

Bogotá, 23 de noviembre de 2017

Magistrados y Magistradas Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá (reparto)
E. S. D.

Ref: Acción de tutela de 1758 campesinos y campesinas, contra el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y Ministerio del Interior.

Somos 1758 campesinas y campesinos que, identificados como aparecen en el listado y poderes anexos y actuando individualmente y como integrantes de organizaciones campesinas del orden nacional y regional, interponemos la presente acción de tutela por intermedio 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 y socio fundador e investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia.

Las siguientes organizaciones campesinas del nivel nacional y regional también interponemos esta tutela, a través de Rodrigo Uprimny Yepes, identificado 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, representada por Carmenza Gómez Ortega; la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC)³, representado

¹ El CNA, constituido en 1997, se ha convertido en protagonista de las luchas agrarias y sociales del país, así como un sujeto político en el escenario nacional, legalmente constituida e identificada con el NIT 900885073-1 (certificado de existencia y representación legal adjunto). Es sujeto con capacidad de interlocución con el Gobierno Nacional y genera propuestas políticas para la dignificación del campo colombiano, incluidas en el Proyecto de Reforma Agraria Integral y el Mandato Agrario (concertados en Congreso Campesino de 2003). CNA es parte de la Plataforma Nacional Congreso de los Pueblos y de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. También es miembro de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo-CLOC y de la Vía Campesina a nivel mundial. En Colombia, el CNA articula 62 organizaciones, con participación de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes de todo el territorio nacional distribuidas en 24 departamentos, de 8 regiones.

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). 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 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). 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.

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; las Juntas de Acción Comunal de la vereda Guaini y el Corregimiento Amoya Copete de Chaparral – Tolima; la Asociación de Trabajadores Campesinos de Nariño (ASTRACAN); Juntas de Acción Comunal de las veredas Miravalle y El Salado de Florida – Valle del Cauca; el Sindicato de Pequeños Agricultores del Cauca; las Asociación Ambientalista de Popayán (ASOCAMPO); la Asociación de Trabajadores Campesinos de Cajibío (ATCC) y las Juntas de Acción Comunal de las veredas Michinchal, Cajones, Calandaima, El Mirador La Esmeralda, La Fortuna, Los Pinos, de Cajibío – Cauca; la Asociación Pro-Constitución Zona de Reserva Campesina (ASPROZONAC) y la Junta de Acción Comunal de la vereda Caraqueño de Miranda – Cauca, la Junta de Acción Comunal de Chiduambo, El Jardín y Usenda de Silvia – Cauca; la Asociación Comunal y las Juntas de Acción Comunal de las veredas Agua Blanca, Alto de Topa, La Florida, La Floresta La Palmera, Pedregal San Antonio, San Rafael, San José de Inzá – Cauca.

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). 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). 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). 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.

Los poderdantes acudimos a su despacho para presentar ACCIÓN DE TUTELA con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, en contra del 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, que afecta el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como la protección a su proyecto de vida e identidad cultural diferenciada. 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.

La presente acción de tutela contiene once secciones. La primera presenta la síntesis de nuestro argumento constitucional, en el cual se fundamenta esta acción. La segunda demuestra que esta acción judicial es procedente en este caso, por cuanto se reúnen los requisitos establecidos en la Constitución y la ley. La tercera relata los hechos en los que se han vulnerado los derechos fundamentales invocados por mis poderdantes. La cuarta expone el desarrollo del derecho fundamental a la igualdad material en el constitucionalismo colombiano y su titularidad por el campesinado – como grupo e individuos-, en tanto sujeto de especial protección constitucional que tiene una identidad cultural diferenciada, así como la relación de este derecho con el goce efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales. La quinta presenta las consideraciones fácticas y jurídicas que prueban cómo los derechos fundamentales de los accionantes han sido violados por las entidades estatales accionadas. La sexta expone las peticiones al juez constitucional para tutelar los derechos de los actores y evitar perjuicios irremediables. La séptima parte presenta la medida provisional que requiero al juez constitucional imponga antes de tomar una decisión de fondo. Finalmente, la novena, décima y undécima parte enlista las pruebas documentales que anexo a este escrito, solicita que intervenciones de terceros sean tenidas en cuenta en el proceso, señala las direcciones de notificación de todas las actuaciones del proceso, respectivamente.

I. SÍNTESIS DEL CASO Y DE LAS PRETENSIONES

Para mayor claridad del planteamiento, considero útil hacer una visión general del caso, antes de detallar los hechos y los argumentos jurídicos específicos sobre la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes y sobre la procedibilidad de la tutela. Comienzo por sintetizar los argumentos sustantivos que muestran la violación del derecho a la igualdad material (art. 13 CP) de los actores, que afecta el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como la protección a su proyecto de vida e identidad cultural diferenciada, para luego resumir los argumentos que muestran la procedencia de la presente tutela.

Esta tutela surge porque varias organizaciones campesinas, entre las cuales se encuentran las organizaciones peticionarias de esta tutela, han solicitado reiteradamente y durante años al DANE y al Ministerio del Interior que el campesinado sea reconocido en los censos y sus condiciones sociales y económicas sean censadas, con el fin de que las políticas públicas tomen en consideración su situación social específica y su especial identidad cultural.

Esas reiteradas solicitudes, que están detalladas en los hechos del caso, no han sido respondidas positivamente por estas autoridades, sin que dichas autoridades hayan ofrecido respuestas convincentes para no acoger la petición. Eso sucedió anteriormente con el Tercer Censo Nacional Agropecuario y se repite nuevamente con el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, a ser realizado desde comienzos del año entrante. Esto demuestra 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.

Esta resistencia, sin argumentos convincentes, a incluir preguntas sobre el campesinado, tanto sobre su autorreconocimiento cultural como sobre su situación socioeconómica, en el Censo Nacional de Población y de Vivienda, que comenzará a ser aplicado en las próximas semanas, implica una violación del derecho a la igualdad material o sustantiva (arts. 13, 64, 65 y 66 CP) del campesinado, considerado como grupo y de cada campesino considerado individualmente. Esta violación del derecho a la igualdad material de los campesinos implica, a su vez, una afectación del goce igualitario de sus derechos sociales y económicos, pues impide que el Estado desarrolle políticas con enfoque diferencial, que superen la brecha que sufre esta población en el goce de estos derechos. Implica, igualmente, una violación de su identidad cultural y de sus derechos culturales, pues esta falta de reconocimiento estatal del campesinado en el Censo Nacional de Población y Vivienda frustra el proyecto de vida específico propio del campesinado.

La violación del derecho a la igualdad material se traduce, entonces, según la terminología de ciertos autores como Nancy Fraser, en una afectación del campesinado tanto en términos de justicia distributiva (goce de los derechos sociales más precario que el resto de la población) como de justicia de reconocimiento (desconocimiento de la identidad cultural especial de esta población)⁷. O, en términos de Carlos Salgado, en la *desvalorización del campesinado*⁸, lo que evidencia que el gran

⁷ Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta*, Bogotá, Siglo del hombre, 1997.

⁸ Carlos Salgado. “Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano”. En J. Forero Álvarez. *El campesino colombiano. Entre el protagonismo y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. 2010. Carlos Salgado. *El campesinado. Reconocimiento para construir país*. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano. Colombia 2011. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Disponible en:

problema de este grupo poblacional es la falta de reconocimiento, ya que sin este no es imposible adelantar acciones estatales de redistribución.

Esta conclusión está sustentada en los siguientes argumentos:

La Constitución establece el derecho a la igualdad, que es no sólo formal sino también un derecho a la igualdad material o sustantiva (art. 13 CP) dentro del marco de un Estado que reconoce la diversidad cultural como valor y principio constitucional (art. 7 CP). Este derecho a la igualdad material o sustantiva implica que los sujetos de especial protección, que se encuentran en situación de vulnerabilidad, tienen derecho a contar con políticas públicas que tomen en cuenta su situación diferente y específica, pues sólo con esas políticas con enfoque diferencial podrá el Estado cumplir su tarea de lograr que la igualdad sea real y efectiva, y sólo así podrán estas poblaciones lograr el goce de sus derechos, en especial de sus DESC, en igualdad de condiciones a la población en general. Esto es aún más claro si se trata además de grupos sociales con una identidad cultural diferenciada. Todo esto está claramente establecido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y ha sido igualmente enfatizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Naciones Unidas (Comité DESC).

Para poder contar con esas políticas con enfoque diferencial, es deber del Estado organizar todo su sistema de información estadística tomando en cuenta la situación de esas poblaciones, pues si no lo hace, simplemente, no puede desarrollar esas políticas. Esto también ha sido señalado con claridad por el Comité DESC y por la Corte Constitucional.

Las anteriores consideraciones son esenciales para comprender que los censos poblacionales no son un instrumento puramente técnico, sino que tienen una dimensión constitucional, pues son el mecanismo esencial con el cual el Estado recopila la información estadística que es indispensable para desarrollar políticas públicas y realizar los derechos fundamentales. Es cierto entonces que, en principio, los órganos técnicos que elaboran los censos deben gozar de una amplia libertad o margen de apreciación para elaborarlos y que, en principio, los jueces no deben inmiscuirse en esos asuntos que tienen complejidades técnicas. Sin embargo, esa discrecionalidad técnica en la elaboración de los censos tiene límites constitucionales, ya que en determinados casos la elaboración o implementación de un censo puede afectar derechos fundamentales, tanto por acción como por omisión. En particular, cuando un sujeto de especial protección no es incorporado en el censo poblacional sin argumentos sólidos para ese rechazo y, además, representantes de ese sujeto de especial protección piden insistentemente ser reconocidos e incorporados en el censo,

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.

Esta situación es la que vive hoy el campesinado colombiano frente a la inminente realización del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

El campesinado, tanto individualmente y como grupo, es un sujeto de especial protección constitucional, que tiene una identidad cultural diferenciada y vive en condiciones de vulnerabilidad que, por lo tanto, tiene derecho a contar con políticas públicas con enfoque diferencial que tomen en cuenta esas condiciones. Eso es tan claro que el campesinado cuenta con normas constitucionales especiales en su favor (arts. 64, 65 y 66 CP) y con todo un *Corpus Iuris* que lo protege en forma especial, como la Corte Constitucional lo ha señalado. En esas condiciones, el campesinado tiene derecho a ser reconocido por el Estado y a que su situación sea incorporada en el sistema de información que alimenta las políticas públicas, pues de no ser así, le violarían su derecho a la igualdad material y le afectarían todos sus DESC. Como dice claramente el lema de esta tutela: *para que el campesinado cuente, tiene que ser contado*.

En particular, el campesinado tiene derecho, como lo han solicitado representantes de organizaciones campesinas al DANE y al Ministerio de Interior, a que en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, a ser realizado en enero de 2018, se incluyan las preguntas técnicas pertinentes sobre su identidad cultural especial y su particular situación socioeconómica. No obstante, esa petición no ha sido acogida, sin que esas instituciones hayan ofrecido razones constitucionalmente válidas para abstenerse de incluir esas preguntas. Por tanto, nos encontramos ante un proceso político fallido en el cual el campesinado ha agotado todos los medios disponibles para garantizar esa inclusión en el Censo. Pero, además, este proceso de diálogo político había avanzado hasta el punto de que se culminó un proceso técnico y participativo que determinarías las preguntas sobre el campesinado en el censo.

Esas preguntas son técnicamente posibles, como lo muestra el concepto que, en febrero de 2017, emitió el ICANH (Instituto Colombiano de Antropología e Historia) llamado *“Elementos para la conceptualización de los “campesino” en Colombia”*, que es precisamente un insumo de carácter técnico para la inclusión de la categoría “campesino” dentro del Censo Nacional de Población y Vivienda. Dicho documento parte del reconocimiento del campesinado como sujeto diferenciado a partir de cuatro dimensiones: sociológico territorial, sociocultural, económico-productiva y organizativa-política. Para ello, el ICANH propone siete preguntas relacionadas con: (i) el autorreconocimiento de ser campesino como individuo, como familia y como comunidad; (ii) el tipo de relación que el campesino o campesina tiene con la tierra en la que habita; (iii) el tipo de actividades, propias de la vida campesina, que la persona

realiza; (iv) el origen de su conocimiento de las labores y oficio campesino; (v) el tipo de mercado al que se dirige su producción agraria; (vi) la pertenencia a algún tipo de asociación o forma organizativa de tipo campesino; y (vii) la victimización o no del sujeto campesino como parte del conflicto armado y sus efectos.

Estas preguntas son además técnicamente necesarias, pues no es posible evaluar integralmente la situación social del campesinado, como grupo social diferenciado y con una identidad cultural particular, sin que se incorporen en el instrumento censal preguntas tanto relativas al autorreconocimiento de los campesinos como otras relativas a su situación económica y social objetiva. Por ello, no es cierto que esa información pueda ser establecida a partir de una reelaboración de los obtenidos en el Tercer Censo Nacional Agropecuario, ya que los datos estadísticos suministrados por ese censo no alcanzan a reflejar ni la totalidad ni la complejidad de la vida campesina, por lo que dicho análisis resultaría insuficiente para la caracterización del campesinado en Colombia. Esto se explica ulteriormente en esta tutela con mayor detalle, pero un dato muestra lo anterior: el Tercer Censo Nacional Agropecuario, en la medida en que es rural, no contabiliza los millones de campesinos desplazados que viven en las ciudades, así como campesinos sin tierra, que son la población particularmente más vulnerable dentro del campesinado.

Queda entonces claro que la falta de inclusión del campesinado en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda a ser realizado en forma inminente implica una violación del derecho a la igualdad material del campesinado como grupo social y de cada campesino individualmente considerado. Por ello, solicito que la tutela ordene la incorporación del campesinado en el Censo Nacional de Población y Vivienda, con base en el concepto del ICANH, pues es un concepto técnico sólido, realizado en un proceso participativo y cuyas conclusiones técnicas no han sido refutadas por el DANE. En este caso, la acción de tutela cumple con la función de garantizar que se culmine un proceso institucional que había surtido casi la totalidad de los pasos para la inclusión del campesinado en el censo nacional, incluyendo aspectos técnicos que fueron acordados por varias instituciones y con la debida participación de las organizaciones. Por esta razón, la labor del juez en este caso es garantizar los derechos fundamentales que se ven violados por la interrupción arbitraria de un proceso institucional que estaba en marcha.

Finalmente, en este resumen, sintetizo las consideraciones que hacen procedente la tutela, por lo cual la acción debe ser decidida de fondo.

La legitimación por activa es clara, pues la tutela es presentada por campesinos individualmente considerados y organizaciones campesinas, quienes son los titulares del derecho a la igualdad material, que está siendo afectado por la omisión del DANE y del Ministerio del Interior, quienes son las autoridades con capacidad de corregir esta situación, por lo cual se cumple también la legitimación por pasiva.

La tutela está relacionada con la violación de los derechos fundamentales de los peticionarios, pues la omisión de estas autoridades vulnera su derecho a la igualdad material (art 13 CP).

La tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, dado que las otras posibles acciones judiciales no son idóneas ni eficaces. Las que parecerían potencialmente procedentes son las acciones administrativas y la acción popular, pero en realidad no lo son. Las acciones de nulidad o de nulidad y restablecimiento no proceden, puesto que en realidad no existe un acto administrativo susceptible de ser atacado. Lo que ha habido es una omisión reiterada del DANE y del Ministerio del Interior a aceptar la solicitud hecha por los actores, sin ofrecer razones constitucionalmente admisibles para esta omisión. En todo caso, si al momento de decidir la tutela, el DANE hubiera adoptado el formulario censal, que podría ser considerado un acto administrativo demandable, la acción de nulidad no sería procedente, porque no permitiría ordenar la inclusión de las preguntas, que es lo buscado por esta acción de tutela.

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 de los campesinos peticionarios y del campesinado como sujeto de especial protección. En todo caso, si el juez de tutela considera que alguna de estas acciones es procedente, que no lo considero, solicito que, subsidiariamente, se entienda que esta tutela es presentada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, puesto que el censo podría empezar en pocas semanas, incluso días, con lo cual la vulneración del derecho a la igualdad material podría tornarse irreversible. Por esa misma razón, solicito que sea adoptada una medida provisional y se ordene la suspensión de la aplicación del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, hasta tanto se decida de fondo la presente acción de tutela.

Por último, esta tutela cumple igualmente con el requisito de inmediatez, ya que los peticionarios han presentado esta tutela pocas semanas después de que fueran presentados los últimos derechos de petición a las autoridades demandadas. Esto muestra además que nunca ha sido el interés de los actores obstaculizar por medio de esta tutela la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda. Todo lo contrario: desde hace meses los actores han intentado lograr su legítimo propósito por medio de peticiones y reuniones con el DANE y el Ministerio del Interior, y sólo decidieron recurrir a la tutela frente a la falta de respuesta positiva de estas instituciones y frente a la inminencia de la realización del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, que llevaría, si la situación no se soluciona, a que el campesinado fuera nuevamente ignorado por el principal instrumento de información del Estado colombiano para la elaboración de sus políticas públicas en los próximos años. Eso no es aceptable: para que el campesinado cuente, tiene que ser contado. Y tiene que ser incluido en el Censo Nacional de Población y de Vivienda.

II. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La presente acción de tutela cumple con los requisitos de procedibilidad contenidos en el artículo 86 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, por lo que el (la) magistrado(a) puede analizar de fondo el caso. En especial, los accionantes están legitimados para interponer acción de tutela por la violación de sus derechos (sección 4.1.); las entidades accionadas son las responsables de esa violación de derechos (sección 4.2.); los demandantes no cuentan con otro mecanismo de defensa judicial distinto a la tutela (sección 4.3.); esta acción se presenta dentro de un plazo razonable desde que ha ocurrido la violación de derechos (sección 4.4.); y usted magistrado(a) es competente para decidir este caso (sección 4.5.).

4.1. Legitimación por activa

En los procesos de tutela, están legitimados para presentar la acción quienes son titulares de derechos fundamentales amenazados o vulnerados. Los artículos 86 de la Constitución Política y 10 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela es un mecanismo judicial que puede ser ejercido por toda persona, bien sea por sí mismo o por quien actúe a su nombre, para obtener la protección urgente de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad o particular.

Tanto las personas naturales como las jurídicas están facultadas para interponer acciones de tutela. En la presente acción de tutela, cada uno de accionantes se autorreconocen como campesino(a) y hacen parte de organizaciones campesinas diversas, entre las que se cuentan sindicatos agrarios, organizaciones productoras de productos agropecuarios, organizaciones sociales campesinas y juntas de acción comunal. Los demandantes acuden a este mecanismo judicial para solicitar la protección de derechos de los que son titulares como individuos campesinos.

