas o las políticas públicas con enfoque diferencial²⁹. Las acciones afirmativas son tratos diferenciados que tienen justificación constitucional, pues buscan conceder ciertos beneficios a grupos marginados o especialmente vulnerables respecto al resto de la sociedad, para que estos puedan ejercer sus derechos en condiciones más favorables³⁰. Tomando como referencia este último punto, es posible distinguir entre las discriminaciones individuales y las estructurales. Las primeras ocurren cuando la desigualdad se presenta en casos concretos, mientras que las segundas suceden cuando la desigualdad obedece a patrones históricos, sociales y culturales de discriminación. Por ejemplo, los factores recurrentes de discriminación estructural son el sexo, la orientación sexual, el género, la raza, la etnia, la identidad cultural diversa, la situación socioeconómica, la situación de discapacidad o la nacionalidad.

Estas discriminaciones estructurales impiden el efectivo goce de derechos por los grupos poblaciones que las sufren. Para combatir esas desigualdades extremas, el Estado debe conceder tratamientos diferenciados a favor de las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, tal como lo establece el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución Política. En respuesta a ese deber jurídico, la jurisprudencia constitucional ha construido la categoría de *sujetos de especial protección constitucional*³¹.

Bajo la categoría de sujetos de especial protección constitucional, la Corte Constitucional ha establecido medidas reforzadas de garantía del derecho a la igualdad a diferentes grupos poblaciones. Entre ellos, los niños, niñas y adolescentes³², las mujeres³³, los pueblos indígenas³⁴, los pueblos afrodescendientes³⁵, las personas de la tercera edad³⁶, las personas con discapacidad³⁷, las personas con orientación sexual³⁸ o identidad de género diversas³⁹, las personas en estado de indigencia⁴⁰, los reclusos⁴¹, las víctimas del

²⁹ Esta dimensión se evidencia en el inciso 2 del artículo 13 de la Constitución, que establece que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará las medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. También, se puede apreciar en el párrafo 10 de la Observación General 18 del Comité de Derechos Humanos.

³⁰ Ver, entre otras, Corte Constitucional. Sentencias T-591 de 1992, C-221 de 1992 y C-475 de 2003.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-225 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

³² Corte Constitucional. Sentencias SU-225 de 1998, C-796 de 2004, T-736 de 2013

³³ Corte Constitucional. Sentencias T-373 de 1998, C-776 de 2010, T-706 de 2013

³⁴ Corte Constitucional. Sentencias T-652 de 1998, T-955 de 2003, T-880 de 2006, T-154 de 2009 y T-760 de 2009.

³⁵ Corte Constitucional. Autos 005 y 222 de 2009, Sentencia C-253 de 2013.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencias T-036 de 1995, T-801 de 1998 y T-207 de 2013

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-608 de 2007, T-750 de 2010. T- 553 de 2011

³⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-577 de 2011, T-314 de 2011

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-314 de 2011, T-918 de 2012

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia- T-057 de 2011.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia T-744 de 2009.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. conflicto armado interno⁴² y las personas y grupos campesinos⁴³, entre otros.

La garantía reforzada de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional es la principal consecuencia del uso de esta categoría. Esta garantía se expresa en, entre otras vías, políticas públicas con enfoque diferencial⁴⁴, las cuales se dirigen a toda la población, pero son particularmente sensibles a las condiciones socioeconómicas de determinados sujetos vulnerables. En estos contextos, la aplicación de enfoques diferenciales resulta útil no sólo para la valoración de situaciones violatorias de los derechos a la igualdad y a la no discriminación, sino también para el análisis de los impactos diferenciados de las conductas violatorias, así como para la búsqueda de reparaciones especiales y diferenciadas de acuerdo al tipo de vulneración, mediante las cuales sea posible superar la desigualdad de hecho y, en últimas, modificar la estructura social, histórica y cultural de discriminación⁴⁵.

Así pues, la realización de la igualdad material es autónoma y diferenciable de la igualdad de trato. Mientras que la primera busca otorgar condiciones materiales de existencia a grupos poblacionales vulnerables, para que gocen de una vida digna; la segunda apunta a combatir los tratos distintos, injustificados y discriminatorios entre poblaciones, que se basen en criterios sospechosos como el sexo, orientación sexual, identidad de género, etnia, nacionalidad, clase. De esa forma lo ha comprendido la Corte Constitucional. Por su relevancia para el presente caso, resalto las sentencias T-192 de 2014 y T-740 de 2015.

