

Bogotá, 25 de enero de 2018

**Señoras y señores**  
**Sala Penal Corte Suprema de Justicia**  
**A la atención de la Magistrada**  
**PATRICIA SALAZAR CUELLAR**  
**Sala Penal**

*Ref:* Presentación de pretensión subsidiaria  
Radicado: 1100122040002017-03161-01  
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, identificados como aparecen en el listado y poderes adjuntados en la solicitud de tutela, actuando individualmente y como integrantes de diferentes organizaciones campesinas, entre ellas, la Asociación Nacional Campesina - Coordinador Nacional Agrario (CNA), la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO-CUT), la Asociación Campesina de Inzá Tierradentro (ACIT) y la Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano (FUNDECIMA), presentamos ante su despacho, a través de nuestro apoderado, quien reasume el poder otorgado, 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 y socio fundador e investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, una pretensión subsidiaria o alterna en la impugnación que interpusimos contra la sentencia de primera instancia de la acción de tutela de la referencia.

Dicha acción judicial se dirige contra el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y Ministerio del Interior, por la violación al derecho fundamental a la igualdad material (artículo 13 de la Constitución Política, en adelante CP) del campesinado, considerado como grupo e individuos, así como la violación del goce de nuestros derechos económicos, sociales y culturales, lo que incluye la protección a nuestro derecho a una identidad cultural diferenciada o al proyecto de vida campesina. Esta violación surge por la omisión injustificada de las entidades accionadas de incluir en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018, preguntas que indaguen por la identidad cultural diferenciada del campesinado y su situación socioeconómica.

A continuación, habla nuestro abogado, quien se referirá, en primer lugar, a los hechos que han tenido lugar con posterioridad a la presentación de la acción de tutela los cuales motivan

la pretensión alterna. En segundo lugar, demostrará cómo la pretensión inicial, si bien protege a cabalidad los derechos de los accionantes, puede conducir a una situación constitucionalmente problemática teniendo en cuenta el inicio de la fase virtual del censo, por lo cual, precisamente, se formula una pretensión subsidiaria. En tercer lugar, evidenciará que no estamos ante una situación de carencia actual de objeto de la tutela, por lo que hay lugar a un fallo de fondo en segunda instancia. Por último, presentará la formulación expresa y detallada de la pretensión alterna.

**(i) Hechos que han tenido lugar con posterioridad a la presentación de la acción de tutela**

1. En la acción de tutela que hoy estudia la sala penal de la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia, radicada el 24 de noviembre de 2017, los accionantes solicitaron que se reconociera la violación del derecho a la igualdad material y a la identidad del campesinado y que, como medida correctiva de esa violación, el juez de tutela ordenara 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, 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”.*

2. Esta pretensión no fue acogida por el juez de primera instancia, por lo cual presentamos impugnación de dicha decisión, el 13 de diciembre de 2017.
3. El 9 de enero de 2018 inició la fase virtual de aplicación del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018, fase en la que se espera censar a cerca de tres millones de hogares<sup>1</sup>.
4. De acuerdo con declaraciones del Director del DANE, Mauricio Perfetti, contando las partidas presupuestales que el DANE ha tenido desde 2014 para adelantar la fase de alistamiento y la aplicación del Censo, dicho ejercicio estadístico representa para el país \$387.000 millones de pesos.

---

<sup>1</sup> El Tiempo. En 2 meses, eCenso encuestará unos 3 millones de hogares. 9 de enero de 2018. <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/balance-del-primer-dia-del-censo-nacional-2018-en-colombia-169418>

5. La segunda fase de aplicación del Censo, relacionada con la encuesta personal puerta a puerta, se realizará a partir del mes de abril de 2018<sup>2</sup> y se extenderá hasta el mes de junio.
6. De acuerdo con información del DANE, los resultados preliminares del Censo Nacional se tendrán a finales de julio o comienzos de agosto de 2018<sup>3</sup>.

**(ii) La aplicación integral de la pretensión inicialmente formulada puede llevar a una situación constitucionalmente problemática frente a la posible afectación de la aplicación general del Censo una vez iniciada su fase virtual**

La inclusión de las preguntas sobre campesinado dentro del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018, tal y como se solicitó en la pretensión inicial de la tutela, si bien permitiría la protección a cabalidad de los derechos vulnerados a los accionantes, tras el inicio de la aplicación del Censo en su fase virtual, resulta una medida que puede llevar a una situación constitucionalmente problemática, teniendo en cuenta sus efectos adversos frente a la aplicación general del censo.