En el caso de la legitimación por activa de las personas jurídicas, esta ha sido reconocida por la Corte Constitucional, desde sus primeras sentencias⁹. Con todo, las personas jurídicas no están habilitadas para reclamar, por vía de tutela, todos los derechos fundamentales consagrados a favor de las personas naturales, como el derecho a la vida, la intimidación familiar o la prohibición de la pena de muerte. Es por eso que la Corte ha señalado que existen unos derechos de los que las personas jurídicas son titulares, bien por la naturaleza del derecho (debido proceso, por ejemplo), o bien porque actúa en representación de sus miembros o afiliados¹⁰.

⁹ 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.

¹⁰ Las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales por dos vías: “a) indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas; b) directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos

Cuando la persona jurídica actúa en representación de sus miembros o afiliados en procesos de tutela, los derechos en cuestión no son solo exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también parte de grupos u organizaciones que tienen como fin defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes. Por tanto, los derechos pueden ser tutelados a favor de las asociaciones que los representan. Bajo esta idea, por ejemplo, el Tribunal Constitucional le ha reconocido legitimidad por activa a organizaciones sindicales¹¹, asociaciones de personas desplazadas¹² e, incluso, a asociaciones de pescadores¹³. En particular, en la sentencia SU-235 de 2016¹⁴, la Corte Constitucional le reconoció legitimidad por activa a una asociación de personas campesinas en situación de desplazamiento forzado, entre otras razones, al considerar que la organización representaba los intereses de sus miembros. En esa ocasión, la Corte puntualizó que “los representantes legales de las organizaciones campesinas y de desplazados tienen legitimidad para interponer acciones de tutela en favor de los intereses de sus miembros, siempre y cuando estos cumplan ciertas condiciones”.

Como se evidencia en los hechos, las organizaciones campesinas de las que hacen parte los accionantes han actuado en representación de sus asociados ante diversas entidades del Estado, especialmente ante el Gobierno Nacional, quien ha reconocido a sus voceros como actores legítimos en representación de esta población y ha considerado que ellos actúan en nombre de los intereses de los miembros de las organizaciones de las que son parte. En consecuencia, las organizaciones de las que hacen parte mis poderdantes tienen una relación cercana con la causa que aquí se discute, tanto que considero legítimo que se les reconozca con la capacidad suficiente para reclamar los derechos de las personas que integran sus organizaciones y que no son accionantes.

Ahora bien, las violaciones de este caso tienen impactos para varias personas y no solamente en los accionantes y los(as) campesinos(as) que firman los apoyos políticos a esta acción judicial. Surgen entonces dos preguntas: de un lado, si los demandantes están legitimados para interponer esta tutela, a pesar de que no representan a todo el campesinado del país que está involucrado en el caso; y, de otro, si es posible identificar los actores vulnerados para no producir fallos abstractos y para que su

fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas”. Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992 MP Alejandro Martínez Caballero.

¹¹ Ver: Corte Constitucional. Sentencias T-568 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-170 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-072 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-251 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

¹² Ver: Corte Constitucional. Sentencias T-1194 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo; SU-235 de 2016, Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

actuación no se considere como una representación genérica del campesinado colombiano.

Pues bien, en el pasado, la Corte Constitucional ha resuelto casos similares en los que 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, mencionamos 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

[P]ara considerar satisfecho el requisito de legitimación por activa lo único que se necesita es verificar si las peticionarias son titulares de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados, como en efecto lo son. (...) En este orden de ideas, 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 derechos¹⁵.

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”¹⁶.

En esta acción, 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.

4.2. Legitimación por pasiva

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-627 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-543 de 2017. MP. Diana Fajardo Rivera

La legitimación por pasiva ha sido entendida como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el accionante le dirige. Por tanto, no existe legitimación por pasiva cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño¹⁷.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 79 de 1993, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) tiene a cargo la realización de los Censos de Población y Vivienda. Según el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, es el Ministerio del Interior el encargado de formular 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.

Como lo prueban los hechos, la no inclusión de preguntas que diagnostiquen las condiciones socioeconómicas e identidad cultural del campesinado en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda surge de la omisión del DANE y del Ministerio del Interior. Las organizaciones campesinas han reiterado esta petición en múltiples ocasiones, pero las entidades accionadas no han respondido positivamente esa solicitud sin una justificación razonable.

4.3. Subsidiariedad

Según el principio de subsidiariedad, por regla general, la acción de tutela solo resulta procedente cuando no existen otros mecanismos de defensa judicial para velar por la protección del derecho vulnerado o en peligro. Los posibles mecanismos judiciales alternativos deben examinarse en concreto, atendiendo las circunstancias de cada caso (art. 6º, numeral 1º del Decreto 2591).

En particular, el juez de tutela debe revisar si esas otras vías judiciales son idóneas y eficaces para obtener la protección de los derechos fundamentales del interesado¹⁸. Cuando el juez analiza la idoneidad, se pregunta si el medio judicial ordinario es apto para satisfacer la pretensión del accionante¹⁹. Esto significa que el juez debe determinar si la acción ordinaria ofrece una solución “clara, definitiva y precisa”²⁰ a los problemas jurídicos planteados y una protección de los derechos fundamentales alegados. Sobre la eficacia de los medios judiciales ordinarios, el juez debe examinar si estos suministran “una protección rápida y oportuna al derecho amenazado o

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-1001 de 2006. MP. Jaime Araujo Rentenaaría.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-721 de 2012 y T-142 de 2013.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-803 de 2002.

vulnerado”²¹. Para tal fin, el juez debe evaluar “(a) el objeto del proceso judicial que se considera desplaza a la acción de tutela; (b) el resultado previsible de acudir a otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales; (c) el estado del interesado y las circunstancias en que se encuentra”²².

En este caso, no existe ningún 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 eficaz. A primera vista, podría considerarse que los problemas jurídicos de esta acción podrían resolverse por otros mecanismos judiciales administrativos como 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) o, incluso, la acción popular (art. 88 CP). Sin embargo, ninguna de esas acciones es efectiva para lograr que el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda agregue preguntas sobre la identidad cultural y situación socioeconómica del campesinado, ni adecuada para evitar la violación inminente de los derechos alegados, al menos por cuatro razones.

Primera, las acciones de nulidad o de nulidad y restablecimiento no proceden, puesto que en al momento de interponer la presente acción de tutela no existe un acto administrativo ni adoptado ni ficto o presunto susceptible de ser atacado. Lo que ha habido es una omisión reiterada del DANE y del Ministerio del Interior a aceptar la solicitud hecha por los actores, sin ser categóricos en la negativa de su inclusión y sin ofrecer razones constitucionalmente admisibles para esta omisión.

Segunda, si al momento de decidir la tutela, el DANE hubiese adoptado el formulario censal a través de un acto administrativo, que podría ser considerado demandable, en todo caso, la acción de nulidad simple es inidónea, pues no tiene por fin la satisfacción de intereses individuales, sino la protección del orden jurídico general²³. Situación similar ocurre con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Aún si se lograra controvertir la legalidad del acto administrativo, 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.

Tercera, 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

²¹ Corte Constitucional. Sentencias T-106 de 1993, T-480 de 1993, T-847 de 2003, T-888 de 2012, T-717 de 2013 y T-361 de 2017.

²² Corte Constitucional. Sentencias T-822 de 2002, T-888 de 2012 y T-361 de 2017.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-199 de 1997.

reglamentarios²⁴. 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.

Cuarta, 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 afectación grave de su sostenimiento y el de su familia en tanto que es la única actividad que conoce para sacar un provecho económico”²⁵.

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.”²⁶ 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.

De otra parte, la acción popular tampoco es el medio idóneo ni eficaz para resolver este caso. La acción popular es un medio judicial ordinario que tiene por objetivo salvaguardar derechos e intereses colectivos. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los derechos colectivos pertenecen a una comunidad entera a diferencia de los individuales, de los que son titulares personas determinadas²⁷. En consecuencia, los derechos colectivos “son intereses de representación difusa, en la

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos. Sentencia T-576 de 2014, MP. Luis Ernesto Vagas.

²⁵ Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia de tutela proferida el 26 de marzo de 2015.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015. MP. Jorge Iván Palacio Palacio

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. C.P: Gustavo Gómez Aranguren. Bogotá, D.C., dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-33-31-019-2007-00735-01

medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad”²⁸.

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.

En todo caso, si el juez de tutela considera que alguna de estas acciones es procedente, solicito que, subsidiariamente, se entienda que esta tutela es presentada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, puesto que el Censo Nacional de Población y Vivienda podría empezar en pocas semanas, incluso días, con lo cual la vulneración del derecho a la igualdad material podría tornarse irreversible. Por esa misma razón, solicito que se adopte una medida provisional y se ordene la suspensión de la aplicación del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, hasta tanto se decida de fondo la presente acción de tutela.

4.4. Inmediatez

Aunque la acción de tutela no tiene un término de caducidad que se encuentre expresamente señalado en la Constitución o en la ley, ésta es procedente si se interpone en un término razonable y proporcionado, desde el momento en que se produce la vulneración de los derechos²⁹.

Como expresamos en los hechos, el 11 y 14 de agosto del presente año se efectuó la última petición formal que las organizaciones campesinas enviaron a las entidades accionadas para que el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda agregara preguntas sobre el sujeto campesino. Ese derecho de petición fue formalmente respondido, aunque no de fondo, por el DANE, a través de oficio del 15 de septiembre de 2017. Esta es entonces la fecha de la última actuación de los accionados que ha violado nuestros derechos. Desde ese momento hasta la presentación de esta tutela, han transcurrido alrededor de 3 meses, por lo que esta acción judicial cumple con el requisito de inmediatez.

4.5. Competencia

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, 2010-00680-0, 15 de agosto de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

²⁹ Entre otras, ver: Corte Constitucional. Sentencias T-158 de 2006 M.P Humberto Sierra Porto; T-315 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-690A de 2009 M.P Luis Ernesto Vargas.

Según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, “son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”. Por su parte, el numeral 1 del artículo 1 del Decreto 1382 de 2000 “Por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela”, establece que “1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden nacional, salvo lo dispuesto en el siguiente inciso, serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, a los tribunales superiores del distrito judicial, administrativos y consejos superiores de la judicatura [...] Cuando la acción de tutela se promueva contra más de una autoridad y éstas sean de diferente nivel, el reparto se hará al juez de mayor jerarquía, de conformidad con las reglas establecidas en el presente numeral”.

De acuerdo con las reglas de competencia señaladas, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá es competente para conocer esta acción de tutela dirigida contra autoridades del orden nacional.

III. HECHOS.

1. El artículo 161 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un Nuevo País’”, estipula que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realizará el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, en 2016³⁰.
2. El XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda no se realizó en el año que correspondía según la norma (2016), a pesar de que las instituciones encargadas han desarrollado actividades metodológicas, administrativas, financieras y operativas, con miras a la ejecución del censo.
3. Las secciones 0401 y 0402 del artículo 2 de la Ley 1837 de 2017, “por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2017”, adiciona \$16.683.301.622 de pesos, para levantamiento y actualización de información estadística de calidad, así como planificación y estadística, a favor del DANE y del Fondo Rotatorio del DANE. Adicionalmente, el artículo 4 de la misma ley le otorga al DANE \$40 mil millones de pesos, a título de crédito al Presupuesto General de la Nación con base en los recursos del artículo 3 de dicha ley. Así pues, el DANE recibió una adición para el presupuesto de 2017 por \$56.683.301.622 de pesos.

³⁰ El artículo expresamente señala lo siguiente: “ARTÍCULO 161. Censo Nacional de Población y Vivienda. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realizará el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda en el año 2016. Se llevará a cabo un conteo intercensal de población a los cinco (5) años de realizado el censo de población y vivienda para el monitoreo y seguimiento de la dinámica demográfica, y la actualización y mantenimiento del Marco Geoestadístico Nacional y de las proyecciones de población.”

4. De acuerdo con la Ponencia para primer debate en comisiones económicas conjuntas al Proyecto de Ley número 051 de 2017 Cámara, 56 de 2017 Senado, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2018”, en el Presupuesto de la Nación para el año 2018 se incluirán recursos adicionales para el Sector de Información Estadística por \$258 mil millones. De estos, “\$270 mm corresponden a adición en el DANE relacionados con las actividades del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda que se adelantará en la próxima vigencia fiscal”³¹. Según el texto aprobado en último debate, el presupuesto asignado al DANE para la vigencia 2018 corresponde a \$422 mil millones³².

5. El DANE ha realizado pruebas técnicas del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, como un Censo Experimental en el municipio de Jamundí (Valle del Cauca), en el segundo semestre de 2016³³. Asimismo, el DANE ya abrió convocatoria de preinscripción para la conformación del equipo humano que llevará a cabo el Censo³⁴.

6. El pasado 12 de septiembre de 2017, en RCN radio, el director del DANE, Mauricio Perfetti, informó públicamente sobre el cronograma y el proceso contemplado para la realización del próximo XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. De acuerdo con sus declaraciones, el Censo tendría dos fases que iniciarían en enero de 2018: la primera fase virtual con duración de dos meses; y la segunda fase presencial que tardaría entre uno y tres meses. Así pues, en el primer semestre de 2018, se realizaría el proceso completo de recolección de información³⁵.

7. Los anteriores avances hacia el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda que está por realizarse se han dado sin que se haya tenido en cuenta la solicitud, elevada desde 2015, por diversas organizaciones campesinas que exigen la inclusión de preguntas tendientes a indagar por los sujetos campesinos.

8. En efecto, el 12 de junio de 2015, en reunión entre el gobierno nacional y la Mesa Campesina Cauca, que es el espacio de interlocución establecido entre las organizaciones de dicho departamento y el gobierno nacional desde 2012³⁶, las organizaciones campesinas le solicitaron al DANE que se establecieran espacios de

³¹ Gaceta del Congreso No. 809. Bogotá, 20 de septiembre de 2017.

³² Gaceta del Congreso No. 989. Bogotá, 27 de octubre de 2017

³³ DANE, Respuesta a la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina. Radicado 20172320221521. 15 de septiembre de 2017.

³⁴ Información disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/sistema-de-hojas-de-vida-para-el-censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2>. Consultada el 10 de octubre de 2017

³⁵ “Censo de 2018 será virtual y durará 2 meses: Dane”. Información disponible en <http://www.rcnradio.com/economia/julio-del-2018-se-entregaran-los-primeros-resultados-del-censo-general-poblacion-dane/>. Consultada el 10 de octubre de 2017

³⁶ 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.

diálogos entre los estudios de territorialidad campesina y los procesos estadísticos que lidera dicha entidad. Uno de los acuerdos logrados fue la participación del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) para que socializara los avances de línea de investigación sobre campesinado³⁷.

9. El 16 de julio de 2015, en reunión de la Mesa campesina Cauca con el Gobierno Nacional, el Ministerio del Interior comunicó que se había convocado al ICANH, pero que este no pudo asistir. Los asistentes acordaron realizar una reunión preparatoria del Foro derechos del campesinado con el ICANH, Ministerio del Interior y la Mesa Campesina. De esa forma, el ICANH luego asistiría a la Mesa Interministerial³⁸.

10. En 2016, diferentes organizaciones campesinas, que hacen parte de la Mesa Campesina Cauca y de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular³⁹, en el espacio oficial de interlocución que tienen con el gobierno nacional⁴⁰, insistieron en la inclusión de la categoría “campesinado” en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. En ese sentido, en reunión sostenida entre las organizaciones que hacen parte de la Cumbre Agraria y el gobierno nacional el 12 de junio de 2016 en el municipio Santander de Quilichao (Cauca), el gobierno se comprometió a gestionar la inclusión de dicha categoría en el censo. De manera explícita, en el acta formal de dicha reunión quedó consignado el siguiente compromiso:

“13. El Ministerio de Agricultura se compromete a gestionar la inclusión de la categoría “campesino” en el censo nacional que se realizará en el segundo semestre del año 2016 y el año 2017, indagando la tenencia y propiedad de la tierra, demanda social agregada de tierras entre la población rural y potencial de oferta pública y privada de tierras para redistribución. En un plazo máximo de 30 días el Ministerio enviará solicitud escrita de la inclusión”⁴¹.

11. El 26 y 27 de agosto de 2016, en reunión con el director del DANE, la Mesa Campesina del Cauca reiteró la petición de inclusión del campesinado dentro del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. En esa reunión, el director del DANE expresó “que la discusión técnica respecto a la definición de Campesino pasa por la heterogeneidad de los actores pues no hay una definición que abarque la generalidad nacional. La discusión para el censo era también construir conjuntamente una

³⁷ Acta Mesa Interministerial Campesina-Pupsoc. Popayán, 12 de junio de 2015.

³⁸ Acta de reunión de la Mesa Campesina Cauca con el Gobierno Nacional. Popayán 16 de julio de 2015. Ver Folio XXX

³⁹ 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.

⁴⁰ El Decreto 870 de 2014 regula un espacio de interlocución y participación entre el gobierno y las organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, el cual se denomina “mesa única”.

⁴¹ Acta de la Comisión campesina de la Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular - Gobierno Nacional, Santander de Quilichao, 12 de junio de 2016.

definición del campesino”. En tal sentido, dentro de los compromisos se acordó tener una reunión preparatoria para trabajar la caracterización del campesinado entre el Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura, y cuatro delegados de la Mesa Campesina⁴².

12. La solicitud inclusión de preguntas que caracterizaran el campesinado en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda se reiteró en los meses posteriores. Así consta en el acta que contiene los acuerdos y compromisos a los que llegó la Mesa Campesina Cauca con el Gobierno Nacional, en reunión del 27 de septiembre de 2016. En esa reunión, el ICANH indicó los avances existentes frente a las diferentes expresiones de lo campesino, en particular las relacionadas con sus actividades y ubicación territorial. El ICANH igualmente propuso socializar los avances de las investigaciones realizadas. Finalmente, el DANE se comprometió con financiar “un profesional durante tres meses, escogido desde la Mesa CIMA-PUPSOC para apoyar a la Mesa en la inclusión de la categoría campesino en el censo poblacional 2017”⁴³.

13. Durante los meses siguientes, la Mesa Campesina Cauca y las instituciones públicas involucradas realizaron mesas de trabajo. A la par, las organizaciones campesinas realizaron reuniones de trabajo con académicos especialistas en el tema campesino y, el 12 de diciembre de 2016, en convenio con el Ministerio del Interior y con el acompañamiento del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, organizó un seminario denominado “Elementos conceptuales para una caracterización del Campesinado en Colombia”⁴⁴. En paralelo, el ICANH realizó el acopio de insumos por parte de las instituciones relacionadas con la discusión y de la Mesa Campesina.

14. En reunión del 23 de febrero de 2017, la Mesa Campesina expresó que se había “avanzado en el desarrollo de sesiones técnicas interinstitucionales con el ICANH, DANE, Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Agencia Nacional de Tierras para surtir el camino operativo en la construcción del concepto campesino que deberá servir de insumo para la formulación de variables censales”. El Gobierno Nacional manifestó que se estaba desarrollando un proceso de consulta previa con comunidades étnicas y el DANE debía revisar técnicamente cómo la inclusión del campesinado no reñía con otros sectores⁴⁵. Dentro de los compromisos, se estableció que se gestionaría la realización de una reunión con el Director del DANE, ICANH y

⁴² Acta Mesa Campesina Cauca y Ministerio del Interior, DANE, Cancillería, UNP, Agencia de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural. Popayán, 26-27 de agosto de 2016.