En la primera, la Corte estudió la petición de una señora que consideraba vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo, dignidad humana, igualdad y libertad de locomoción, debido a que el Sistema Integrado de Transporte- SITP de Transmilenio S.A. no contaba con la infraestructura para la movilidad de la población en situación de discapacidad. En esa ocasión, la Corte tuteló los derechos de la accionante y ordenó al Distrito Capital de Bogotá y Transmilenio S.A. que, en el término máximo de 2 años, diseñara y ejecutara un plan para garantizar el acceso de la población en situación de discapacidad al SITP. En sus fundamentos, la Corte halló que esta población es un sujeto de especial protección constitucional, debido a sus condiciones económicas, físicas y mentales, frente a la cual el Estado tiene el deber de promover la igualdad real y efectiva (artículo 13 CP). Por consiguiente, el Estado tiene la obligación de remover las barreras de movilidad de estos sujetos en el transporte público para garantizar su igualdad material.

⁴² Corte Constitucional. Sentencias T-025 de 2004, T-045 de 2010, T-1094 de 2007, C-609 de 2012.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencias C-006 de 2002. MP. Clara Inés Vargas; C-644 de 2012. MP. Adriana María Guillen Arango; C-623 de 2015. MP. Alberto Rojas Ríos; SU-426 de 2016. MP. María Victoria Calle; C-077 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁴ En concepto de Román Vega Romero, los enfoques diferenciales tienen por objetivo “visibilizar, comprender y articular las diferencias propias de la condición social de un sujeto individual o colectivo de derecho con respecto del resto de la sociedad”. Román Vega Romero. *Igualdad y Diversidad: Un enfoque crítico de la justicia social en la salud*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2010, p. 244.

⁴⁵ Diana Esther Guzmán y María Paula Saffon. “Acceso a la Justicia”. En: *Recomendaciones para Garantizar los Derechos de Verdad, Justicia y Reparación. Grupo de Trabajo Mujer y Género por la Verdad, la Justicia, la Reparación y la Reconciliación*. USAID-OIM. 2008, p. 40.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos.

Por su parte, en la sentencia T-740 de 2015, la Corte analizó la petición de tutela de unos miembros de EAT Zona Verde Pensando en el Futuro contra el municipio La Victoria, La Victoria S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, por su violación de los derechos fundamentales a la vida digna, trabajo y mínimo vital, por la terminación unilateral del contrato con la organización de recicladores para el manejo de residuos sólidos y la suspensión de disposición de residuos en la planta de tratamiento donde trabajaban los accionantes. En esa oportunidad, la Corte tuteló los derechos alegados por los accionantes, así como el derecho a la igualdad. En sus consideraciones, la Corte resaltó que los recicladores son sujetos de especial protección constitucional, debido a su exposición al contagio de enfermedades y a los desequilibrios económicos que enfrentan. Por ello, continúa la Corte, el Estado debe asegurar la igualdad material de ese grupo poblacional, a través de acciones afirmativas, esto es, medidas para morigerar y eliminar las desventajas de la población recicladora. Para ese caso, la Corte encontró que la acción afirmativa adecuada era asegurar el trabajo y acceso cierto y seguro a residuos sólidos.

Estas consideraciones de la Corte Constitucional sobre igualdad material coinciden con la doctrina sobre el mismo tema elaborada por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que es el intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ratificado por Colombia y que hace parte del bloque de constitucionalidad. La única diferencia es que el Comité suele hablar más de igualdad sustantiva, pero el concepto y las implicaciones son idénticas a las desarrolladas por la Corte Constitucional. Por ejemplo, en su Observación General 20 de 2009, sobre la no discriminación y los DESC, el Comité señala que “(a)bordando únicamente la forma no se conseguiría la igualdad sustantiva prevista y definida en el artículo 2.2”, por lo cual es deber de los Estados “adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*”⁴⁶.

Los sujetos de especial protección, como el campesinado, tienen entonces, en desarrollo del derecho a la igualdad material o sustantiva (CP art 13), un derecho a exigir y gozar de políticas con enfoque diferencial, lo cual a su vez implica una obligación especial y mínima del Estado, que es contar con la información diferenciada necesaria para poder poner en marcha esas políticas. Y es aquí donde el censo ocupa un lugar central.