La inclusión de las preguntas sobre el campesinado dentro del ejercicio censal en este momento implicaría necesariamente la obligación del DANE de retornar a la fase pre-censal o de alistamiento para ajustar el formulario, retomar la capacitación dada a los funcionarios y reiniciar la fase de aplicación censal. Esta situación significaría, en primer lugar, retrasar un ejercicio estadístico que, como se ha reconocido desde el inicio de la acción de tutela y se reiteró durante la impugnación, las y los accionantes consideran de suma relevancia para la acción estatal, por cuanto es el principal instrumento con que cuenta el Estado para recolectar información completa y veraz sobre su población, lo que le permite contar con los datos necesarios para la formulación de políticas públicas contra la discriminación y a favor del goce de los derechos sociales, económicos y culturales.

En segundo lugar, tal retraso significaría un detrimento patrimonial importante, dado que los costos del ejercicio estadístico están calculados de acuerdo con los tiempos inicialmente presupuestados a partir de un número de preguntas previamente establecido a través del cuestionario censal. Prolongar los tiempos de realización del censo e incrementar de manera considerable sus costos podría poner en peligro la realización de un ejercicio estadístico que debió haberse realizado hace tres años por parte del gobierno nacional y que es esencial para todo el país.

Si bien el campesinado es claro en demandar del Estado la protección de sus derechos, no pretende entorpecer ni bloquear la realización del XVIII Censo Nacional de Población y VII

---

<sup>2</sup> El Tiempo. Censo del Dane para saber cuántos somos en el país comienza el martes. 3 de enero de 2018. <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/censo-nacional-del-dane-2018-comienza-el-martes-9-de-enero-167614>

<sup>3</sup> DANE. ¡Llegó el Censo! Hoy inicia el ejercicio estadístico más importante del país.

<http://www.dane.gov.co/index.php/actualidad-dane/4446-llego-el-censo-hoy-inicia-el-ejercicio-estadistico-mas-importante-del-pais>

de Vivienda de 2018. Es por ello que en una etapa temprana, desde 2015, las organizaciones campesinas accionantes buscaron concertar con el DANE la incorporación del campesinado en el Censo Nacional de Población y Vivienda, y solamente frente a la omisión del DANE de incorporar las preguntas propuestas por el ICANH, decidieron presentar la tutela, para que ésta fuera resuelta antes del inicio del censo. Debido a la vacancia judicial, esta Sala debe decidir la impugnación de la tutela cuando la etapa virtual del censo ya comenzó; por tal razón, los accionantes proceden a formular una pretensión subsidiaria que logre amparar, aunque sea parcialmente, el derecho fundamental a la igualdad material del campesinado, sin entorpecer la realización del censo poblacional o incrementar desmesuradamente sus costos.

### **(iii) No existe carencia actual de objeto**

Es importante precisar que la formulación de esta pretensión subsidiaria es válida, debido a los hechos sobrevinientes ya referidos que alteran la situación existente al momento de presentar la tutela, pero sin que se haya configurado una carencia actual de objeto, que haría improcedente la tutela. Por consiguiente, el juez de segunda instancia es competente para emitir un fallo de fondo y resolver las pretensiones de los accionantes.

De acuerdo con la Corte Constitucional, existe carencia actual de objeto cuando efectivamente hubo violación o amenaza de un derecho fundamental pero no procede otorgar el amparo, porque la orden del juez de tutela no surtiría ningún efecto. Según la reiterada jurisprudencia constitucional, la carencia actual de objeto puede derivar por dos razones: si estamos ante un hecho superado o si estamos ante un daño consumado. En el primer caso, la tutela se torna improcedente ya que la amenaza o la vulneración de los derechos fundamentales invocados ha sido, como su nombre lo indica, superada; y, en el segundo caso, si estamos ante un daño consumado, la tutela tampoco es procedente, pues finalmente se ha producido el daño que se pretendía evitar con la solicitud de amparo, que no tiene una función reparatoria sino protectora. En ambos casos, ante el cambio de supuestos fácticos, la decisión del juez de tutela se torna ineficaz<sup>4</sup>.

En el caso bajo estudio, no nos encontramos ante una situación de hecho superado, ya que hasta el momento las entidades accionadas no han accedido a la inclusión de preguntas que indaguen por la identidad cultural diferenciada del campesinado y su situación socioeconómica dentro del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018. En consecuencia, la afectación al derecho fundamental del campesinado persiste.

Tampoco estamos ante una situación en la que el daño se haya consumado, pues la terminación de la fase presencial del censo se dará en junio de 2018 y sus resultados preliminares se tendrán a finales de julio o comienzos de agosto del mismo año<sup>5</sup>. Existe

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-013 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>5</sup> DANE. ¡Llegó el Censo! Hoy inicia el ejercicio estadístico más importante del país.

<http://www.dane.gov.co/index.php/actualidad-dane/4446-llego-el-censo-hoy-inicia-el-ejercicio-estadistico-mas-importante-del-pais>

entonces aún la posibilidad de corregir la violación al derecho fundamental a la igualdad material del campesinado derivada de quedar por fuera de este censo que aún está en curso, por lo cual el déficit de igualdad y de reconocimiento que enfrenta la población campesina por estar excluida del censo no se ha consolidado. Esto es, el daño no se ha consumado aún.