⁴³ Acta de la mesa interministerial (técnica) Cima-PUPSOC, Popayán, 27 de septiembre de 2016.

⁴⁴ Mesa Campesina Cauca Cima/Cna – Pupsoc/Fensuagro Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH Instituto De Estudios Interculturales – PUJ. Seminario “Elementos conceptuales para la construcción participativa de una caracterización cultural, económica, social y política del campesinado colombiano”. Bogotá, 13 de diciembre de 2016.

⁴⁵ Ibidem.

Viceministro del Interior, sobre la inclusión de la categoría campesino en el Censo de población, quedando como responsable el Viceministro del Interior⁴⁶.

15. En febrero de 2017, el ICANH emitió el concepto *“Elementos para la conceptualización de los “campesino” en Colombia”* como insumo de carácter técnico para la inclusión de la categoría “campesino” dentro del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, por parte del DANE. Dicho documento surge en palabras del ICANH

[E]n cumplimiento de lo acordado en el mes de julio de 2016 (...) en el marco de la Mesa Campesina del Cauca, CIMA – PUPSOC/ interlocución y negociación interministerial”. En el debate sobre la inclusión del campesinado dentro de las preguntas del siguiente Censo Poblacional, se consideró que se requería un concepto técnico sobre campesino, que fuera la base para el trabajo que será desarrollado por el DANE. El ICANH fue encargado de construir dicho documento, para lo cual se constituyó una Mesa Técnica conformada por Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura, Ministerio de Agricultura, DANE y Agencia Nacional de Tierras, fungiendo el ICANH como secretaría técnica. Durante los meses siguientes se realizaron mesas de trabajo con la Mesa Campesina Cauca y las instituciones públicas involucradas; a la par se realizaron reuniones de trabajo con académicos especialistas en el tema campesino y se participó en el Seminario realizado en el ICANH, bajo el auspicio del Ministerio del Interior y organizado por la Mesa (noviembre de 2016). En paralelo, el ICANH realizó el acopio de insumos por parte de cada una de las instituciones asociadas y de la Mesa Campesina⁴⁷.

16. El concepto del ICANH parte del reconocimiento del campesinado a partir de cuatro dimensiones: la sociológico territorial, la sociocultural, la económico-productiva y la organizativa-política. Según 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 nacional⁴⁸.

⁴⁶ Acta sesión Mesa Campesina Cauca y Gobierno Nacional. Popayán 23 de febrero de 2017.

⁴⁷ 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. P. 7.

⁴⁸ 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.

17. Además de aportar una definición del sujeto campesino, en el mencionado documento, el ICANH construye siete preguntas para que su inclusión en el del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda sea considerada por parte del DANE. Las preguntas están relacionadas con: (i) el auto-reconocimiento de ser campesino como individuo, como familia y como comunidad; (ii) el tipo de relación que el campesino o campesina tiene con la tierra en la que habita; (iii) el tipo de actividades, propias de la vida campesina, que la persona realiza; (iv) el origen de su conocimiento de las labores y oficio campesino; (v) el tipo de mercado al que se dirige su producción agraria; (vi) la pertenencia a algún tipo de asociación o forma organizativa de tipo campesino; y (vii) la victimización o no del sujeto campesino como parte del conflicto armado y sus efectos.

18. 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 solicitan se les informe la ruta a seguir para la inclusión de la categoría “campesinado” en el próximo del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, al considerar que no se había ofrecido una respuesta definitiva por parte del gobierno. Dicha comunicación recalcó que el Viceministro del Interior se había comprometido a buscar una reunión con el Director del DANE y el director del ICANH “cuyo propósito era la inclusión de la categoría campesino en el próximo Censo Nacional de Población y Vivienda”⁴⁹.

19. El 24 de mayo de 2017, el Subdirector del DANE respondió al Director del ICANH sobre el concepto técnico “*Elementos para la conceptualización de los “campesino” en Colombia*” y las preguntas propuestas a incluir en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. En esa comunicación, el Subdirector del DANE manifiesta que las preguntas formuladas por el ICANH podrían ser resueltas a través del análisis estadístico de preguntas dirigidas a caracterizar a la población residentes en áreas rurales dispersas, las cuales hicieron parte del Tercer Censo Nacional Agropecuario. La respuesta no hace mención alguna a la pregunta número uno formulada por el ICANH, que se refiere al autorreconocimiento de la identidad campesina⁵⁰.

20. El 31 de mayo de 2017, de acuerdo con el acta (que no ha sido firmada) en reunión de la Mesa Campesina del Cauca y el Gobierno Nacional en la ciudad de Popayán, el director del DANE reitera que las preguntas propuestas por el ICANH pueden ser respondidas a partir de la revisión estadística de preguntas sobre población rural que fueron incluidas en el Tercer Censo Nacional Agropecuario. Respecto a la pregunta sobre autorreconocimiento, el director del DANE indicó que no

⁴⁹ 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.

⁵⁰ DANE. Oficio enviado a Ernesto Montenegro director del ICANH. Radicado: 2017-200-009967-1, Bogotá, 24 de mayo de 2017.

habrá ninguna modificación a las preguntas incluidas en el censo de 2005. Asimismo, el director del DANE subrayó que el Gobierno Nacional, para efectos del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, no trataría al campesinado como grupo minoritario al mismo nivel de las comunidades étnicas. Por su parte, las organizaciones campesinas aclararon que su petición no buscaba que al campesinado lo equipararan a un grupo étnico, pues su identidad no es étnica, sino cultural. Por eso, las organizaciones campesinas subrayaron que su solicitud se fundamentaba en el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural del país⁵¹.

21. El 30 de junio de 2017, el DANE respondió parcialmente a la petición de la Mesa Campesina del Cauca del 19 de mayo de 2017. En su respuesta, esta entidad informó que, una vez analizado el documento presentado por el ICANH, los elementos precisados por dicha institución están disponibles para su identificación en el formulario del Tercer Censo Nacional Agropecuario, que se llevó a cabo en 2014. En esa ocasión, el DANE se comprometió a hacer “un análisis de la información capturada en el 3erCNA que se considera pueden dar respuesta a las dimensiones consideradas por el ICANH”⁵².

22. El 15 de agosto de 2017, la Mesa Campesina del Cauca se dirigió nuevamente al Viceministro del Interior, al Director del DANE y al Viceministro de Agricultura, manifestando su desacuerdo con la lectura hecha por el DANE. En concepto de la Mesa, los “*Elementos para la conceptualización de lo ‘campesino’ en Colombia*” no pueden ser analizados a partir del Tercer Censo Nacional Agropecuario, debido a que el objetivo, alcance, dominio geográfico y profundidad de dicho censo son diferentes. Además, la Mesa recalcó que los datos estadísticos suministrados por el Tercer Censo Nacional Agropecuario no alcanzan a reflejar ni la totalidad ni la complejidad de la vida campesina, como precisa el ICANH, por lo que dicho análisis resultaría insuficiente para la caracterización del campesinado en Colombia⁵³.

23. La comunicación de la Mesa Campesina del Cauca (referenciada en el hecho anterior) al DANE, se soporta en un antecedente del 2013, cuando las organizaciones campesinas intentaron, sin éxito, que el Tercer Censo Nacional Agropecuario incluyera la categoría del campesinado y que el gobierno nacional construyera un mecanismo para la participación de organizaciones campesinas en el diseño de dicho instrumento⁵⁴. Esta petición fue reiterada el 7 de enero de 2014, cuando la Mesa Campesina del Cauca le pidió al Viceministro de Desarrollo del Ministerio de

⁵¹ Borrador acta (no ha sido firmada por el Gobierno nacional). Mesa campesina y Gobierno nacional. Popayán 31 de mayo de 2017.

⁵² DANE, Respuesta a derecho de petición dirigido a Cesar Díaz, Eliecer Morales y Juan David Mellizo, integrantes de la Mesa Campesina Cauca. Rad. 2017-313-011270-1. Bogotá, 30 de junio de 2017.

⁵³ Mesa Campesina Cauca. Comunicación dirigida al director del DANE, al viceministro de participación ciudadana del Ministerio del Interior, y al Viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura. Oficio del 11 de agosto de 2017 y radicado el 15 de agosto.

⁵⁴ Acta del 20 de noviembre de 2013 de la reunión sostenida entre representantes de la Mesa Campesina del Cauca y el Gobierno Nacional en la Gobernación del Cauca.

Agricultura y Desarrollo Rural, al Gerente del INCODER y al director del DANE que se ordenara el acompañamiento técnico de tres profesionales para la conceptualización del sujeto campesino y sus prácticas económicas, ambientales, sociales y culturales. Sin embargo, el 18 de marzo de 2014, el Gobierno Nacional rechazó esta solicitud con el argumento de que no existía claridad sobre el concepto de campesinado y la inclusión de este grupo poblacional generaría inconsistencias técnicas debido a que el censo se encontraba en etapa de ejecución media y sería “imposible rediseñarlo”.⁵⁵

24. Por los hechos anteriores, el 23 de abril de 2014 Tulio Cesar Cotacio, presidente de la Asociación Campesina de Inzá Tierradentro (ACIT) que hace parte de la Mesa Campesina del Cauca, a través de Pupsoc, interpuso acción de tutela contra el Departamento Nacional de Estadística (DANE) por violación de los derechos a la diversidad cultural, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre escogencia de profesión u oficio, al derecho a la participación y al derecho de petición. Para el accionante, esa violación de derechos ocurrió porque el Tercer Censo Nacional Agropecuario, que se practicó en 2014 no incluyó preguntas que averiguaran por la condición socioeconómica del campesinado⁵⁶.

En la respuesta a la acción de tutela, el DANE señaló “que la inclusión en el Censo Nacional Agropecuario de la opción campesino(a) es inapropiada técnicamente al no tener dicho concepto raigambre étnica”⁵⁷ y que “lo pretendido por el DANE es la diferenciación de la población étnica”⁵⁸.

25. En primera instancia, la Sala Penal del Tribunal Superior de Popayán (sentencia del 6 de mayo de 2014) accedió al amparo solicitado únicamente frente al derecho de petición. La Sala Penal encontró que la solicitud de protección frente a los otros derechos no tenía respaldo constitucional, ya que “[e]l Gobierno si tiene compromisos con el campesinado, pero ello no es razón para incluirlos en un sector de la sociedad que no pertenecen [refiriéndose a las comunidades étnicas]. De ahí que ninguna lesión o agresión se encuentre en el hecho de no contemplarlos dentro de la población étnica”⁵⁹. Es así como el juez de primera instancia concluyó que el Gobierno Nacional no había tratado al campesinado, de forma discriminatoria.

26. El accionante impugnó la sentencia de primera instancia. A su juicio, la falta de identificación del campesinado en el Tercer Censo Nacional Agropecuario constituía un perjuicio irremediable, pues de la aplicación del censo se derivaría la política agropecuaria del país sin que se tuviera en cuenta las particularidades y necesidades

⁵⁵ Corte Suprema de Justicia, sala de casación penal, sala de decisión de tutelas, N° 2. Sentencia de segunda instancia del 4 de septiembre de 2014. Radicación N° 73930. MP. José Luis Barceló Camacho. P. 13

⁵⁶ Acción de tutela interpuesta por Tulio Cesar Cotacio.

⁵⁷ Corte Suprema de Justicia, sala de casación penal, sala de decisión de tutelas, N° 2. Sentencia de segunda instancia del 4 de septiembre de 2014. Radicación N° 73930. MP. José Luis Barceló Camacho. P. 6.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán. Sala Primera de decisión Penal en sala de tutela. Sentencia. Popayán 6 de mayo de 2014. Acción de tutela No. 19001-22-04-001-2014-02089-00.

del campesinado⁶⁰. El 19 de junio de 2014, la sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoció la impugnación y decidió declarar la nulidad de lo actuado hasta antes del auto admisorio, dado que el Ministerio de Agricultura no había sido notificado de la acción⁶¹.

27. En consecuencia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán se pronunció nuevamente. En sentencia del 18 de julio de 2014, el Tribunal no amparó los derechos del accionante, al considerar que la acción de tutela no procedía en este caso. En su criterio, la acción procedente era la acción popular, “toda vez que las aspiraciones del actor van encaminadas a obtener reconocimientos y amparos del orden cultural, económico y político”⁶².

28. Esa decisión fue impugnada y, el 4 de septiembre de 2014, la acción fue denegada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. En su concepto, no procedía la acción de tutela porque el accionante tenía otros medios legales como la nulidad simple o la nulidad y restablecimiento del derecho⁶³.

29. El 11 y 14 de agosto de 2017, la Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesina (ANZORC), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), el Coordinador Nacional Agrario (CNA) y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), todas organizaciones accionantes, interpusieron derecho de petición al Presidente de la República, al Director del DANE, al Ministro del Interior y al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. En dicha petición, las organizaciones solicitaron la inclusión de las siete preguntas relacionadas con el auto-reconocimiento y la situación de la población campesina elaboradas por el ICANH, dentro del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda a realizarse en 2018. También pidieron que se les informara la fecha en la que se expediría el acto administrativo que definirá el cuestionario del censo y el cronograma de alistamiento y de aplicación del censo.⁶⁴

30. El 15 de septiembre de 2017, el director del DANE dirigió una comunicación a ANZORC, en la que no acoge ni niega de manera expresa la solicitud de inclusión de las preguntas formuladas por el ICANH dentro del XVIII Censo Nacional de Población y

⁶⁰ Tulio Cesar Cotacio. Recurso de apelación. Expediente: 19001-22-04-001-2014-02089-00

⁶¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de casación penal, sala de decisión de tutelas N.2. Auto. Radicación 73930. MP. José Lios Barceló Camacho. Bogotá, 19 de junio de 2014.

⁶² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán. Sala Primera de decisión Penal en sala de tutela. Sentencia. Popayán 18 de julio de 2014. Acción de tutela No. 19001-22-04-001-2014-02089-00.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Radicación que se produjo de la siguiente manera: En la Presidencia de la República, se radicó derecho de petición en físico el día 11 de agosto de 2017, con el radicado No. EXT 17-00092606; en el Ministerio del Interior se radicó derecho de petición en físico el día 14 de agosto de 2017, con el radicado No. EXTMI 17-36262; en el Ministerio de Agricultura se radicó derecho de petición en físico el día 14 de agosto de 2017, con el radicado No. 2017313011792; y en el DANE se radicó derecho de petición en físico el día 14 de agosto de 2017, con el radicado No. 20173130088352.

VII de Vivienda. El DANE tampoco suministra el cronograma de alistamiento y aplicación del censo, que había sido solicitado en el derecho de petición ni informa sobre la adopción del acto administrativo del cuestionario censal. Adicionalmente, el DANE reitera que ha revisado si las dimensiones propuestas por el ICANH fueron abarcadas por las preguntas formuladas en el Tercer Censo Nacional Agropecuario. Su conclusión es que “los análisis iniciales nos han permitido identificar análisis complementarios necesarios para una correcta revisión del concepto [campesino]. Una vez completados, los resultados se entregarán al Ministerio del Interior, con el fin de que las entidades involucradas en la discusión cuenten con un insumo estadísticamente robusto y confiable”⁶⁵.

31. La falta de inclusión del campesinado en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda implica que el Estado colombiano no cuenta con información estadística universal sobre este grupo poblacional para adoptar políticas, planes, programas y proyectos que respondan a las necesidades de esta población, la cual afronta especiales condiciones de vulnerabilidad en relación con la población urbana y frente a otros sujetos del mundo rural. En concreto, el campesinado enfrenta un déficit de satisfacción de sus derechos sociales, económicos y culturales en general, y sus derechos sobre la tierra en particular, así como su derecho al reconocimiento como sujeto culturalmente diferenciado, con un proyecto de vida campesino.

IV. DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS

Los hechos descritos configuran una violación al derecho fundamental a la igualdad material (artículos 13, 64, 65 y 66 C.P.) del campesinado, entendido como grupo y considerado individualmente. Esta violación de la igualdad material deriva en una afectación grave al goce igualitario de sus derechos económicos y sociales, pues impide que el Estado desarrolle políticas con enfoque diferencial, que remuevan las discriminaciones estructurales que sufre este grupo poblacional. Además, genera una violación de su identidad cultural y, por esa vía, de sus derechos culturales, ya que la falta de reconocimiento del Estado frustra el proyecto de vida campesina.

4.1. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD MATERIAL Y LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DESAGREGADA COMO INSUMO PARA SU CUMPLIMIENTO

4.1.1. El derecho a la igualdad material en el constitucionalismo colombiano

En virtud de los derechos a la igualdad y a la no discriminación, que se encuentran consagrados en todos los tratados internacionales vinculantes para Colombia y en la Constitución misma (art. 13), se entiende que toda persona tiene derecho a que se

⁶⁵ DANE. Oficio de respuesta a Carmenza Gómez, presidenta de ANZORC. Radicado: 2017-232-022152-1. Bogotá, 15 de septiembre de 2017.

garantice su derecho a la igualdad (formal y material) y que, en consecuencia, se prohíba la discriminación en su contra (igualdad de trato).

El derecho a la igualdad y el consecuente derecho a la no discriminación se han convertido en un elemento esencial para combatir situaciones de discriminación históricas, sistemáticas y recurrentes, principalmente, hacia ciertos grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres, las personas con orientación sexual o identidad de género diversas, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, las personas y grupos campesinos, las personas en situación de discapacidad, entre otras. La garantía de la igualdad y la protección contra toda discriminación constituyen, entonces, un presupuesto básico en la protección y el ejercicio de los derechos humanos⁶⁶.

En ese sentido, entre los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a la igualdad y proscriben tratos discriminatorios, se encuentran: 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.

Por su parte, 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*. 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*. Y, finalmente, desarrolla la *faceta material* 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

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva 18/03. Párr. 83

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.

En primer lugar, la *dimensión formal* precisa que todas las personas nacen iguales ante la ley y pueden gozar de sus derechos sin ninguna clase de distinción⁶⁷. Sin embargo, esta sola dimensión resulta insuficiente, por lo que los desarrollos normativos han incorporado las otras dos dimensiones que permiten un mayor contenido y alcance del derecho.

En segundo lugar, la *igualdad de trato* se concreta en la prohibición de discriminación⁶⁸. Como lo han desarrollado los mejores tribunales constitucionales, la Corte IDH en las Opiniones Consultivas 04, 17 y 18, así como el Comité de Derechos Humanos en múltiples decisiones, el punto fundamental radica en que la igualdad de trato no prohíbe establecer diferencias, sino que ordena que las diferencias tengan un fundamento objetivo y razonable. Es decir, el derecho a la igualdad en su segunda dimensión significa que sólo es admisible constitucionalmente cualquier diferencia de trato que (i) persiga objetivos admisibles y legítimos, (ii) se funde en una diferencia relevante y (iii) sea un medio adecuado y proporcionado para alcanzar ese propósito legítimo. De ahí deriva el deber de los jueces de realizar un juicio de igualdad o test de igualdad para examinar si las autoridades han incurrido o no en una violación de la igualdad de trato al consagrar distinciones arbitrarias o caprichosas.