Los censos son instrumentos técnicos que son formulados discrecionalmente, aunque tienen límites constitucionales

Los censos poblacionales responden las preguntas centrales sobre el número y las características demográficas de una sociedad⁴⁷. Las principales preguntas de los

46 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No 20 La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) E/C.12/GC/20, Párrafo 8

47 Organización de las Naciones Unidas. Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, Revisión 2. Informes estadísticos, Serie M, No. 67/Rev.2, p. 2.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. censos son: cuántas personas habitan en un territorio, quiénes son esos habitantes y en dónde residen. La segunda pregunta, por ejemplo, permite identificar a los habitantes en cuanto a su género, sexo, edad, identidad cultural diferenciada, nivel educativo, ocupación económica, entre otras variables.

En definitiva, los censos brindan una imagen detallada de la composición de la población en un territorio. De ahí deriva su importancia en la toma de decisiones por parte tanto del Estado como de los particulares. De acuerdo con Naciones Unidas⁴⁸, la finalidad fundamental de los censos poblacionales es proporcionar a los Estados datos necesarios para adoptar decisiones de política, planificación y gestión. En efecto, los censos habitacionales son fundamentales para la administración pública, en asuntos como la asignación de recursos entre las diferentes regiones, la provisión de servicios públicos, la delimitación de circunscripciones electorales o la evaluación del impacto de las diferentes actividades económicas. Asimismo, los censos ocupan un lugar trascendental en los sistemas nacionales de estadísticas, pues de ellos se derivan otras mediciones y sirven como base para el muestreo de otros ejercicios estadísticos. A diferencia de otras mediciones, los censos permiten generar estadísticas confiables y comparables de zonas o grupos poblacionales pequeños, gracias a su característica de universalidad. Todas estas funciones de los censos poblacionales son elementos imprescindibles para una gestión eficaz del gobierno.

Por su alcance, el censo poblacional es el único instrumento que permitiría contar con estadísticas confiables y representativas para todos los niveles territoriales y, particularmente, para espacios geográficos pequeños y distantes, como las veredas, así como para regiones naturales que van más allá de las delimitaciones político-administrativas⁴⁹. Estos últimos son los territorios típicamente campesinos. El censo poblacional es entonces la oportunidad para levantar la información representativa para su diagnóstico.

Esta información desagregada para niveles territoriales es de gran importancia para la formulación de políticas públicas locales, mediante instrumentos como los Planes de Desarrollo municipales o departamentales. Frecuentemente, muchas de las entidades territoriales no tienen la capacidad técnica y financiera suficiente para levantar información primaria requerida para sus tareas de formulación y evaluación de políticas públicas, por lo que deben recurrir a los datos recolectados en los censos poblacionales.

Como resalta el DANE en su respuesta a la acción de tutela (páginas 24-28 del fallo de primera instancia), los censos poblacionales son instrumentos esencialmente técnicos, por lo que su diseño y aplicación debe responder, prioritariamente, a las decisiones de

⁴⁸ Organización de las Naciones Unidas. Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación Revisión 2. Informes estadísticos, Serie M, No. 67/Rev.2.

⁴⁹ Fals Borda, Orlando. Kaziya: reciente despertar del ordenamiento territorial. Disponible en: <https://sogeocol.edu.co/documentos/0kayi.pdf>

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. las entidades públicas encargadas de ejecutarlos⁵⁰. Es por eso que, continúa el DANE, la inclusión de nuevos temas al censo población debe evaluarse en cuanto a las consecuencias que ello acarrearía en los posteriores análisis estadísticos de la información recopilada. Para eso está previsto que los nuevos temas sean probados en ejercicios precensales, los cuales indicarán la idoneidad y oportunidad de las nuevas preguntas.

Comparto la premisa básica del DANE, según la cual los censos poblacionales son instrumentos técnicos y las entidades encargadas de su aplicación deben tener la mayor discrecionalidad posible en su elaboración y ejecución. No obstante, ello no significa que los censos sean únicamente instrumentos técnicos sin ninguna dimensión constitucional. Por el contrario, los censos tienen claros límites constitucionales: los derechos fundamentales. En efecto, los censos poblacionales son el mecanismo esencial con el cual el Estado recopila datos estadísticos que son indispensables para desarrollar políticas públicas y realizar los derechos fundamentales. Así pues, en principio, los órganos técnicos que elaboran los censos deben gozar de una amplia libertad o margen de apreciación para elaborarlos, por lo que, los jueces no deben, en principio, inmiscuirse en esos asuntos que tienen complejidades técnicas. Sin embargo, esa discrecionalidad técnica en la elaboración de los censos disminuye frente a los derechos fundamentales: en determinados casos la elaboración o implementación de un censo puede afectar derechos fundamentales, tanto por acción como por omisión. El juez de tutela, por tanto, puede analizar la deficiencia de un instrumento técnico respecto a la protección y garantía de los derechos fundamentales de las poblaciones históricamente discriminadas. A partir de ese análisis, el juez puede dar órdenes que equilibren tanto la protección de los derechos como el respeto por la competencias institucionales.