Los hechos sobrevinientes revelan otra situación distinta a la carencia actual de objeto. Debido a las circunstancias sobrevinientes reseñadas en el primer punto de este escrito, resulta necesario plantear una pretensión subsidiaria que permita armonizar la protección del derecho a la igualdad material del campesinado, sin que dicho remedio judicial pueda conducir a una situación constitucionalmente problemática al retrasar o impedir en términos presupuestales, la realización del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018. La presentación de la pretensión subsidiaria es posible en función de los principios de informalidad y prevalencia del derecho sustancial que rigen la acción de tutela.

#### **(iv) Pretensión subsidiaria**

Por las anteriores razones, los accionantes plantean dos posibilidades como pretensiones alternas a la inicialmente presentada, las cuales solicito sean tenidas en cuenta al momento de tomar la decisión de segunda instancia.

Como primera opción, 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, su derecho fundamental a la igualdad material (CP art 13), y que tal violación implica, además, una afectación al conjunto de sus derechos económicos, sociales y culturales, y al derecho del campesinado a que su identidad cultural diferenciada sea reconocida. Consecuentemente, ordene a las entidades accionadas, aplicar una encuesta específica sobre el campesinado, a través de un cuestionario adicional al formulario censal, la cual debe corresponder a una muestra representativa del nivel municipal en la fase presencial del censo. La encuesta deberá indagar por las cuatro dimensiones del campesinado, que recogen los aspectos objetivos y subjetivos de la identidad campesina culturalmente diferenciada, contenidas en 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.

Esta propuesta es técnicamente viable y, como antecedente, se puede recordar que en el Censo Poblacional adelantado en 2005 se realizó de manera simultánea una encuesta cocensal, con el objetivo de ampliar la información sobre hogares, personas y viviendas. Para tal objetivo, se calculó una muestra para cada municipio según sus características, a la cual se aplicaría un cuestionario adicional. Debido a la solidez de la muestra, se garantizaba información confiable y precisa a nivel nacional, departamental y municipal, pudiendo distinguir incluso entre las zonas urbanas y rurales<sup>6</sup>. La aplicación del cuestionario adicional

---

<sup>6</sup> DANE, Manual técnico Censo General. Bogotá, 2005

sobre el campesinado, se aplicaría a una muestra calculada con características semejantes a la encuesta cocensal de 2005.

En caso de que se considere que esta primera opción resulta inviable por la premura del tiempo, le solicito a la Corte que, como segunda opción, 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, 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 a las entidades accionadas, hacer un estudio estadístico complementario al Censo Poblacional a partir de la elaboración, aplicación y análisis de resultados de una encuesta de alcance nacional, dentro del año siguiente a la orden dada por el juez de tutela, que permita caracterizar la situación actual de la población campesina en Colombia.

Tal estudio deberá tener como marco estadístico los resultados del Censo Nacional Agropecuario y del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, e indagar por las cuatro dimensiones del campesinado contenidas en el concepto *“Elementos para la conceptualización de los “campesino” en Colombia”*, en sus dimensiones subjetiva y objetiva, 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. La definición metodológica y el pilotaje de dicho ejercicio estadístico pueden realizarse dentro de la fase presencial del Censo Poblacional y de Vivienda de 2018, y el cálculo de la muestra se realizará a partir del mes de agosto, una vez se conozcan los resultados del Censo. Este estudio servirá de base para ajustar la discusión conceptual y metodológica sobre el registro estadístico del campesinado, de tal manera que esta categoría pueda ser incluida en los futuros procesos estadísticos realizados por el DANE en los que sea pertinente.

De esta manera, se equilibraría la sostenibilidad fiscal con la satisfacción progresiva de las obligaciones estatales que permiten el goce de los derechos del campesinado, al tiempo que se garantizaría la comparabilidad histórica. Y dado que el DANE dirigiría este ejercicio participativo, se salvaguarda su autonomía como entidad técnica.

Adicionalmente, las y los accionantes solicitan al juez de segunda instancia que, al adoptar cualquiera de las pretensiones mencionadas, también ordene la conformación de una mesa tripartita en la que participen las entidades accionadas y el ICANH, en representación del Estado Colombiano; representantes de la academia que hayan estudiado previamente los problemas del campesinado en Colombia, y representantes de las organizaciones campesinas accionantes, a quien se les deberá garantizar condiciones técnicas y materiales para su efectiva participación.

Por último, en virtud del principio de lealtad procesal, solicito que la pretensión subsidiaria sea comunicada a las entidades accionadas.

*“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”*

Atentamente,

**Rodrigo Uprimny Yepes**

Cédula de Ciudadanía 79.146.539 de Bogotá

Tarjeta Profesional de abogado No. 46043 del Consejo Superior de la Judicatura

Socio fundador e investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –  
Dejusticia