En tal forma, la igualdad de trato indica que, además de las garantías en términos de promoción de la igualdad, el Estado debe prohibir y proteger a las personas de tratos o medidas discriminatorias. A esta dimensión entonces la constituyen dos aspectos: de una parte, la prohibición de los actos o medidas que sin ninguna justificación restrinjan derechos o establezcan privilegios; y, de otro lado, la obligación de combatir a través de los mecanismos idóneos las diferentes formas de discriminación en la sociedad⁶⁹.

⁶⁷ Esta noción de igualdad está recogida en diferentes instrumentos del sistema universal como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC artículos 2.2 y 3); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP artículos 2 y 26); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 2); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2); la Declaración de los Derechos del Niño (Principio 1); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículos 1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43, 45.1, 48, 55 y 70); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW artículos 2, 3, 5 a 16) entre otros. En el SIDH, esta fórmula está contenida en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (art. 24) y en la Convención Belem do Pará (art. 4). En la Constitución, se encuentra establecido en el artículo 13 y ha sido desarrollado por múltiple jurisprudencia.

⁶⁸ Óp. Cit. Corte Interamericana, 2003.

⁶⁹ Organización de las Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General 18: No discriminación. 1989

En tercer lugar, *la dimensión material* se fundamenta en la idea de la obligación positiva del Estado de garantizar y proteger la igualdad entre los sujetos. Este componente requiere que el Estado combata las situaciones de discriminación, haciendo uso de diferentes medidas que propendan por el ejercicio efectivo del derecho a la igualdad⁷⁰. Esta dimensión, en ocasiones, requiere de tratamientos diferenciados a fin de superar la discriminación histórica vivida por grupos marginados o especialmente vulnerables⁷¹.

Tomando como referencia este último punto, es posible distinguir entre las discriminaciones individuales y las estructurales. Las primeras ocurren cuando la distinción injustificada en el trato se presenta en casos concretos, mientras que las segundas suceden cuando la diferenciación de trato 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*. Para la Corte, esta categoría se justifica en que “[e]n el Estado Social de Derecho, la comunidad política debe un trato preferencial a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y están impedidos para participar, en igualdad de condiciones, en la adopción de las políticas públicas que les resultan aplicables.”⁷²

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 adolescentes⁷³, las mujeres⁷⁴, los pueblos indígenas⁷⁵, los pueblos afrodescendientes⁷⁶, las personas de la tercera edad⁷⁷, las personas con

⁷⁰ 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.

⁷¹ Ver, entre otras, Corte Constitucional. Sentencias T-591 de 1992, C-221 de 1992 y C-475 de 2003.

⁷² Corte Constitucional. Sentencia SU-225 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencias SU-225 de 1998, C-796 de 2004, T-736 de 2013

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencias T-373 de 1998, C-776 de 2010, T-706 de 2013

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencias T-652 de 1998, T-955 de 2003, T-880 de 2006, T-154 de 2009 y T-760 de 2009.

⁷⁶ Corte Constitucional. Autos 005 y 222 de 2009, Sentencia C-253 de 2013.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-036 de 1995, T-801 de 1998 y T-207 de 2013

discapacidad⁷⁸, las personas con orientación sexual⁷⁹ o identidad de género diversas⁸⁰, las personas en estado de indigencia⁸¹, los reclusos⁸², las víctimas del conflicto armado interno⁸³ y las personas y grupos campesinos⁸⁴, 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, al menos, tres vías centrales: políticas públicas diferenciadas, acciones afirmativas y políticas públicas con enfoque diferencial. Las primeras son políticas que el Estado adelanta específicamente para remover las discriminaciones históricas que viven determinados sujetos vulnerables. Es decir, dichas políticas benefician exclusivamente a un grupo poblacional que se considera sujeto vulnerable. Ese es el caso de políticas públicas dirigidas a la niñez, o a los habitantes de calle, o a las víctimas del conflicto armado.

Las acciones afirmativas son aquellas medidas legislativas y administrativas de carácter temporal, que tienen como fin superar las situaciones de desventaja o exclusión de grupos poblacionales históricamente discriminados. Así, por ejemplo, la norma que exige un mínimo del 30% de participación de mujeres en cargos de niveles decisorios del sector público⁸⁵ hace parte de las medidas que, con base en un criterio históricamente sospechoso, establece determinadas acciones para combatir la desigualdad en escenarios específicos.

Por su parte, las políticas públicas con enfoque diferencial⁸⁶ son aquellas que se dirigen a toda la población, pero son particularmente sensibles a las condiciones materiales de existencia 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

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-608 de 2007, T-750 de 2010, T- 553 de 2011

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-577 de 2011, T-314 de 2011

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-314 de 2011, T-918 de 2012

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia- T-057 de 2011.

⁸² Corte Constitucional. Sentencia T-744 de 2009.

⁸³ Corte Constitucional. Sentencias T-025 de 2004, T-045 de 2010, T-1094 de 2007, C-609 de 2012.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Esta medida está establecida en la Ley 581 de 2000 y fue revisada su constitucionalidad en la sentencia C-371 de 2000 del M.P Carlos Gaviria.

⁸⁶ 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.

de vulneración, mediante las cuales sea posible superar la desigualdad de hecho y, en últimas, modificar la estructura social, histórica y cultural de discriminación⁸⁷.

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*”⁸⁸.

Este caso evidencia que el campesinado, visto como grupo e individuos, históricamente ha enfrentado estructuras sociales, económicas, políticas y culturales de discriminación, sin justificación alguna. A partir de esa constatación fáctica, la Corte Constitucional ha declarado, en múltiples ocasiones, que el campesinado es un sujeto de especial protección constitucional. 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. Para alcanzar ese fin, el Estado debe adoptar políticas públicas diferenciadas, acciones afirmativas y políticas públicas con enfoque diferencial a favor del campesinado. Pero esos objetivos no pueden cumplirse si el Estado no cuenta con información estadística completa y detallada de las condiciones socioeconómicas y demográficas de este grupo poblacional, como lo muestra el siguiente acápite.

4.1.2. La información estadística es un insumo básico e indispensable para la garantía efectiva del derecho fundamental a la igualdad material

Tanto el ordenamiento jurídico interno como instrumentos internacionales de derechos humanos coinciden en que el Estado colombiano puede remover las desigualdades que enfrentan sujetos vulnerables y hacer efectivo el goce de sus derechos sociales, económicos y culturales, si cuenta con información estadística

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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

completa y detallada de las condiciones sociales, económicas y demográficas de tales poblaciones.

Los estándares internacionales de derechos humanos

En el nivel internacional, distintos instrumentos de derechos humanos disponen que el Estado colombiano debe contar con datos estadísticos sobre sujetos vulnerables, para poner en marcha políticas públicas que eliminen las desigualdades que sufren y garantice su ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Estos instrumentos tienen fuerza jurídica interna, en virtud del artículo 93 de la Constitución Política, por lo que el Estado no puede desconocer las obligaciones allí contenidas.

Desde la perspectiva del derecho a la igualdad y a la no discriminación, la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad⁸⁹ precisa que los Estados parte tienen el deber de recopilar de manera adecuada información estadística e investigativa que permita formular y aplicar políticas que desarrollen ese instrumento jurídico (artículo 31). Además, esta norma dispone que toda la información recopilada se “desglosará y utilizará como ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones conforme a la Convención, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos”.

En la misma línea, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (más conocida como “Convención de Belem do Para”)⁹⁰ señala que los Estados parte deben tomar medidas de investigación, información y recolección de estadísticas sobre las causas, consecuencias y frecuencias de la violencia contra la mujer, para que puedan ser evaluadas las medidas de prevención, sanción y eliminación de toda violencia contra las mujeres (artículo 8). Asimismo, dicha información estadística debe servir para la elaboración de los informes que cada uno de los Estados parte debe entregar a la Comisión Interamericana de Mujeres (artículo 10).

Igualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se preocupó por “las fuertes limitaciones que tienen las fuentes estadísticas disponibles para capturar en sus registros la enorme diversidad étnica y cultural que caracteriza a cada

⁸⁹ Esta convención hace parte del bloque de constitucionalidad, pues fue ratificada por Colombia y adoptada internamente por medio de la Ley 1036 de 2009, que fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en la sentencia C-293 de 2010.

⁹⁰ Esta convención hace parte del bloque de constitucionalidad, pues fue ratificada por Colombia y aprobada internamente con la Ley 248 de 1995, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en la sentencia C-408 de 1996.

uno de los países de la región”.⁹¹ Para la CIDH, es importante y necesaria la incorporación de mecanismos de recolección de información que den cuenta de categorías de inclusión y exclusión de los sectores sociales para que así puedan ser más evidentes los problemas de “pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad”⁹².

En el mismo sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión⁹³ determinó que “la falta de acceso a la información de grupos vulnerables puede afectar sus derechos a vivir libres de violencia y discriminación”⁹⁴. Así ocurre, por ejemplo, con las mujeres. En esos casos, “el ejercicio del derecho de acceso a la información se encuentra íntimamente ligado a la prevención de la discriminación y violencia que sufre este grupo, así como al acceso a la justicia de las víctimas”⁹⁵. Por consiguiente, concluye la Relatoría Especial, los Estados tienen la obligación de producir o capturar información estadística sobre grupos vulnerables, para cumplir los fines de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Desde la mirada del goce efectivo de los DESC, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁹⁶ establece que los Estados partes del pacto se comprometen a adoptar medidas para lograr, progresivamente y por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos (artículo 2). Asimismo, el artículo 17 del mismo documento estipula que los Estados partes deben presentar informes anuales al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), con el fin de monitorear el avance progresivo de implementación de los DESC.

En su ejercicio interpretativo del PIDESC, el Comité ha elaborado algunas observaciones generales que los Estados deben tener en cuenta para cumplir con las obligaciones que han asumido, las cuales tienen efectos internos en virtud del artículo 93 CP, dado que el Comité es el intérprete autorizado del Pacto. En particular, la Observación General 01, que fija los parámetros de presentación de los informes por los Estados parte, dispone que los Estados deben vigilar, de manera constante, la situación real de cada uno de los derechos. Ese deber de vigilancia no se limita “a

⁹¹ Ibidem. Párrafo 60.

⁹² Ibidem. Párrafo 63.

⁹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016). *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Disponible en la web: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/informeanual2016rele.pdf>

⁹⁴ Ibidem. Párrafo 166.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ El PIDESC hace parte del bloque de constitucionalidad, fue ratificado por Colombia por medio de Ley 74 de 1968 “Por la cual se aprueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.

preparar estadísticas o estimaciones nacionales de carácter general”⁹⁷. Más allá de eso, los Estados cumplen esta obligación cuando los datos estadísticos prestan “especial atención a las regiones o zonas menos favorecidas, así como a determinados grupos o subgrupos que parezcan hallarse en situación particularmente vulnerable o desventajosa”⁹⁸. En consecuencia, resalta el Comité, “el primer paso indispensable para promover la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es el diagnóstico y conocimiento de la situación existente”⁹⁹.

Así pues, el Comité DESC aclara que los deberes de vigilancia de los DESC implican no solo contar con información estadística nacional, sino también recopilar datos que evidencien las condiciones de aplicabilidad y promoción de dichos derechos en los territorios. Esos datos estadísticos completos y desagregados, continúa el Comité DESC, son esenciales para que los Estados elaboren “políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas a la situación”¹⁰⁰.

Por tanto, los Estados deben incluir en sus informes de cumplimiento “datos tanto cualitativos como cuantitativos”¹⁰¹, que “permitan apreciar el progreso logrado en adecuados plazos con respecto a la aplicación efectiva de los derechos pertinentes”¹⁰². En el examen individual de Estados, el Comité DESC ha afirmado reiteradamente que, para la vigilancia del goce de los DESC, los Estados deben recaudar información estadística completa y detallada por regiones de su territorio y poblaciones vulnerables.

De hecho, entre 2015 y 2017, en **43 ocasiones** el Comité ha repetido este estándar, ya sea como un principal motivo de preocupación¹⁰³, una recomendación general¹⁰⁴ (como la observación sobre Colombia de este año), o una recomendación específica

⁹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 01. Disponible en la web: [https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CESCR/00_1_obs_grales Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN1](https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN1). Párrafo 3.

⁹⁸ Ibidem, párrafo 3.

⁹⁹ Ibidem, párrafo 3.

¹⁰⁰ Ibidem, párrafo 4.

¹⁰¹ Ibidem, párrafo 7.

¹⁰² Ibidem, párrafo 7.

¹⁰³ Respecto a 11 países, las observaciones finales incluyen, en el apartado *Principales motivos de preocupación y recomendaciones*, la recopilación de datos estadísticos que permitan evaluar el cumplimiento de los DESC. En esas ocasiones, el Comité ha recomendado la promoción de la reunión de datos estadísticos anuales desglosados por “edad, sexo, origen étnico, población urbana y rural, y otros criterios pertinentes”.

¹⁰⁴ Con frecuencia, el Comité incluye bajo el apartado *Otras Recomendaciones* tres diferentes cláusulas relacionadas. La más común, que aparece **22** veces, si bien no recomienda la recolección de datos explícitamente, sí lo hace con respecto a la elaboración y aplicación de indicadores apropiados del respeto de los DESC. La segunda cláusula, presente **9** veces, recomienda la recolección de datos y utilización de estadísticas sobre estos indicadores y solicita la inclusión de datos estadísticos anuales en el siguiente informe del Estado Parte, desglosados por edad, sexo, origen étnico, población urbana o rural y otros criterios pertinentes. Adicionalmente, en **2** informes, aparece una cláusula general que pide al Estado Parte actualizar sus datos sobre todas las cuestiones que guardan relación con el Pacto. En total, **32** de los informes incluyen al menos una de estas recomendaciones.

referente a un derecho, problema o población en particular¹⁰⁵ (ver anexo). En este último escenario, el Comité ha recomendado a los Estados Túnez, República Dominicana, Francia y Grecia recopilar datos sobre discriminación o derechos culturales, con base en la *autoidentificación voluntaria*, con el fin de contar con información útil para formular, aplicar y supervisar políticas y programas destinados a mejorar el disfrute de los DESC.

En el caso del derecho a la vivienda, el Comité DESC resaltó una vez más la importancia de capturar información estadística (Observación General 04): “la necesidad de ‘proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de [la] sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda’”¹⁰⁶.

Por su parte, la CIDH ha llamado la atención a los Estados de la región sobre la importancia que tiene la obtención de información con el fin de mostrar los indicadores de logros de progreso en materia de DESC. En el documento “lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, la CIDH enfatizó que el deber estatal de “adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales”¹⁰⁷ deriva en que el Estado debe producir información estadística, la cual debe estar “debidamente desagregada a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria”. La CIDH enuncia, a modo de ejemplo, que los datos estadísticos pueden estar desagregados por “sexo, raza o etnia”¹⁰⁸.

El derecho interno colombiano

¹⁰⁵ 32 de los informes contienen recomendaciones para la recolección de datos estadísticos o información adicional con respecto a derechos, problemas o poblaciones en particular (o expresan la preocupación por la falta de ellos). En todos los casos, la necesidad de información estadística está relacionada con poblaciones en situación de vulnerabilidad. Los derechos incluyen el derecho a la vivienda, a la educación, a la seguridad social, a la no discriminación, al trabajo, a la alimentación y a los derechos culturales. Los problemas a los que se refieren incluyen el desempleo, el acoso sexual laboral, la pobreza, la violencia doméstica, la corrupción, los desalojos forzosos, el cumplimiento de los DESC en las regiones, la explotación económica de niños. Las poblaciones incluyen habitantes de la calle, especialmente niñez, niños en condición de discapacidad, desplazados internos, migrantes y minorías étnicas como los romaníes y miembros de castas registradas.

¹⁰⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 01. Disponible en la web: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4. Párrafo 13.

¹⁰⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales*. Disponible en la web: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Lineamientos.pdf>

¹⁰⁸ Ibidem. Párrafo 58.

El ordenamiento jurídico interno también reitera que el Estado colombiano puede garantizar la igualdad material y, por esa vía, el goce efectivo de los DESC, si cuenta con información estadística sobre sujetos vulnerables. Por ejemplo, la ley 731 de 2002 (que tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales) señala que el Gobierno Nacional y los órganos competentes tienen el deber de ampliar todos los registros estadísticos sobre la condición de la mujer rural, así como construir indicadores de logros de las políticas públicas, planes, programas y proyectos que mejoren las condiciones de este grupo poblacional y reduzcan la discriminación entre los hombres y las mujeres en el campo (artículo 30).

El DANE también tiene deberes legales en la captura de información estadística que retrate las condiciones de sujetos vulnerables. El Decreto 262 de 2004, que estructura el funcionamiento de dicha entidad, preceptúa que el DANE tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, así como dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica (artículo 1). Adicionalmente, una de las funciones de esta institución pública es definir y producir información estadística estratégica que deba generarse a nivel nacional, sectorial y territorial, para apoyar la planeación y toma de decisiones por parte de las entidades estatales.

La Corte Constitucional también ha entendido que la información estadística desagregada que diagnostique las condiciones de sujetos de especial protección constitucional es esencial para que el Estado adopte políticas públicas a favor de esos sectores y, así, garantice su derecho fundamental a la igualdad material y el goce efectivo de sus DESC. En la sentencia C-478 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt), donde estudió la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre protección de datos personales, el Tribunal Constitucional afirmó que “la exactitud de la información estadística es fundamental para el diseño de políticas públicas y programas sociales.”¹⁰⁹.

En la sentencia T-466 de 2016¹¹⁰, 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”. Por ello, el Tribunal Constitucional 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.

¹⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2011. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 2016. MP Alejandro Linares Cantillo.

4.1.3. Los censos poblacionales son el principal instrumento estadístico con que cuenta el Estado para recolectar información completa

Los censos poblacionales responden las preguntas centrales sobre el número y las características demográficas de una sociedad¹¹¹. Las principales preguntas de los 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. La Organización de las Naciones Unidas define los censos como “el conjunto de las operaciones consistentes en recoger, recopilar, evaluar, analizar y divulgar datos demográficos y/o de vivienda, económicos y sociales relativos a todos los habitantes y sus locales de habitación”¹¹².

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 Unidas¹¹³, 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.

Pero los censos no son sólo útiles para los Estados. Estos instrumentos estadísticos también aportan información valiosa para particulares, en el desarrollo de investigaciones académicas y actividades económicas. Gracias a estos datos, la sociedad civil puede hacer ejercicios de evaluación y control social sobre las políticas públicas relacionados, por ejemplo, con el cumplimiento de compromisos internacionales de los Estados. Del mismo modo, la información producida queda al servicio de comerciantes y empresarios particulares, quienes pueden tomar decisiones de inversión o localización de negocios¹¹⁴, a partir del tamaño del mercado o de la disponibilidad de mano de obra.