Muestra de ello son las órdenes que ha dado la Corte Constitucional a entidades estatales de recopilar información estadística sobre determinadas condiciones demográficas y socioeconómicas de grupos marginados. Frente a la población desplazada, Corte ha enfatizado, en reiteradas ocasiones, que el Estado podrá superar las desigualdades que vive esa población si cuenta con bases de datos completas y detalladas de la misma, que le permita formular políticas públicas que atienda sus necesidades⁵¹. Por tanto, la Corte ha ordenado a las entidades estatales que recopilen datos estadísticos sobre las condiciones de vida de la población desplazada e, incluso, ha determinado, después de una discusión técnica, cuáles son los indicadores de goce

⁵⁰ Esto lo reafirma la Organización de las Naciones Unidas, en Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, Revisión 2. Informes estadísticos, Serie M, No. 67/Rev.2. Allí la ONU señala que los censos deben incluir unos principios mínimos y responder a unas características básicas, aunque su aplicación específica queda al arbitrio de los Estados. Entre las características esenciales, se menciona el empadronamiento (encuesta) individual, la universalidad, simultaneidad y periodicidad definida. Frente a la necesidad de contar con estadísticas detalladas para zonas pequeñas o pequeños grupos de población, por ejemplo, se afirma que “el método preferido para construir ese elemento básico será la realización del censo de población y habitación mediante el empadronamiento individual universal y simultáneo de cada persona que se encuentre en el territorio nacional. Algunos países adoptaran planteamientos alternativos; no obstante, todos esos métodos deben dar resultados idénticos: estadísticas detalladas sobre zonas pequeñas y pequeños grupos de población en el mismo punto cronológico”.

⁵¹ Ver: Corte Constitucional. Autos 218 de 2006, 251 de 2008, 06 de 2009 y 011 de 2009.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. efectivo que deben ser utilizados por el Estado para evaluar la evolución de la situación de esa población y los impactos de las políticas públicas a su favor⁵². De la misma forma, la Corte ordenó al DANE a realizar lo más pronto posible una recolección de datos con el fin de solucionar esta violación sistemática a los derechos humanos de los niños Wayuu. En la sentencia T-466 de 2016⁵³, la Corte analizó la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los niños Wayuu, quienes han estado a discriminaciones estructurales que han obstaculizado el goce de sus derechos sociales, económicos y culturales. Allí, la Corte evidenció que la falta de información estadística adecuada de los niños Wayuu impide evaluar la satisfacción de derechos de esta población y formular “políticas públicas que respondan adecuadamente a las necesidades evidenciadas”.

La discrecionalidad del Estado en la ejecución de censos poblacionales es menor aún cuando un sujeto de especial protección no es incorporado en el censo sin argumentos sólidos para ese rechazo y, además, representantes de ese sujeto de especial protección piden insistentemente ser reconocidos e incorporados en el censo. En esos supuestos, el arbitrio técnico debe ceder frente a los derechos fundamentales del grupo poblacional en cuestión. De lo contrario, el rechazo a esa incorporación implica una violación al derecho a la igualdad material de ese sujeto de especial protección, por cuanto el Estado se niega a recolectar la información necesaria para desarrollar las políticas con enfoque diferencial a las cuales este sujeto de especial protección tiene derecho.

Sobre esto último, enfatizo que el arbitrio técnico de los censos poblacionales o en otros sistemas de información no cede únicamente frente a sujetos de especial protección constitucional por su identidad étnica y racial. En su respuesta a la tutela, el DANE afirma que no está obligado constitucionalmente a incluir al campesinado en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, por cuanto esta población no es un sujeto diferenciado étnica ni racialmente. En ese punto, comparto la apreciación pues, en efecto, el campesinado es un sujeto con una identidad cultural diversa, que merece protección constitucional como lo he demostrado en este escrito y está suficientemente documentado en el escrito de tutela. Sin embargo, de ello no deriva que el Estado únicamente esté obligado a recopilar información estadística desagregada frente a los sujetos que tienen identidad racial y étnica diversa. Si así fuera, la Corte Constitucional no habría exigido al Estado capturar datos estadísticos sobre otros sujetos de especial protección constitucional como la población desplazada.