¹¹¹ 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.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ Ibid.

En línea con las observaciones internacionales, en Colombia, los censos poblacionales y de vivienda tienen una alta importancia y son empleados en un gran número de asuntos de la gestión pública. La última ocasión que se realizó en el país fue en el año 2005. Sobre ese ejercicio, el DANE señala que éste “constituyó la base fundamental e insustituible de conocimiento acerca de las condiciones demográficas, económicas, sociales y culturales del país”¹¹⁵. El DANE agrega que “[l]a formulación de políticas para el desarrollo local y regional requiere de información relevante y amplia que sólo a través de un censo se puede obtener. Se necesita un conteo universal que constituya el marco para el diseño de las muestras, y caracterice la situación demográfica, social y económica en cada una de las unidades territoriales”¹¹⁶ (énfasis añadido).

Los objetivos del censo poblacional de 2005 demuestran su gran importancia y amplia aplicación. Estos incluían: (i) disponer de información actualizada sobre el número, ubicación y características de la población, los hogares y las viviendas en todos los niveles territoriales del país; (ii) producir información sociodemográfica especializada, estratégica y representativa en los diferentes niveles territoriales mediante una encuesta cocensal; y (iii) fortalecer el Sistema Estadístico Nacional mediante la actualización de los marcos estadísticos para el sistema de encuestas del DANE¹¹⁷.

La información estadística recolectada en 2005 ha tenido distintos usos y ha servido de insumo para diversos productos. Este censo aporta al sistema estadístico conocido como de Información Básica pues, a partir de aquel, se calculan las muestras de las demás mediciones estadísticas. Asimismo, los datos del censo facilitan la categorización municipal que deriva del número de habitantes en los territorios. Igualmente, el censo contribuye en la construcción de indicadores de política social como el de pobreza medida por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el cual se calcula con base en las características de la población y su vivienda. El censo también es un insumo para la asignación del presupuesto público a las entidades territoriales, a través del Sistema General de Participaciones, el cual está determinado por el tamaño de la población, niveles de pobreza y cobertura de servicios públicos como salud y educación, todo lo cual es abordado por el Censo Poblacional. Por último, con base en la información censal se determina la participación política de las entidades territoriales. En efecto, los umbrales y curules asignadas a la Cámara de Representantes dependen del tamaño de la población de los territorios y esa información es suministrada por el censo.

Por su alcance, el censo poblacional es el único instrumento que permitiría contar con estadísticas confiables y representativas para todos los niveles territoriales y,

¹¹⁵ DANE, Manual técnico Censo General. Bogotá, 2005. P. 65.

¹¹⁶ *Ibíd.* P. 64

¹¹⁷ DANE, Libro Censo General. Bogotá, 2005

particularmente, para espacios geográficos pequeños y distantes, como las veredas, así como para regiones naturales que van más allá de las delimitaciones político-administrativas¹¹⁸. 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.

Adicionalmente, el censo del año 2005 incluyó un diagnóstico de las unidades productivas asociadas a las viviendas, sin ser específicamente un censo económico, y los establecimientos económicos de los sectores urbanos, así como las actividades agropecuarias asociadas a las viviendas rurales. De esta forma, el censo aportó información relacionada con cultivos y especies pecuarias que, aunque no pueden equipararse con un Censo Productivo Agropecuario, sí ofreció datos valiosos para ese momento, los que sirvieron de comparación y complementaron otras mediciones como la Encuesta Nacional Agropecuaria¹¹⁹.

Sumado a lo anterior, los censos poblacionales tienen un papel importante en la construcción de nación, particularmente, en países diversos étnica y culturalmente, como los de América Latina. En efecto, los censos permiten la definición de un documento estable y disponible para políticos, funcionarios del Estado y público en general, a partir de una combinación heterogénea de personas con diferentes atributos, en estos países¹²⁰. En esa forma, los Estados cumplen con sus deberes de reportar datos estadísticos sobre sujetos especialmente vulnerables y, así, cuentan con insumos relevantes para adelantar políticas contra la discriminación y el goce de los derechos sociales, económicos y culturales.

4.2. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD MATERIAL DEL CAMPESINADO Y SU RELACIÓN CON LOS DESC Y LA IDENTIDAD CAMPESINA

4.2.1. Los campesinos son sujetos de especial protección constitucional

¹¹⁸ Fals Borda, Orlando. Kaziyadu: reciente despertar del ordenamiento territorial. Disponible en: <https://sogeocol.edu.co/documentos/Okayi.pdf>

¹¹⁹ DANE, Síntesis del proceso de cierre del Censo General 2005. Bogotá, 2008.

¹²⁰ ESPELAND, W and STEVENS, M, *A Sociology of quantification*, Citado por CASTRO, Andrés. S. f. El poder detrás de un número: Visibilidad estadística y desigualdad en Colombia y República Dominicana

En reiteradas ocasiones, la Corte Constitucional ha afirmado que el campesinado es un sujeto de especial protección constitucional que, por eso, tiene derecho a un tratamiento especial por parte del Estado, lo que abarca políticas públicas con enfoque diferencial. Por ejemplo, en la sentencia C-006 de 2002, el Tribunal Constitucional halló que la Unidad Agrícola Familiar es un mecanismo adoptado por el legislador en desarrollo del trato especial que la Constitución le concede al trabajador del campo, con el fin de “mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”¹²¹.

Luego, en la sentencia C-644 de 2012, la Corte revisó los proyectos agropecuarios forestales¹²² y la posibilidad de sociedades reconocidas por el Ministerio de Agricultura de solicitar el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014). En su análisis, la Corte recalcó que el campesinado es sujeto de especial protección constitucional, debido a las condiciones sociales y económicas en las que se encuentra. De ahí deriva que, continúa la Corte, esta población goza de un tratamiento jurídico constitucional y legal diverso¹²³. Esa consideración fue central en la decisión de la Corte. Con base en ello, la Corte declaró inexecutable las normas demandadas, “en la medida en que estas disposiciones por sí solas dejan al campesino enajenante o desposeído en manifiesta situación de debilidad”¹²⁴. Esto es, las figuras analizadas eran regresivas frente a los mecanismos de acceso a la propiedad rural y “los derechos inherentes a éste como la vocación de permanencia sobre la misma, la vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del Estado”¹²⁵.

Dos años después, en la sentencia C-731 de 2014, la Corte estudió la constitucionalidad de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), establecidas en la Ley 160 de 1994, las cuales fueron demandadas por la ausencia de consulta previa. En esa oportunidad, el Tribunal Constitucional condicionó la constitucionalidad de la norma, en el sentido de que la consulta previa debe realizarse en aquellos casos donde los derechos de pueblos indígenas estén comprometidos en la creación de ZRC. En su argumentación, la Corte enfatizó que las ZRC son un instrumento adecuado para realizar el mandato constitucional de mejorar la vida del campesinado, el cual es pobre y vulnerable¹²⁶.

¹²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002. MP. Clara Inés Vargas.

¹²² De acuerdo con el artículo 60 de la Ley 1450 de 2011, se podrían autorizar contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiriría o recibiría el aporte de la propiedad de tierras que, originalmente, fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras. La consecuencia sería la consolidación de propiedades de superficies que excedan las Unidades Agrícolas Familiares, con lo cual se modificaba la regla de indebida acumulación de tierra inicialmente adjudicada como baldía, contenida en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

¹²³ Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. MP. Adriana María Guillen Arango.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-731 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

En las sentencias T-488 de 2014, sus autos de seguimiento, así como en la sentencia T-407 de 2017, la Corte halló que casos de prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes presuntamente baldíos contradicen la destinación de esas tierras públicas a asegurar el acceso a tierra de los campesinos. Para la Corte, la destinación de buena parte de esas tierras públicas al campesino constituye un tratamiento diferencial a esta población, debido a su condición de sujeto de especial protección constitucional.

En la sentencia SU-426 de 2016, la Corte resolvió la tutela que interpuso un grupo de campesinos del Porvenir (Puerto Gaitán - Meta) y víctimas del conflicto armado, quienes alegaban la omisión del Estado de recuperar materialmente y adjudicarles tierras que ocupaban hace décadas. La Corte señaló que los accionantes se encontraban en situación de vulnerabilidad, en tanto víctimas de desplazamiento forzado y campesinos. Esas desigualdades estructurales derivaron en la “pérdida de la tierra y la vivienda, desempleo, marginación, problemas de salud física y mental y descomposición del tejido social, e inseguridad alimenticia”¹²⁷. Además, la Corte constató que las mujeres campesinas están expuestas a condiciones aún más vulnerables por el riesgo que sufren de ser víctimas del conflicto y la marginalidad histórica de las mujeres en la población rural. Finalmente, la Corte concedió el amparo de los derechos fundamentales al acceso progresivo a la tierra y el territorio en favor de los campesinos que, cumpliendo con los requisitos dispuestos en la Ley 160 de 1994, sean sujetos de reforma agraria, y de quienes tengan derecho a la restitución de tierras.

Este año, la Corte Constitucional reiteró que el campesinado es un sujeto de especial protección que tiene derecho a un trato diferenciado. En la sentencia C-077, la Corte estudió la constitucionalidad de Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social -Zidres (Ley 1776 de 2016). La Corte resaltó que los campesinos son sujetos de especial protección por la marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente¹²⁸. La Corte también manifestó que una persona, familia o comunidad puede encontrarse en estado de vulnerabilidad cuando se enfrentan a dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos. El estudio de la situación de vulnerabilidad de la población campesina fue ampliamente valorado por la Corte para determinar la constitucionalidad de las Zidres y condicionar algunos de sus artículos. En particular, el Tribunal aclaró que los baldíos que podrán ser destinados para las Zidres no podrán tener aptitud para desarrollar programas de reforma agraria¹²⁹.

Es así como la jurisprudencia constitucional, de forma pacífica, ha calificado al campesinado como sujeto de especial protección que merece un trato diferencial, el cual se traduce en políticas públicas diferenciadas, acciones afirmativas y políticas públicas con enfoque diferencial.

¹²⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-426 de 2016. MP. María Victoria Calle.

¹²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹²⁹ Ibidem.

4.2.2. El derecho a la igualdad material del campesinado implica un trato diferenciado en la satisfacción de sus DESC y protección de su identidad cultural

En desarrollo de su derecho fundamental a la igualdad material, el campesinado es un sujeto de especial protección constitucional que tiene derecho a un trato diferenciado, a través de políticas públicas con enfoque diferencial. Estos deberes del Estado frente a este grupo población se encuentran en lo que la Corte Constitucional ha denominado el *Corpus Iuris* del campesinado¹³⁰. Según la jurisprudencia constitucional, tal *Corpus Iuris* comprende tanto los derechos para implementar una *estrategia global de desarrollo rural*¹³¹ a favor de la población campesina (por ejemplo, los derechos sobre la tierra o la seguridad alimentaria) como los derechos que protegen la realización del proyecto de vida campesina (que incluye la identidad campesina, las libertades de asociación, para escoger profesión u oficio, para el desarrollo de la personalidad y el derecho a la participación en los asuntos que los afectan¹³²).

Los derechos del campesinado para una estrategia global de desarrollo rural

En el primer nivel del *Corpus Iuris*, se encuentran los mandatos de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política. El **artículo 64** consagra el principio de democratización de la propiedad rural a favor de trabajadores agrarios y campesinos¹³³, la obligación estatal de generar condiciones materiales que permitan mejorar la calidad de vida del campesinado y garantizar su vínculo con la tierra y permanencia en ella¹³⁴, así como el derecho a la territorialidad campesina.

El primero es un mandato programático¹³⁵ que implica “el compromiso [del Estado] de adelantar políticas especiales en favor de la población campesina”¹³⁶. Esta obligación comprende distintos derechos del campesinado. Entre ellos, el derecho a (i) no ser despojado de su propiedad agraria o impulsado a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas; (ii) que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa; (iii) que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar su acceso a la propiedad y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana; y (iv) que se proteja la seguridad alimentaria¹³⁷.

¹³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas.

¹³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹³² Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017, MP. Luis Ernesto Vargas.

¹³³ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005. MP. Humberto Antonio Sierra Porto, y sentencia C-1006 de 2005 MP. Álvaro Tafur Galvis.

¹³⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU- 426 de 2016. MP: María Victoria Calle Correa.

¹³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

¹³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. MP. Adriana María Guillen Arango.

La Corte también ha entendido que el mandato de acceso progresivo a la propiedad rural contiene el derecho a la tierra de la población campesina. Este último se caracteriza porque (i) tiene carácter subjetivo, ya que de su realización depende la mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población rural; (ii) debe ir acompañado de la garantía de una serie de bienes y servicios básicos; (iii) tiene un nexo directo con el derecho al trabajo; (iv) tiene una relación intrínseca con el derecho a la vivienda digna, en razón a la interdependencia de la población campesina con el entorno rural en el que se enmarca tradicionalmente su lugar de residencia; y (v) se relaciona estrechamente con los derechos a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria¹³⁸.

A su vez, el derecho fundamental a la territorialidad campesina surge del vínculo particular que se crea entre esta población y el lugar físico en donde se desarrollan sus labores diarias y se expresa la cultura campesina. Así lo ha entendido la Corte en las sentencias C-623 de 2015, T-763 de 2012, T-461 de 2016 y SU-426 de 2016.

Por su parte, el **artículo 65** protege la seguridad alimentaria¹³⁹, que hace alusión al “grado de garantía que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa”¹⁴⁰. Esta garantía constitucional igualmente se basa en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como la Observación General 12 del Comité de DESC, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad. De acuerdo con la Corte Constitucional, la producción de alimentos debe proteger y respetar a las comunidades, las formas tradicionales de producción de los campesinos y el aprovechamiento de su propia tierra¹⁴¹. Así lo entendió la Corte en las sentencias T-574 de 1996¹⁴² y T-348 de 2012¹⁴³, en las que a dos comunidades se les impedía realizar pesca artesanal. Allí, la Corte precisó que la producción campesina y pesquera de esas comunidades merece protección especial.

¹³⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU- 426 de 2016. MP: María Victoria Calle Correa.

¹³⁹ Corte Constitucional, Sentencias: T-506 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; C-864 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil; T-606 de 2015, MP. Jorge Iván Palacio; C-077 de 2017 M.P. Luis Ernesto Vargas.

¹⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-864 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 077 de 2017, MP. Luis Ernesto Vargas

¹⁴² “Las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente, merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital. De hecho, es evidente la relación íntima que adquieren estas comunidades con los ecosistemas, que junto con el ejercicio de su oficio tradicional, crean una identidad cultural. Por lo anterior, debe destacarse la importancia del concepto de la soberanía alimentaria, que involucra el respeto de la producción a pequeña escala de alimentos y la diversidad de su producción, en reconocimiento de los modelos campesinos tradicionales y artesanales”. Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996.

¹⁴³ “La soberanía alimentaria, comprende, no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros”. Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012

Por último, el **artículo 66** estipula que, en materia crediticia, se podrán reglamentar condiciones especiales para el crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, así como los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales. En una interpretación armónica de este artículo y el 64, la Corte Constitucional ha precisado que el Estado tiene el deber de facilitar el acceso al crédito de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos¹⁴⁴.

Ahora bien, el tratamiento diferencial del que constitucionalmente goza la población campesina no solo tiene justificación jurídica, sino también fáctica. Distintos estudios académicos e informes de entidades estatales constatan que la vulnerabilidad del campesinado, la cual se evidencia en al menos tres dimensiones: el déficit de protección de derechos sobre la tierra; las brechas en ejercicio de derechos y servicios públicos; y la falta de reconocimiento estatal de la identidad campesina.

Déficit de protección de derechos sobre la tierra. El campesinado reporta un déficit de protección de sus derechos sobre la tierra, en particular, acceso a la propiedad rural y explotación de la tierra. Aunque no existen datos consolidados que permitan conocer con exactitud la demanda de tierras por parte del campesinado, las cifras oficiales que existen demuestran que esta población tiene un acceso precario a la propiedad rural. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizada por el DANE en el 2011, más de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria no tienen tierra bajo ningún concepto¹⁴⁵.

La alta concentración de la propiedad rural refuerza esta constatación. En Colombia, el índice Gini de tierras pasó de 0.868 en 1960¹⁴⁶ a 0.902 en 2014¹⁴⁷, lo que ubica al país muy cerca de la desigualdad absoluta (que este índice representa como 1,0) y por encima del promedio en América Latina, que alcanza el 0.79. A su vez, esta es la región del mundo más desigual, pues en Europa el promedio es 0.57, en África 0.56 y en Asia 0.55¹⁴⁸. Otras mediciones confirman la altísima concentración de la propiedad de la tierra en Colombia. Por ejemplo, el 1% de las explotaciones agropecuarias más grandes ocupa el 81% del territorio. Cuando se realiza la misma medición en los diferentes países de la región, Colombia se posiciona como el país de mayor concentración¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-615 de 1996, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴⁵ Exposición de motivos del Decreto 902 de 2017.

¹⁴⁶ OXFAM. Radiografía de la desigualdad. 2017. Bogotá P.8

¹⁴⁷ Carlos Suescún y Andrés Fuerte. La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia. En <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10243-la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia.html>

¹⁴⁸ FAO, América Latina y el Caribe es la región con la mayor desigualdad en la distribución de la tierra, 2017. En: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/879000/>

¹⁴⁹ OXFAM, Óp. cit.

Buena parte de los estudios agrarios han evidenciado que la dinámica de concentración de la tierra ha ido en contra de la población primero denominada como colona y luego como campesina. Catherine LeGrand, por ejemplo, expone cómo la conformación de grandes haciendas fue posible gracias a la privatización de terrenos públicos y el despojo de colonos, desde finales del siglo XIX hasta 1936, lo que se habría forjado de la mano de la política de adjudicación de baldíos. Esto habría llevado a que el antagonismo entre campesinos-colonos y terratenientes se profundizara; ya que los últimos hacían valer sus derechos de propiedad sobre el trabajo de los colonos¹⁵⁰. Algunas políticas de inicios del siglo XX intentaron revertir la dinámica de concentración de la propiedad rural. Sin embargo, como sostiene el profesor Mauricio Uribe López¹⁵¹, los resultados de esas políticas progresistas fueron neutralizados en el pacto de Chicoral y sus leyes desencadenantes (Leyes 4 de 1973, 5 de 1973 y 6 de 1976). Como consecuencia, el campesinado ha sido expulsado hacia la frontera agrícola, en condiciones de informalidad, lo que ha impactado negativamente el acceso a activos productivos, mercados y servicios sociales del Estado.

Adicionalmente, el campesinado enfrenta barreras para explotar la tierra. El estudio sobre conflictos de uso del suelo del IGAC de 2008 resalta que, de los 22 millones de hectáreas que son aptas para actividades agrícolas y podrían ser agenciadas en buena medida por comunidades campesinas, solamente están destinadas para esta actividad 5.3 millones. Ese mismo estudio subraya que, a pesar de que hay 15 millones de hectáreas aptas para ganadería, se destinan a esta actividad 34 millones¹⁵². A la misma conclusión llega la Misión para la Transformación del Campo que, en 2015, adelantó el Departamento Nacional de Planeación¹⁵³.

A esto se suma el auge de la agroindustria y los cultivos permanentes, los cuales están normalmente asociados a plantaciones de gran escala y a productos distintos a los de la economía campesina. Según el Tercer Censo Nacional Agropecuario, en 1960 el área sembrada de cultivos permanentes era del 44%, en 1970 el 53% y en 2014 llegó al 75%. Entre los cultivos agroindustriales predominan los de palma aceitera y caña de

¹⁵⁰ Catherine LeGrand. *Colonización y protesta campesina 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes y Cinep. 1986.

¹⁵¹ El profesor Uribe López sostiene que “[e]n Colombia las élites rurales se han resistido con éxito. Su triunfo ha representado el fracaso del proceso de modernización entendida como el cambio estructural y ha consolidado un estilo de crecimiento sin reformas distributivas y poco eficaz para reducir la pobreza”. Mauricio Uribe López. *La Nación Vetada*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2013.

¹⁵² UPRA. *Uso eficiente del suelo para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*. 2013. En: http://www.upra.gov.co/documents/10184/11174/informe_gestion_upra_2013_web.pdf/7924b7f3-d3e7-4b9d-866c-2c8cd5c98b03

¹⁵³ El informe precisa que “hay todavía muchos terrenos planos con vocación agrícola que se utilizan para ganadería extensiva, en tanto que la agricultura familiar con vocación agrícola se tiende a localizar en las laderas, en condiciones que presentan desafíos para su desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental”. Departamento Nacional de Planeación. *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: 2015, p. 17. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIA%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>

azúcar¹⁵⁴, que se caracterizan por concentrar grandes extensiones de tierra y reciben importantes subsidios de la política pública¹⁵⁵, lo que ha significado menos tierra disponible y recursos públicos para la economía campesina.

Más recientemente, la Violencia y el conflicto interno armado han usurpado buena parte de las tierras del campesinado. Durante el periodo de “La Violencia”, según cálculos de Paul Oquist, se despojaron aproximadamente 393.648 parcelas, con una extensión de 1.968.240 hectáreas¹⁵⁶. En el conflicto armado interno, esas cifras alcanzarían por lo menos los 6 millones de hectáreas. Con todo, la dimensión del despojo varía según la fuente que se utilice.

Brechas en ejercicio de derechos y servicios públicos. El campesinado se encuentra en condiciones de extrema pobreza frente a otros grupos poblacionales. La Misión para la Transformación del Campo resalta que existe una brecha en materia de pobreza extrema y multidimensional entre las zonas rurales y urbanas, que se refleja especialmente en el acceso a determinados derechos y servicios¹⁵⁷. En efecto, continúa la Misión, la clase media alcanza el 11% en comparación con el 39% existente en las zonas urbanas, lo que demuestre que el 89% de la población rural es pobre o vulnerable¹⁵⁸.

La Encuesta de Calidad de Vida de 2016¹⁵⁹ también evidencia las brechas entre campo y ciudad. Por ejemplo, la cobertura de acueducto en las cabeceras municipales es del 97.5% y de 60.1% en la zona rural, y la de alcantarillado es de 93.6% y 17.3% respectivamente. La asistencia escolar de personas entre 17 y 24 años 65.4% en las áreas urbanas y 32.2% en la rural.

En el caso de las mujeres rurales, la Misión para la Transformación del Campo señala que su situación es peor que la de los hombres rurales y la de las mujeres urbanas. Según el Tercer Censo Nacional Agropecuario, el 12.6% de las mujeres rurales mayores de 15 años son analfabetas frente al 12.4% de los varones¹⁶⁰. Sumado a esto, las mujeres rurales tienen menores y peores oportunidades de trabajo remunerado debido a, entre otros, una carga excesiva de tareas de cuidado sin remuneración ni reconocimiento. De hecho, la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) precisa que las mujeres en Colombia dedican a diario un promedio de 7 horas 23 minutos a

¹⁵⁴ OXFAM, Óp. cit.

¹⁵⁵ Por ejemplo, la política pública que promueve el uso de biocombustibles o exenciones tributarias para ese tipo de cultivos.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 31

¹⁵⁷ Departamento Nacional de Planeación. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo. Bogotá: 2015. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIA%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ DANE, Resultados de la encuesta calidad de vida. 2016.

¹⁶⁰ DANE. Tercer Censo Nacional Agropecuario. Resultados entrega 7 – 13 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/PPT7-Boletin7_0.pdf

las labores del cuidado no remuneradas; mientras, en el campo, las mujeres rurales dedican aproximadamente 8 horas 12 minutos¹⁶¹.

En la misma línea, el DANE precisa que los indicadores de pobreza multidimensional comparados entre cabeceras municipales y la población ubicada en zonas dispersas - que están especialmente pobladas por el campesinado¹⁶²- reflejan la brecha de acceso a derechos. Mientras el indicador de analfabetismo en cabeceras municipales es de 2.3 puntos, en las zonas rurales dispersas alcanza 25 puntos; el trabajo informal en cabeceras es de 74.2 puntos y en las zonas dispersas es de 92.2; y la ausencia de aseguramiento en salud en las cabeceras es de 14.5 puntos frente a 17.8 puntos, en las zonas dispersas.

Falta de reconocimiento estatal de la identidad cultural del campesinado. Si bien el texto constitucional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional protegen la identidad y proyecto de vida campesina, hasta el momento el Estado colombiano no ha reconocido la relevancia política, social y económica de esta identidad cultural diferenciada. Muestra de ello es el rechazo reiterado de instituciones estatales a incluir preguntas que examinen la situación socioeconómica y demográfica del campesinado, en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

Este desconocimiento del campesinado no guarda relación con el aporte de este grupo a la sociedad. Diferentes estudios indican que la pequeña producción agrícola puede ser tan o más eficiente que la grande y puede generar soluciones efectivas a la pobreza rural¹⁶³. Además, buena parte de la producción de alimentos depende de la economía campesina: el 70% del maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del fríjol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca, los cuales son fundamentales para la soberanía alimentaria del país¹⁶⁴.

Esta ausencia de reconocimiento se expresa en la falta de valoración del aporte de los sujetos campesinos a la vida social, política y económica del país. Carlos Salgado ha caracterizado este fenómeno como la *desvalorización del campesinado*¹⁶⁵. Este académico encuentra que, antes que el acceso a la tierra, el gran problema del campesinado es la ausencia de reconocimiento, pues si este no se produce jamás se justificarán acciones estatales de redistribución.

¹⁶¹ DANE. Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT). Bogotá: DANE. 2012

¹⁶² DANE. Resultados de la encuesta calidad de vida. 2013.

¹⁶³ Forero et. al. La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. En Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Bogotá, 2013.

¹⁶⁴ Grupo Semillas. Las leyes de semillas aniquilan la soberanía y autonomía alimentaria de los pueblos. Grupo Semillas, Bogotá, 2011. P. 5.

¹⁶⁵ Carlos Salgado. “Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano”. En J. Forero Álvarez. El campesino colombiano. Entre el protagonismo y el desconocimiento de la sociedad. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. 2010.

Matijasevic Arcila, M. T., & Ruiz Silva, A. Teorías del reconocimiento en la comprensión de la problemática de los campesinos y las campesinas en Colombia. Revista Colombiana de Sociología. 2012. Vol. 35, No. 2, 111-137

Sumado a esto, el Centro Nacional de Memoria Histórica afirma que la identidad y proyecto de vida campesina se encuentran en particular riesgo por el desarraigo de esta población debido al conflicto armado interno. Es lo que el Centro califica como un proceso de *descampesinización*¹⁶⁶. De hecho, “el 87 por ciento de las personas desplazadas provienen de zonas rurales, en otras palabras, 9 de cada 10 personas desplazadas han salido forzosamente del campo colombiano”¹⁶⁷.

Los derechos que protegen la realización del proyecto de vida campesina

El segundo nivel del *Corpus Iuris* del campesinado abarca los derechos relacionados con la protección del proyecto de vida campesina y su identidad, que están garantizados por los artículos 7 (principio de diversidad étnica y cultural)¹⁶⁸, 14 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica)¹⁶⁹, 16 (derecho al libre desarrollo de la personalidad)¹⁷⁰ y 70 (derecho de acceso a la cultura)¹⁷¹ de la Constitución Política.

A partir de la lectura armónica de los artículos 7 y 70, la Corte Constitucional ha precisado que el Estado reconoce y protege la coexistencia de distintas culturas en el territorio colombiano. En lugar de contener una referencia específica a una cultura nacional, argumenta la Corte, la Carta Política declara que las múltiples manifestaciones culturales del país contribuyen a conformar la nacionalidad¹⁷². Este es el principio de diversidad étnica y cultural, con base en el cual la Corte ha derivado el derecho a la identidad cultural. Este último consiste en la conciencia por parte de un grupo social de compartir ciertos valores, creencias, ritos, hábitos, que les define desde el punto de vista cultural y sociológico frente al grupo que podría definirse como predominante.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional mayoritariamente ha abordado este derecho desde una perspectiva étnica y tribal¹⁷³, lo cual no significa que su

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 127.

¹⁶⁷ CNMH. Nación desplazada. CNMH, Bogotá. P. 225 y 226

¹⁶⁸ Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

¹⁶⁹ Artículo 14. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

¹⁷⁰ Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

¹⁷¹ Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

¹⁷² Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2010. MP Humberto Antonio Sierra.

¹⁷³ Ver, a manera de ejemplo, las siguientes sentencias: T-703 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-514 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas; T-116 de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto; T-129 de 2011, MP. Jorge Iván Palacio Palacio; T-601-2011, M.P. Jorge Iván Palacio; T- 659 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas; T-1105 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra; T-357 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz; T- 764 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza

salvaguarda constitucional se limite a los grupos étnicos. De hecho, la norma constitucional claramente protege de manera amplia a todos los grupos culturalmente diferenciados. Es más, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la diversidad es más amplia que la étnica, por cuanto la protección a las diferentes culturales que coexisten en el territorio nacional puede tener origen tanto en la diversidad étnica como en la diversidad religiosa¹⁷⁴, regional¹⁷⁵ y cultural (lo que incluye la identidad campesina).

En el caso de sujetos que no son étnicamente diferenciados, la jurisprudencia constitucional precisa que su diversidad merece protección en razón a los principios de diversidad étnica y cultural, dignidad humana, pluralismo y los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica y libre desarrollo de la personalidad¹⁷⁶. Aunque estos últimos derechos tienen el carácter de libertades individuales, la Corte los ha entendido desde una perspectiva más amplia de la socialización del individuo y la manera como las personas construyen su diferencia en el colectivo¹⁷⁷. En efecto, el Tribunal Constitucional precisa que el derecho a la personalidad jurídica no se limita al derecho a ser portadores de una identidad en cuanto a las características más inmediatas que definen a las personas frente al Estado, como la edad, el sexo, el estado civil o la filiación. Más que eso, la personalidad jurídica del individuo abarca su identidad cultural. Es así como la Corte ha concluido que, de los artículos 14 y 16, deriva un derecho a la identidad sociocultural del individuo, el cual está ligado al derecho a elegir el propio proyecto de vida, es decir, a la autodeterminación.

Del derecho a la identidad cultural, la Corte ha derivado otros dos derechos. Ellos son: (i) el derecho a autoidentificarse e identificar a sus semejantes como parte de la comunidad; (ii) el derecho fundamental al reconocimiento, que implica tanto ser reconocido por el Estado y por la sociedad como un grupo con identidad diversa como el deber de protección por parte del Estado; y (iii) el derecho a que no se niegue arbitrariamente la identidad real de una comunidad y de sus miembros¹⁷⁸.

Asimismo, este derecho tiene una dimensión individual y otra colectiva¹⁷⁹. En el plano individual, cada persona es autónomo para autodeterminarse, es decir, para adoptar un modelo de vida acorde con sus valores, creencias, convicciones e intereses, sin que autoridad o persona alguna pueda interferir en sus sentimientos, pensamientos e ideas. Mientras que, en el plano colectivo, los grupos culturalmente diferenciados, como es el caso del campesinado, son sujetos de derechos que tienen una singularidad

¹⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-441 y C-570 de 2016 y C-287 de 2017

¹⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2010 MP Humberto Antonio Sierra.

¹⁷⁶ Ver, a manera de ejemplo, las siguientes sentencias: T 090 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-106 de 1996, MP. José Gregorio Hernández; C-114 de 2017, M.P. Alejandro Linares; T-450A de 2013, MP: Mauricio Gonzalez Cuervo.

¹⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-090 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-357 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz.

¹⁷⁹ Ibidem.

propia, pues no son la simple sumatoria de sujetos individuales, sino que constituyen una unidad de sentido que surge de las distintas vivencias familiares y comunitarias.

En concreto, la protección constitucional del proyecto de vida campesina y su identidad ha sido reiterada en alrededor ocho ocasiones por la Corte Constitucional. En la sentencia T-763 de 2012, el Tribunal decidió una acción de tutela interpuesta por un campesino que solicitó la protección de su derecho al debido proceso, que consideraba vulnerado por la Alcaldía Municipal de Zambrano al no haberle notificado la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho sobre un predio en el que el INCORA le había adjudicado a él y a otra persona una Unidad Agrícola Familiar. En esa ocasión, la Corte ordenó que se declarara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso policivo, por violación del debido proceso. La Corte situó la discusión en el debate más amplio del reconocimiento de una cultura campesina y de su derecho fundamental al territorio, el cual entiende como el espacio físico que permite el desarrollo del proyecto de vida campesina. A su vez, la Corte precisó que la garantía del derecho de acceso a la tierra contribuye a la realización del proyecto de vida del campesinado: “es importante el reconocimiento de la cultura campesina del país y de la necesidad de proteger su acceso a la tierra y al territorio, y con ello, su forma de vida culturalmente diferenciada”. La Corte agrega que tal reconocimiento “trasciende la formalización de títulos y enaltece la labor de los campesinos/as como fundamental en el desarrollo del país”.¹⁸⁰

En el mismo año, en la sentencia T-348, la Corte estudió el caso de la Asociación de Pescadores de las Playas de Comfenalco, quienes no podían realizar sus actividades de pesca debido a que el proyecto “Anillo Vial – Malecón del Barrio Crespo”, a cargo del Consorcio Vía al Mar, cerró el lugar donde los pescadores parqueaban sus botes y realizan su labor de pesca. Por esa situación, los accionantes alegaban que fueron violados sus derechos fundamentales al trabajo, a la libre escogencia de oficio o profesión, a la consulta y concertación previa. El Tribunal Constitucional analizó el caso a partir del derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión y oficio de los campesinos y los pescadores. Estas son comunidades, continúa la Corte, “que en su libre determinación y por su identidad cultural, han elegido como oficio la siembra, producción, pesca y distribución de alimentos con la utilización de medios rudimentarios y artesanales”¹⁸¹. Con base en esas consideraciones, la Corte tuteló los derechos de los pescadores y ordenó la realización de reuniones para garantizar el derecho a la participación y diseñar las medidas de compensación necesarias, acorde con las características del ejercicio de la pesca artesanal como actividad de sustento.

En un caso similar, en la sentencia T-606 de 2015, un pescador de la Cooperativa de pescadores de Barlovento interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente y la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales, por la prohibición a los

¹⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-763 de 2012. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁸¹ Corte Constitucional. Sentencias: T- 348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

pescadores artesanales la pesca en el parque Tayrona y el decomiso de sus instrumentos de trabajo. En esa oportunidad, el Tribunal analizó la protección ambiental en relación con el desarrollo sostenible que entendió desde la sostenibilidad ecológica, social, cultural y económica. La Corte sostuvo que la sostenibilidad social “pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad”¹⁸²; y la sostenibilidad cultural “exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados”¹⁸³. Así pues, la Corte subrayó que el desarrollo sostenible exige proteger los ecosistemas en los cuales las comunidades ejercen su actividad, tal y como ocurre con pescadores y campesinos, sobre todo cuando de la intervención estatal o particular puedan afectar las prácticas tradicionales de subsistencia. Es así como la Corte ordenó redoblar esfuerzos para garantizar el saneamiento, la protección y la intangibilidad de los ecosistemas terrestres y marítimos del Parque Tayrona. Asimismo, el Tribunal dispuso que las entidades competentes debían habilitar una mesa de trabajo interinstitucional para lograr la compensación de los pescadores artesanales del Parque Nacional Natural Tayrona.

En la sentencia C-644 de 2012, que mencionamos antes, el Tribunal Constitucional revisó la constitucionalidad de los proyectos especiales agropecuarios o forestales y la eliminación de la restricción de tierra más allá de la UAF de predios originalmente adjudicados como baldíos. El análisis de constitucionalidad se basó en el proyecto de vida campesina. En efecto, la Corte enfatizó que la relación del campesino con la tierra es “fuente de trabajo, ocupación, seña de identidad cultural”¹⁸⁴. De ahí la Corte concluyó que la asociación de campesinos con empresarios conllevaría a que el primero perdiera su identidad, pues se convertiría en un simple accionista, por la entrega de sus predios a las sociedades agropecuarias.

Por su parte, la sentencia C-820 de 2012 decide la constitucionalidad del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, el cual planteaba la creación de contratos de uso en aquellos casos en donde existieran proyectos agroindustriales productivos en los predios objeto de restitución. Allí, la Corte determinó que la imposición de tales contratos sin mediar el consentimiento explícito de las víctimas implicaba una “restricción evidente a la libertad para definir el proyecto de vida campesino” que afectaba la dignidad humana¹⁸⁵, debido a que el contrato de uso conllevaba la imposibilidad de que el campesino usara la tierra restituida. En consecuencia, la Corte ordenó estarse a lo resuelto en la sentencia C-715 de 2012, la cual había condicionado los contratos de uso a la aceptación voluntaria de la víctima de su celebración.

En la sentencia SU-426 de 2016, que ya indicamos antes, la Corte subrayó la importancia de los mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra para los

¹⁸² Corte Constitucional. Sentencia T-606 del 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁸³ Ibidem

¹⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. MP. Adriana María Guillen Arango.

¹⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-820 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo.

trabajadores rurales, destacando su importancia no solo para emprender un trabajo y una actividad económica, sino también para garantizar “la posibilidad de desarrollar plenamente su identidad campesina”¹⁸⁶.