El juez constitucional está habilitado para adoptar el remedio judicial que se solicita

Contrario a lo que afirma la Sala Penal del Tribunal de Bogotá, el juez de tutela está facultado para adoptar remedios judiciales que impliquen intervenir actuaciones que,

⁵² Ver: Corte Constitucional, Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 2016. MP Alejandro Linares Cantillo.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. en principio, están sujetas a la discrecionalidad de las entidades a su cargo por su carácter técnico, con miras a amparar el derecho fundamental a la igualdad material. En distintos casos, la Corte Constitucional ha ordenado a entidades públicas que diseñen e implementen políticas públicas encaminadas a garantizar progresivamente los derechos de la población desplazada⁵⁴, así como políticas de inclusión efectiva de los recicladores en Cali⁵⁵ y el municipio La Victoria⁵⁶. Por vía de tutela, los jueces también han ordenado a entidades estatales que recolecten información desagregada de la población desplazada y de los niños Wayuu, como sostuve antes.

En esas ocasiones, la Corte encontró que había bloqueos institucionales o las entidades encargadas omitían el cumplimiento de sus funciones, lo que derivaba en la violación de derechos fundamentales como la igualdad material. Para conjurar los daños irreversibles a esos derechos, la Corte intervino los ámbitos de competencia discrecional de las entidades públicas. En este caso, el remedio judicial que solicito puede adoptarlo el juez de tutela, pues no elimina el arbitrio del DANE para formular y aplicar el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Ello ocurriría si la petición se encaminara a que el juez de tutela impusiera unas preguntas sobre el campesinado. Por el contrario, el remedio judicial pedido tiene por fin ordenar la inclusión de preguntas que indaguen por el sujeto campesino, tanto en el autorreconocimiento de su identidad cultural como en sus condiciones objetivas de vida. Para ello, el concepto del ICANH es un insumo básico, pues surge de un proceso técnico y participativo en el que han confluído tanto los demandados como los accionantes. Con todo, ello no significa que las preguntas planteadas por el ICANH sean intocables, pues si las organizaciones campesinas accionantes y las entidades demandadas consideran que algunas de ellas requieren ajustes, ello es posible en un escenario de concertación.

Peticiones.

Resueltos así los asuntos que impugno de la decisión de primera instancia, le solicito a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia que revoque la decisión de primera instancia adoptada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 7 de diciembre de 2017 y, en su lugar, declare que la omisión de las instituciones demandadas ha significado una violación de los derechos fundamentales de los actores, en particular de su derecho fundamental a la igualdad material (CP art 13), y que tal violación implica igualmente una afectación al conjunto de sus derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho del campesinado a que su identidad cultural diferenciada sea reconocida. Y que, por consiguiente, ordene que, en el término de 10 días, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Ministerio del Interior, en concertación con los peticionarios, determine las preguntas que indaguen por la identidad cultural diferenciada y la situación social, económica y demográfica del campesino, en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda,

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 2009

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-740 de 2015.

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

Impugnación –

Acción de tutela a favor de Ricardo Alonso Herrera y otros 1769 campesinos. tomando como principal insumo el concepto *“Elementos para la conceptualización de los “campesino” en Colombia”*, que fue elaborado por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), por encargo del Gobierno Nacional, y que contó con la participación de las organizaciones campesinas. En caso de que las entidades accionadas y los accionantes no lleguen a un acuerdo, que el juez precise que el DANE deberá acoger la totalidad de las preguntas elaboradas por el ICANH, en el citado concepto, por cuanto es un instrumento técnico idóneo, que surge de un proceso participativo de elaboración de esas preguntas.

ANEXOS

1. Sustitución del poder del apoderado Rodrigo Uprimny Yepes a Diana Isabel Güiza Gómez.
2. Copia de los folios 89-93 del primer cuaderno, que corresponden al certificado de existencia y representación de la Asociación Nacional Campesina - Coordinador Nacional Agrario.
3. Resolución 1817 de 2017 del Ministerio del Interior.
4. Copia de la respuesta del Director del DANE a Eliecer Morales. Radicado: 2017-232-022153-1

Atentamente,

DIANA ISABEL GÜIZA GÓMEZ
C.C 1.110.497.770 de Ibagué
T.P 215.131 del CSJ

Dirección de notificaciones: Carrera 24 No. 34-61 en la ciudad de Bogotá D.C, y a la dirección de correo electrónico ruprimny@dejusticia.org, dguiza@dejusticia.org o abautista@dejusticia.org. Teléfonos: 6083605 y 2327858. Celulares: 3165755163