Ese mismo año, la Corte estudió una tutela interpuesta por el INCODER contra una sentencia de declaración de pertenencia sobre un bien presuntamente baldío. En dicha providencia, la Corte concluyó que se configuró un defecto orgánico que viola el debido proceso, en tanto el juez que decidió la prescripción no dilucidó la naturaleza jurídica del bien y, por esa vía, incurrió en una falta de competencia para decidir sobre su adjudicación. En su análisis, la Corte resaltó la relevancia de los presuntos bienes baldíos, en relación con el derecho al territorio de las comunidades campesinas y “la realización de sus proyectos de vida, acordes con [la] forma de vida culturalmente diferenciada [de los campesinos]”¹⁸⁷.

Por último, en la sentencia C-077 de 2017 a la que ya hicimos referencia, la Corte reconstruyó el *Corpus Iuris* del campesinado y subrayó la relación que existe entre la identidad campesina, el trabajo, la protección de sus prácticas tradicionales de producción de alimentos y el desarrollo sostenible. En particular, la Corte sostuvo que, para las comunidades campesinas “el trabajo también se vuelve un fin en sí mismo, ya que su identidad, relaciones sociales y configuraciones culturales se entretajan alrededor del trabajo de la tierra”. Es por eso que “el trabajo no es para los campesinos una simple profesión u oficio que se ejerce, entre otras actividades, en determinados momentos y circunstancias; sino que se trata, por el contrario, de uno de los rasgos distintivos de su forma de vida”. Concluye la Corte que la protección al trabajo cubre la salvaguarda de las libertades de profesión u oficio y desarrollo de la personalidad de los campesinos, pues estos “se han dedicado al trabajo de la tierra en su libre determinación y por su identidad cultural”¹⁸⁸.

Además, cuando la Corte estudió el desarrollo sostenible y el derecho al mínimo vital de las comunidades campesinas, señaló la importancia de proteger su forma de vida por medio de, por ejemplo, el respeto a las prácticas tradicionales de producción de dicha población. Así, el Tribunal indicó que “el Estado contribuye a la sostenibilidad social y cultural en tanto las comunidades **campesinas mantienen o elevan el control que tienen sobre sus vidas, y preservan su identidad como comunidad**” (Negrita por fuera del texto original)¹⁸⁹.

Este precedente constitucional evidencia, entonces, que la Constitución protege el proyecto de vida campesina y su identidad. Sobre esta última, la Corte ha enfatizado que uno de sus elementos definitorios es la economía campesina, que se caracteriza por pequeñas explotaciones de tierra. Pero la Corte Constitucional no es la única

¹⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU- 235 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-461 de 2016. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁸⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. MP- Luis Ernesto Vargas.

¹⁸⁹ Ibidem.

institución que ha resaltado la existencia del campesinado como sujeto culturalmente diferenciado. Otras instituciones estatales y organismos del Sistema Universal de Derechos Humanos también han puntualizado que el campesinado, como colectivo e individuos, tiene una identidad cultural diferenciada¹⁹⁰ que debe ser protegida por los Estados.

En el plano nacional, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH¹⁹¹ elaboró un estudio científico y técnico que define al campesinado, por encargo del Gobierno Nacional y en cumplimiento de las obligaciones pactadas en las negociaciones entre este y la Mesa Campesina Cauca¹⁹². El documento titulado “*Elementos para la conceptualización de los “campesino” en Colombia*” define al sujeto campesino como:

[U]n 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 nacional”¹⁹³ (Negrita por fuera del texto original).

¹⁹⁰ Existen diferentes clases de definiciones sobre los campesinos y el campesinado. En un documento preparado para la primera sesión del grupo de trabajo intergubernamental de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otros trabajadores del mundo rural, titulado *What is a peasant? What are peasantries? A briefing paper on issues of definition*, Marc Edelman señala que hay las definiciones sobre los campesinos varían desde las históricas hasta las elaboradas por los movimientos agrarios, pasando por las académicas y normativas. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPLeasants/MarcEdelman.pdf>

¹⁹¹ El ICANH es una entidad pública de carácter científico y técnico del orden nacional, que responde a los requerimientos de la sociedad relativos al diálogo intercultural y al reconocimiento de la diversidad social y cultural en la política pública colombiana. Ver misión del ICANH: http://www.icanh.gov.co/nuestra_entidad/mision_vision

¹⁹² Con todo, el ICANH no es la única institución que, a nivel nacional ha descrito la identidad campesina. El Centro de Memoria Histórica, en las conclusiones del trabajo “Campesinos de Tierra y Agua: memorias sobre sujeto colectivo, trayectoria organizativa, daño y expectativas de reparación colectiva en la región Caribe, 1960-2015”, reafirma la existencia de un sujeto colectivo campesino, con una identidad: “Entre el agua y la tierra se fue generando una identidad, un ser campesino en torno a las costumbres, la forma de vida en el campo, los vínculos familiares y de compadrazgo y alrededor de las prácticas desarrolladas para el trabajo de la tierra y para la pesca”. En la región Caribe, se habría constituido ese sujeto a través de la trayectoria de las comunidades y organizaciones campesinas, y en medio de su relación con el territorio. Como consecuencia, se han forjado algunos rasgos particulares de este sujeto que ha permanecido en el tiempo, dentro de los que se encuentra: la solidaridad, especialmente a través del trabajo; la capacidad de reunirse con otros; la producción de alimentos; la lucha por la tierra; y el agua. Ver: Centro Nacional de Memoria Histórica. Campesinos de Tierra y Agua. Conclusiones generales del trabajo de investigación. Bogotá, 2017.

¹⁹³ 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.

El ICANH construyó esta definición con base en cuatro dimensiones: la sociológica-territorial, la sociocultural, la económico-productiva y la organizativo-política. La primera dimensión destaca la relación de imbricación del campesinado con la tierra y con las territorialidades que se forman a partir de la tenencia de la tierra, la organización social y los núcleos comunitarios y familiares. La dimensión sociocultural evidencia que la identidad campesina se construye desde el “autorreconocimiento individual, familiar y comunitario”. Así, “la relación con la familia y la comunidad [son] nodos de la organización social y de trabajo campesino”, los cuales “se articulan a su vez con redes locales y regionales que constituyen culturalmente al campesinado”¹⁹⁴.

La dimensión económico-productiva se expresa, principalmente, a través de la relación de trabajo con la tierra, en particular, como productores de alimentos y prestadores de servicios. De hecho, la actividad económica del campesinado es altamente diversificada y multiactiva. Por último, la dimensión organizativo-política muestra que el campesinado se ha constituido en dinámicas de participación ciudadana, las cuales han formado parte de la “experiencia social en la vida política nacional” y ha “desplegado formas de relacionamiento social de larga data que hacen posibles sus vidas colectivas, así como ha incorporado renovadas formas de organización social y política para dar respuesta a nuevos contextos”¹⁹⁵.

En el plano internacional, la Relatora del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre el “Proyecto de declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales” ha socializado una propuesta normativa de definición del campesinado. Ese proyecto inició en 2013 y hoy es objeto de discusión en la agenda internacional de derechos humanos. Por ahora, la Relatora que se entienda por campesino

[T]oda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, ***a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello dependa, sobre todo, aunque no necesariamente en exclusiva, del trabajo en familia o en el hogar*** y de otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga una especial dependencia y apego a sus tierras¹⁹⁶. (énfasis añadido).

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Cuarto período de sesiones. Proyecto de declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales presentado por la Relatora del Grupo de Trabajo. A/HRC/WG.15/4/2. 14 de marzo de 2017.

En el mismo sentido, la Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales¹⁹⁷, del 7 de mayo de 2007, precisa que el derecho a la identidad cultural comprende la posibilidad de elegir una identidad cultural y a que se respete. Este documento no fue adoptado por un organismo internacional ni por Estados, sino por un grupo de académicos de la Universidad de Friburgo, por lo que su fuerza jurídica interna es limitada, incluso como parte del *soft law*. Con todo, este documento no es de menor importancia, pues tiene un valor doctrinario significativo por ser el producto de años de estudio de expertos en el tema.

V. CONSIDERACIONES SOBRE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ESTE CASO

La omisión del DANE y del Ministerio del Interior a incluir preguntas que indaguen por el sujeto campesino, en el cuestionario del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, viola el derecho fundamental a la igualdad material del campesinado, como grupo e individuos, y, por esa vía, al goce efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales, así como la protección al proyecto de vida campesina y su identidad cultural diferenciada. En efecto, como sostiene el acápite anterior, el mandato de igualdad material exige que el Estado otorgue trato diferenciado a sujetos de especial protección constitucional, a través de políticas públicas con enfoque diferencial. Para cumplir esa obligación, el Estado necesita información estadística completa y desagregada por las condiciones sociales, económicas y demográficas de los sujetos vulnerables, entre los que está el campesinado. Ese es el insumo mínimo e indispensable que requiere el Estado para diseñar y ejecutar políticas públicas sensibles a las diferencias de los sujetos vulnerables. Sin esos datos, el Estado no puede implementar acciones públicas que busquen remover las discriminaciones que históricamente ha sufrido el campesinado, que son ordenadas por el artículo 13 de la CP. Esta situación no solo desconoce la obligación de la igualdad material, sino también obstaculiza el goce efectivo de los DESC al perpetuar las condiciones de exclusión y marginalidad del campesinado. Además, ello redunda en la desprotección del proyecto de vida campesino y su identidad cultural diferenciada, que la Constitución de 1991 salvaguarda.

El instrumento estadístico más adecuado para capturar la información cuantitativa del campesinado es el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Dos razones principales lo justifican. Primero, como precisa el anterior aparte, los censos poblacionales son el instrumento estadístico por excelencia para capturar información sobre la situación demográfica, social y económica de la población, que es fundamental para la toma de decisiones estatales. Segundo, los censos poblacionales

197 Unesco. Declaración de Friburgo. 2007.

son instrumentos estadísticos de carácter universal frente a otras mediciones fragmentadas que no permiten diagnosticar adecuadamente a la población, como ocurre con la Encuesta de Calidad de Vida, la Encuesta Integrada de Hogares o el Tercer Censo Nacional Agropecuario.

Como se describe en los hechos de esta tutela, las entidades accionadas han alegado que no es necesario incluir preguntas sobre el campesinado en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, por cuanto la información estadística de este grupo poblacional podría obtenerse a través del análisis de otras mediciones estadísticas existentes. Según el DANE, sería posible hacer un diagnóstico del campesinado en su situación en el mercado laboral, salud, protección social o condiciones de vivienda, a partir de mediciones actuales como la Encuesta de Calidad de Vida -que contiene temas tan importantes como la conformación de hogares, acceso a servicios públicos, salud, educación y tecnología¹⁹⁸- o la Encuesta Integrada de Hogares¹⁹⁹ - que aporta información clave sobre el mercado laboral-.

Sin embargo, este tipo de mediciones tienen dos limitaciones técnicas evidentes para el propósito de diagnosticar a la población campesina. En primer lugar, los datos de esas mediciones solo son representativos para regiones geográficas agregadas. Para el caso de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), en la versión 2016, se presentan los datos agregados para 10 regiones: Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia, Buenaventura, Orinoquía-Amazonía, Oriental, Central, Caribe, Pacífica y San Andrés. No es posible entonces hacer un análisis estadístico adicional para entidades territoriales o niveles regionales más pequeños. Algo similar ocurre con la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ésta solo presenta información a nivel nacional y para las 23 ciudades principales²⁰⁰.

En segundo lugar, la otra gran limitación de estas mediciones es que presentan la información agregada en dos categorías geográficas o espaciales: “cabecera” y “centros poblados y rural disperso”. Los centros poblados son definidos como asentamientos de población con una concentración de mínimo 20 viviendas contiguas, ubicadas en el área “resto municipal”²⁰¹. Por “rural disperso” se entiende el área caracterizada por viviendas y explotaciones agropecuarias dispersas, sin nomenclaturas o trazados de calles²⁰². Dentro de las zonas dispersas, no hay en estas mediciones ninguna indagación específica por el campesinado, a pesar de que el Estado tiene el deber de formular e implementar políticas públicas concretas para esta población, lo que supone el deber de recolectar información estadística sobre las condiciones demográficas de este grupo. El campesinado es un sujeto social

¹⁹⁸ DANE, Encuesta Nacional De Calidad De Vida ECV 2016. Bogotá, 2016

¹⁹⁹ DANE, Respuesta al Senador Alberto Castilla. Bogotá, 2017

²⁰⁰ DANE, Mercado Laboral. Principales Resultados Julio 2017. Bogotá, 2017

²⁰¹ DANE, Boletín Técnico Encuesta Nacional De Calidad De Vida 2016. Bogotá, 2016

²⁰² DANE, Análisis de la estructura y composición de las principales variables demográficas y socioeconómicas del Censo 2005. Bogotá, 2008

diferenciado, configurado históricamente, con una identidad, cultura y modos de producir particulares. Estas condiciones particulares no se pueden equiparar, por tanto, con la residencia en “centros poblados” ni “rural disperso”. Es claro que no todo habitante de “lo rural” o de las “zonas dispersas” es campesino. Hacer esta equiparación desconocería las especificidades del sujeto campesino.

El DANE también se ha referido al Tercer Censo Nacional Agropecuario (TCNA) realizado en 2014 como otra fuente válida para diagnosticar a la población campesina. En concreto, el DANE ha argumentado “la disponibilidad de información identificada a partir del 3er Censo Nacional Agropecuario” como instrumento para “dar respuesta a los elementos identificados por el ICANH”²⁰³, en lo que se refiere al documento “Elementos para la conceptualización de lo ‘campesino’ en Colombia”, elaborado por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Al igual que otras mediciones, el TCNA presenta falencias para el propósito de elaborar un diagnóstico sobre la situación de la población campesina. En general, organismos internacionales, como la FAO, identifican una relación de complementariedad entre los censos poblacionales y los agropecuarios. Los censos poblacionales aportan información ocupacional sobre las personas dedicadas a la agricultura, como el tipo de empleo²⁰⁴. En el caso colombiano, el Censo de 2005 incluyó una descripción sobre la vivienda rural y las Unidades Económicas asociadas a éstas. A pesar de que los censos agropecuarios puedan contener información amplia y detallada, la información más completa frente a las características sociodemográficas se encuentra en los censos poblacionales.

Por tanto y por ser de naturaleza distinta, no es adecuado emplear la información del TCNA para elaborar un diagnóstico sociológico o cultural de una población como la campesina. Entre los objetivos del TCNA de 2014 se buscaba: (i) establecer el marco estadístico de las Unidades de Producción Agropecuarias (UPA) para los subsectores agrícola, forestal, pecuario, acuícola, pesquero y de las Unidades Productoras No Agropecuarias; (ii) identificar al productor agropecuario y sus características sociodemográficas básicas; (iii) cuantificar el área y la producción agrícola, el inventario de infraestructura y maquinaria para la actividad agropecuaria, la cantidad de trabajadores permanente y jornales empleados en la actividad agropecuaria; (iv) cuantificar viviendas y hogares; y (v) obtener información sobre la pobreza rural²⁰⁵.

Esto muestra que el TCNA realizado en Colombia en el año 2014 tiene un enfoque esencialmente productivo, pues la base de recolección de información es la Unidad de Explotación Agropecuaria (UPA), el individuo que aporta la información es

²⁰³ DANE, Respuesta a la Mesa Campesina del Cauca. Bogotá, 2017

²⁰⁴ CASTAÑO, Jairo. Programa Mundial del Censo Agropecuario (CAM) y Recomendaciones. San José, 2014

²⁰⁵ DANE, 3er Censo Nacional Agropecuario. Tomo 2 Resultados. Bogotá, 2016

considerado como un Productor Agropecuario, se practicó en el área rural dispersa y su cobertura corresponde al área catastral rural del país²⁰⁶.

Ello deriva en al menos dos limitaciones en la recolección de información sociodemográfica universal sobre el campesinado. Primero, el TCNA 2014 no incluyó a la población campesina sin tierra, que es el sector más vulnerable del campesinado, porque su enfoque prioritario son las Unidades de Producción. Segundo, la información estadística del TCNA 2014 no permite definir con veracidad las condiciones demográficas del campesinado, pues su unidad de análisis es el productor agropecuario, la cual incluye a distintos sujetos y no solamente al campesinado. Esto se debe a que no todos los productores agropecuarios son campesinos ya que en el campo coexisten diferentes formas de producir y actores productores. Tercero, el TCNA no abarcó a la población eventualmente campesina que habitara en cabeceras municipales o zonas urbanas debido a que, por ejemplo, se hubiera desplazado de sus lugares de origen o tuviera separadas sus actividades productivas y culturales campesinas del lugar de residencia.

Dicho enfoque productivista del TCNA no permite la recolección completa de la información requerida para un diagnóstico integral del campesinado. Algunas preguntas arrojan datos socioeconómicos del campesinado, como aquellas sobre la tenencia de la tierra, la cantidad de la producción destinada al autoconsumo o la condición de víctima de la violencia. No obstante, el TCNA no tiene información precisa sobre otras dimensiones del campesinado o contiene datos insuficientes. Por ejemplo, el TCNA no preguntó si los entrevistados se autorreconocen como campesinos, a pesar de que su identidad está protegida constitucionalmente²⁰⁷. El TCNA tampoco indagó por la cultura campesina en asuntos como sus prácticas tradicionales, espacios de socialización, participación social y comunitaria o mecanismos de transmisión de conocimientos tradicionales. Al respecto, el TCNA únicamente preguntó por la participación del entrevistado en organizaciones vinculadas a la gestión y la producción agropecuaria.

Por último, podría pensarse que el diagnóstico estadístico del campesinado se lograría con los datos que arrojará el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, sin que se requieran preguntas adicionales a las ya previstas en el cuestionario. Esta objeción partiría de la base de que el Censo Nacional de Población y de Vivienda supera las limitaciones de las mediciones señaladas, pues es un instrumento de cobertura universal en población y territorio. En efecto, el censo indaga principalmente por las condiciones demográficas de toda la población colombiana.

Sin embargo, este argumento no es admisible. Contar y caracterizar a la población campesina es un ejercicio que debe tener en cuenta las diferentes dimensiones que

²⁰⁶ DANE, 3er Censo Nacional Agropecuario. Tomo 2 Resultados. Bogotá, 2016

²⁰⁷ Ver Preguntas Nro. 170-171 Cuestionario 3er Censo Nacional Agropecuario

configuran al sujeto campesino, como grupo e individuos. De allí la importancia del concepto *Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia*, elaborado por el ICANH. Este Instituto oficial, a petición de otras entidades gubernamentales, no solo ofrece una definición comprensiva de “lo campesino” fundamentada en criterios académicos, sino que propuso preguntas concretas para su medición a través de la realización de un Censo. Este es un avance importante a nivel técnico y conceptual, que facilita la medición por parte del DANE. El concepto del ICANH goza además de la legitimidad que le otorga ser fruto de una mesa de negociación entre el gobierno y las organizaciones campesinas.

Como se indicó antes, el concepto del ICANH incluye cuatro dimensiones, la sociológico-territorial, la sociocultural, la económico-productiva y la organizativo-política. Las preguntas sugeridas se dividen a su vez en una definición subjetiva del campesinado, que parte del autorreconocimiento, y otras objetivas que involucran lugares y apropiaciones de sus espacios, así como su trabajo y formas de reproducción. Para dar cuenta de manera integral del sujeto campesino y guardar fidelidad con el contenido académico del concepto del ICANH, es imprescindible incluir en el Censo cada una de las preguntas sugeridas, por dos razones centrales.

De un lado, en diferentes mediciones estadísticas, se suelen incluir tanto dimensiones objetivas como subjetivas. En Colombia, por ejemplo, se miden variables subjetivas como el subempleo o la pobreza, a la par que se construyen indicadores a partir de mediciones objetivas sobre los mismos fenómenos. Organizaciones como la CEPAL han señalado la importancia de incluir información subjetiva al medir la pobreza y el bienestar, lo cual permite, entre otros, identificar recursos psicológicos y psicosociales de esos fenómenos y de los impactos de la política pública sobre ellos²⁰⁸.

De otro lado, la identidad propia ocupa un lugar central en la definición del ser campesino. Este concepto implica necesariamente un componente subjetivo. Según diferentes corrientes del pensamiento social, la identidad es “la vertiente subjetiva de la integración”, una representación de sí mismo en el proceso de socialización y frente a un grupo social particular²⁰⁹. A su vez, el ser campesino puede medirse e identificarse a partir de variables objetivas y observables, por ejemplo, las tareas realizadas, la relación con la tierra o la extensión de su producción. Por tanto, se requieren tanto de las variables subjetivas como de las objetivas para la medición y caracterización correcta del campesinado.

Como afirma esta acción judicial, campesino no es todo aquel que habita en las zonas rurales. De esta forma, la combinación de variables objetivas y subjetivas permite una

²⁰⁸ Villatoro, Pablo. “La medición del bienestar a través de indicadores subjetivos: una revisión”. CEPAL, 2012.

²⁰⁹ Dubet, François. “De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto”. *Estudios Sociológicos* Vol. 7, No. 21, Sep. - Dec., 1989, pp. 519-545

mejor comprensión e identificación del campesinado, que permita, entre otras, la formulación de políticas públicas específicas a su favor.

En consecuencia, cualquier cálculo a partir de los resultados que arroje el Censo Nacional de Población y Vivienda sin cubrir las preguntas formuladas por el ICANH llevaría a graves imprecisiones sobre las características del campesinado. Además, el principal instrumento estadístico con el que cuenta el Estado colombiano invisibilizaría la identidad del campesinado, por cuanto no preguntaría si los entrevistados se autorreconocen como tales. De esa forma, el Estado desconocería la protección que la Constitución de 1991 otorga al proyecto de vida campesina y su identidad, debido a que no los reconocería y les impediría a autorreconocerse. Estos son elementos centrales de la identidad que el ordenamiento jurídico reconoce y protege.

Las anteriores consideraciones fácticas, jurídicas y técnicas constatan que es necesario incluir preguntas que indaguen por la identidad cultural del campesinado y su situación socioeconómica, en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Como se ha demostrado, no es posible obtener información estadística específica sobre el campesinado a partir del análisis de otras mediciones censales como el Tercer Censo Nacional Agropecuario, la Encuesta de Calidad de Vida y la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Esas mediciones no cuentan con los elementos subjetivos y objetivos que hacen parte de la diversidad cultural campesina.

Asimismo, el concepto del ICANH evidencia que, técnicamente, es posible diagnosticar al sujeto campesino, en cuanto a su identidad cultural y sus condiciones socioeconómicas. Ese concepto surgió de un proceso técnico y participativo, en el que confluyeron tanto las entidades accionadas como organizaciones campesinas, entre las que se encuentran las accionantes. Igualmente, las preguntas formuladas por el ICANH abarcan las dimensiones objetivas (como vínculo con la tierra) y subjetivas (autorreconocimiento) de la identidad campesina. Por lo tanto, la información estadística que surja de esas preguntas será comprensiva del campesinado.

Con todo, el concepto del ICANH no es intangible ni debe ser acogido de forma mecánica por el DANE. Por ejemplo, según información preliminar que no está constatada porque los accionantes no han tenido acceso a los documentos técnicos de sustento, la pregunta sobre victimización en el conflicto armado ya estaría incluida en otra sección del Censo Nacional de Población y Vivienda. Además, el concepto del ICANH no incluye otras preguntas relevantes para determinar la identidad campesina, como es la referida a la extensión de las explotaciones sobre la tierra, en caso de que no se trate de campesinos desplazados o sin tierra. Los accionantes entienden que la ausencia de esa pregunta en el concepto del ICANH se debe a que el anterior Censo Nacional de Población, que se llevó a cabo en 2005, preguntaba por esa cuestión, por lo que se entendería que esto sería nuevamente indagado en el censo de 2018. Si así fuera, los datos de las extensiones de las explotaciones de tierra, por parte del

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

campesinado, podría obtenerse a partir de ejercicios estadísticos de cruce de las preguntas específicas sobre este sujeto y las generales del censo en este tema.

Por consiguiente, el juez de tutela debería ordenar que se abra un espacio participativo y técnico, donde se encuentren las entidades accionadas y los accionantes, para concertar las preguntas sobre la identidad cultural del campesinado y sus condiciones socioeconómicas. En ese ejercicio de concertación, la base fundamental debería ser el concepto del ICANH, *“Elementos para la conceptualización de los “campesino” en Colombia”*, sin perjuicio de que haya otros insumos. En todo caso, si no se logra una concertación, debería ordenarse al DANE que incorpore las preguntas formuladas en dicho concepto del ICANH.

VI. PETICIONES.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, comedidamente solicitamos al juez constitucional que 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, 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.

VII. MEDIDA PROVISIONAL

En este caso, solicito la protección del derecho fundamental a la igualdad material o sustantiva (arts. 13, 64, 65 y 66 CP) del campesinado, considerado como grupo e individualmente. Esta violación, a su vez, afecta el goce igualitario de sus derechos sociales, económicos y culturales, puesto que impide que el Estado adopte políticas públicas con enfoque diferencial, para remover esa discriminación estructural, y desconoce su identidad cultural diferenciada.

Las entidades accionadas han violado este derecho, pues se han negado a incluir, en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, las preguntas que elaboró el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), por encargo del Gobierno Nacional y en cumplimiento de compromisos adquiridos con espacios de discusión en el que confluyen organizaciones campesinas. Esas preguntas indagan tanto por el autorreconocimiento del campesinado de su identidad cultural diferenciada, como por las condiciones sociales, económicas y demográficas en las que se encuentra este sujeto.

Esta demanda de tutela explicó en detalle los hechos por los cuales es necesario que los jueces protejan el derecho referido, pero si antes de que tome una decisión sobre la tutela las entidades accionadas llevaran a cabo el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, es muy probable que su actuación como juez constitucional pierda sentido.

Por esta razón, y teniendo en cuenta que este es uno de los eventos en los que el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991²¹⁰ autoriza al juez a adoptar medidas provisionales, atentamente solicito al(a) magistrado(a) que ***ordene la suspensión de la aplicación del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, hasta tanto se decida de fondo la presente acción de tutela.***

El juez de tutela está facultado para tomar distintas medidas provisionales²¹¹, entre las cuales se encuentra la suspensión provisional de actos concretos. En la sentencia T-371 de 1997²¹², la Corte Constitucional afirmó que “el Decreto 2591 de 1991, efectivamente permite suspender provisionalmente la aplicación de actos concretos que amenacen o vulneran un derecho fundamental, pero solamente cuando sea necesario y urgente para la protección del derecho, lo cual exige, por parte del juez de tutela, un estudio razonado y conveniente de los hechos que llevan a la aplicación de la medida”. La suspensión de actos concretos comprende aquellos actos específicos de autoridades, tanto administrativas como judiciales, que amenace o vulnere un derecho fundamental²¹³.

²¹⁰ De acuerdo con esta norma, el juez puede adoptar “cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados”. Corte Constitucional. Auto 258 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos

²¹¹ En la sentencia C-284 de 2014, la Corte Constitucional hizo un breve recuento de las diversas medidas provisionales que ha tomado. La Corte recuerda que “ha suspendido los efectos de otros fallos de tutela objeto de revisión; ha suspendido los efectos de decisiones judiciales de altas Cortes de la Nación, adoptadas incluso en procesos ordinarios; ha ordenado a la administración pública que inicien determinados trámites y operaciones; ha ordenado la realización de exámenes médicos, el suministro de medicamentos, ordenar la sustitución de una pena de prisión por un internamiento hospitalario (fundándose en los problemas de salud de un interno); ha ordenado la cancelación de licencias de maternidad adeudadas; ha suspendido órdenes judiciales de arresto; ha ordenado suspender una convocatoria pública para celebrar contratos administrativos; ha suspendido provisionalmente el adelantamiento de etapas integrantes de concursos de mérito; ha suspendido procesos judiciales ordinarios en curso; entre muchas otras”.

²¹² M.P. Vladimiro Naranjo Meza.

²¹³ Corte Constitucional. Auto 133 de 2009, M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo.

En este caso, la suspensión de la aplicación del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda es necesaria y urgente para evitar la nugatoria del derecho de los accionantes. Como indica en el hecho sexto, la aplicación del censo iniciará en enero de 2018. Una vez el censo inicie su ejecución, es dificultoso adicionar nuevas preguntas al cuestionario. Si se hiciera, el ejercicio previo tendría que repetirse lo que representa traumatismos técnicos y administrativos, así como mayores erogaciones presupuestales que no están previstas²¹⁴. Así pues, la medida provisional que solicito es no sólo indispensable para proteger los derechos de los accionantes, sino también es la opción menos gravosa que el juez de tutela podría adoptar.

Adicionalmente, si al momento en que empiece la ejecución del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda el juez de tutela no hubiere decidido de fondo esta tutela, no hubiera adoptado ninguna medida provisional y no fuera posible reiniciar el ejercicio censal, los accionantes no tendrían ninguna posibilidad de exigir la salvaguarda de sus derechos en el corto ni mediano plazo. 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.

VIII. PRUEBAS.

Se solicita que los siguientes documentos sean tenidos como pruebas dentro del proceso:

1. Respuesta del Ministerio del Interior, Director de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías a la proposición No. 27 (EXTMI17-48521), Censo de población y vivienda de Colombia. AFI17-44251-DAI2200. Oficio dirigido a Jesús María España, Secretario General de la Comisión Séptima del Senado de la República.
2. Copia de la Respuesta del DANE a la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina. Radicado 20172320221521. 15 de septiembre de 2017.
3. Copia del Acta Mesa Interministerial Campesina-Pupsoc. Popayán, 12 de junio de 2015. Ver folio
4. Copia del acta de reunión de la Mesa Campesina Cauca con el Gobierno Nacional. Popayán 16 de julio de 2015.

²¹⁴ Ver hechos 6 y 7.

5. Copia del acta de la comisión campesina de la Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular - Gobierno Nacional, Santander de Quilichao, 12 de junio de 2016.
6. Acta Mesa Campesina Cauca y Ministerio del Interior, DANE, Cancillería, UNP, Agencia de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural. Popayán, 26-27 de agosto de 2016.
7. Acta de la Mesa Interministerial (técnica) Cima-PUPSOC, Popayán, 27 de septiembre de 2016.
8. Copia de las memorias del Seminario: “Elementos conceptuales para la construcción participativa de una caracterización cultural, económica, social y política del campesinado colombiano”. Bogotá, 13 de diciembre de 2016. Autor: Mesa Campesina Cauca Cima/Cna – Pupsoc/Fensuagro Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH Instituto De Estudios Interculturales – PUJ.
9. Acta sesión Mesa Campesina Cauca y Gobierno Nacional. Popayán 23 de febrero de 2017.
10. Copia del concepto del 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. P. 7.
11. Copia del 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.
12. Copia del oficio enviado por el DANE a Ernesto Montenegro director del ICANH. Radicado: 2017-200-009967-1, Bogotá, 24 de mayo de 2017.
13. Copia del borrador acta (no ha sido firmada). Mesa Campesina y Gobierno Nacional. Popayán 31 de mayo de 2017.
14. Copia de la respuesta del DANE al derecho de petición dirigido a Cesar Díaz, Eliecer Morales y Juan David Mellizo, integrantes de la Mesa Campesina Cauca. Rad. 2017-313-011270-1. Bogotá, 30 de junio de 2017.
15. Copia de la comunicación enviada por la Mesa Campesina Cauca al director del DANE, al viceministro de participación ciudadana del Ministerio del Interior, y

al Viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura. Oficio del 11 de agosto de 2017 y radicado el 15 de agosto.

16. Copia del acta del 20 de noviembre de 2013 de la reunión sostenida entre representantes de la Mesa Campesina del Cauca y el Gobierno Nacional en la Gobernación del Cauca.
17. Corte Suprema de Justicia, sala de casación penal, sala de decisión de tutelas, N° 2. Sentencia de segunda instancia del 4 de septiembre de 2014. Radicación N° 73930. MP. José Luis Barceló Camacho.
18. Copia Acción de tutela interpuesta por Tulio Cesar Cotacio. 23 de abril de 2014.
19. Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán. Sala Primera de decisión Penal en sala de tutela. Sentencia. Popayán 6 de mayo de 2014. Acción de tutela No. 19001-22-04-001-2014-02089-00.
20. Copia del recurso de apelación presentado por Tulio Cesar Cotacio, en el marco de la tutela presentada ante la no inclusión del campesinado en el Censo Nacional Agropecuario. Expediente: 19001-22-04-001-2014-02089-00
21. Copia del Auto de la Corte Suprema de Justicia, Sala de casación penal, sala de decisión de tutelas N.2. Radicación 73930. MP. José Lios Barceló Camacho. Bogotá, 19 de junio de 2014.
22. Copia de la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán. Sala Primera de decisión Penal en sala de tutela. Sentencia. Popayán 18 de julio de 2014. Acción de tutela No. 19001-22-04-001-2014-02089-00.
23. Copia del derecho de petición enviados entre el 11 y 14 de agosto de 2017, por parte de la Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesina (ANZORC), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), el Coordinador Nacional Agrario (CNA) y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), dirigido a El Presidente de la República, al Director del DANE, al Ministro del Interior y al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Radicación que se produjo de la siguiente manera: En la Presidencia de la República, se radicó derecho de petición en físico el día 11 de agosto de 2017, con el radicado No. EXT 17-00092606; en el Ministerio del Interior se radicó derecho de petición en físico el día 14 de agosto de 2017, con el radicado No. EXTMI 17-36262; en el Ministerio de Agricultura se radicó derecho de petición en físico el día 14 de agosto de 2017, con el radicado No. 2017313011792; y en el DANE se radicó derecho de petición en físico el día 14 de agosto de 2017, con el radicado No. 20173130088352.

Además de los listados como pruebas, anexo lo siguientes documentos:

1. Matriz con los datos que identifican e individualizan a cada campesino y campesina que me otorgó poder.
2. Poderes otorgados, debidamente autenticados, con los certificados de existencia y representación legal de 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).
3. Matriz que sistematiza las observaciones incluidas por el Comité DESC en el examen a los países durante los últimos 3 años en materia de producción de información e indicadores.

IX. INTERVENCIONES DE TERCEROS EN ESTE PROCESO JUDICIAL

Las intervenciones de terceros en un proceso judicial (conocidas como *amicus curiae*) es una práctica recurrente a nivel internacional y nacional, la cual permite que personas distintas a las partes del proceso expongan su opinión o concepto fundamentado sobre un asunto que es parte del objeto del litigio. Esta figura es aceptada por cortes internacionales y organismos de protección de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos²¹⁵, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²¹⁶, la Corte Penal Internacional²¹⁷ y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas²¹⁸.

En el plano interno, la Corte Constitucional ha usado esta figura en distintas ocasiones, a pesar de que no está expresamente reglamentada en las normas que regulan el proceso de tutela²¹⁹. Para ello, la Corte ha recurrido al párrafo segundo del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiese hecho la solicitud”.

²¹⁵ Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, artículos 2.3, 41, 47.3 y 67.3, que fue adoptado en el XLIX Periodo Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000 y reformado parcialmente en el LXXXII Periodo Ordinario de Sesiones del 19 al 31 de enero de 2009.

²¹⁶ Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, artículo 36.2; y el Protocolo N° 11, artículo 1.

²¹⁷ Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional, artículo 103.

²¹⁸ Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Procedimiento para el examen de comunicaciones individuales recibidas en virtud del Protocolo Facultativo, artículo 14-1 y 14-3

²¹⁹ A modo de ejemplo, ver: Corte Constitucional. Sentencias T-015 de 2015 MP Luis Ernesto Vargas; T-666 de 2015 MP Gloria Stella Ortiz; T-361 de 2017 MP Alberto Rojas Rios

“Para que el campesinado cuente tiene que ser contado”

En este caso, al juez de tutela, para tomar una decisión, le podría ser útil el concepto de académicos sobre asuntos relacionados con la identidad cultural diversa del campesinado. Es por eso que solicito al(la) magistrado(a) que tome en consideración como intervenciones de expertos o insumos técnicos, los conceptos que, entre otros, llegaran a presentar los profesores Carlos Duarte del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana²²⁰, el profesor Darío Fajardo de la Universidad Externado de Colombia²²¹, Francisco Aurelio Eduardo Gutiérrez Sanín²²² y John Jairo Rincón García²²³.

X. JURAMENTO

Juro que mis poderdantes no han interpuesto de forma simultánea otra acción de tutela por los mismos hechos ante otro Juez de la República.

XI. NOTIFICACIONES.

Se puede notificar a los accionantes en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, en la Carrera 24 No. 34-61 en la ciudad de Bogotá D.C y a las direcciones de correo electrónico ruprimny@dejusticia.org, dguiza@dejusticia.org o abautista@dejusticia.org Teléfonos: 6083605 y 2327858.

Al Departamento Administrativo Nacional de Estadística en la carrera 59 #26-60 de la ciudad de Bogotá D.C. Teléfono 5978300.

Al Ministerio del Interior en la carrera 8 #7-83 de la ciudad de Bogotá D.C.

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

²²⁰ Carlos Duarte es antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en sociedades latinoamericanas de la Sorbonne Paris III. Doctor en Sociología en el Instituto de Altos Estudios en Sociedades Latinoamericanas IHEAL-Paris III. Profesor investigador del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana, quien coordina la línea de desarrollo rural y ordenamiento territorial.

²²¹ Darío Fajardo es antropólogo, profesor Universidad Externado de Colombia, con posgrado en Historia de la Universidad de California, en Berkeley.

²²² Francisco Aurelio Eduardo Gutiérrez Sanín es antropólogo, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, doctor en Ciencias Políticas de la Universidad De Varsovia, Magister en Problemas Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y Magister en matemáticas de la Universidad Sergio Arboleda.

²²³ John Jairo Rincón García es investigador del Centro Nacional de Memoria Histórica. Sociólogo y magister en Geografía de la Universidad Federal de Río de Janeiro.