

Bogotá, D.C., 02 Noviembre de 2016

Señores
Mesa Directiva
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Asunto: Constancia sobre Proyecto de Acto Legislativo # 6 de 2016, Senado. Reconocimiento del “campesinado”

Respetados Señores Mesa Directiva,

Para que conste en el acta del día de hoy, quiero dejar a consideración de los colegas de la Comisión estas reflexiones sobre algunos contenidos formales y sustanciales del proyecto de la referencia:

1. La comunidad campesina de Colombia merece todo nuestro apoyo. Qué duda cabe. Pero no veo la procedencia, necesidad y ni siquiera la conveniencia de una reforma constitucional dirigida a ese fin. Todos los temas: propiedad de la tierra, su distribución para los que no la poseen o poseen poca y tienen vocación de trabajar en ella, formalización del dominio para quienes lo requieran, provisión de semillas mejoradas, asesoría técnica, crédito, comercialización, construcción de infraestructura educativa, saneamiento, agua potable, regadío, carreteables, etcétera, todos esos temas, repito, son objeto de promoción y regulación legal.

Al leer el Proyecto de Acto Legislativo se observa a primer golpe de vista que se pretende una implementación de conceptos del texto “Reforma Rural Integral (RRI)” incorporada al llamado Acuerdo Final entre Farc y Gobierno, en el punto o capítulo primero.

Creo que no es pertinente aprobar un Proyecto de Acto Legislativo que contenga ese capítulo del Acuerdo de Paz (el tema agrario), puesto que dicho acuerdo fue votado en plebiscito y negado (por la mayoría de ciudadanos requerida para lograr ese efecto). Negativa que está vigente y que es, incluso, objeto de una comisión de miembros del congreso y del ejecutivo a la que se suman connotados dirigentes políticos y sociales.

Procedo pues, señor presidente, a señalar cada uno de los puntos que, en mi opinión, son altamente cuestionables.

- **El pretexto del proyecto es la reforma o modificación del artículo 64 de la Constitución Política. Miremos el texto vigente**

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

2 Según la Real Academia, cuando una persona vive y trabaja de forma habitual en el campo se dice de ella que es un campesino; se la califica como campesino. En ese caso, se trata de un adjetivo que califica al sustantivo: el niño es campesino, la mujer es campesina, el anciano es campesino, el discapacitado es campesino. Son todos ellos el “sujeto que realiza la acción indicada por el verbo”.

El proyecto no se conforma con esa referencia y pretende, al contrario, transformar la concepción del campesinado. Por eso se quiere borrar la categoría “trabajador agrario” del artículo 64 y obligarnos a adoptar la calificación “campesino y campesina” como sustantivos y dentro del concepto clasista que pretende que ellos (y ellas) se enfrentan a los vituperados “*terratenientes*” y “*capitalistas*”, esos sujetos que actúan como su contraparte (implícita), como los explotadores del campesinado (o, para no ahorrar palabras, de los campesinos y de las campesinas).

Creada esa ficción, la de que hay una “clase campesina” antagonista de otra que, aunque también vive o trabaja en el campo, no es campesina; se ordena que para los primeros “se adapten a sus necesidades particulares y a su vida en el campo los derechos sociales reconocidos universalmente”. Es decir, se pretende que los legisladores declaremos que en Colombia rige para el campo un régimen de exclusión, de “*trabajo servil y de despojo*” (conocido históricamente como feudal). Ese castillo feudal, uno de cuyos fosos y murallas es el artículo 64, habrá que capturarlo y demolerlo con iniciativas revolucionarias como el proyecto de AL 06 al cual nos estamos refiriendo.

3 Y para ser bien “consecuentes”, los autores nos quieren imponer, por primera vez en un texto constitucional colombiano, el desdoblamiento lingüístico de que está plagada la Constitución de Venezuela y que es un error monumental reiteradamente sancionado (con consejos y admoniciones) por la Real Academia de la Lengua. Me refiero al giro “*campesinos y campesinas*” para referirse a los campesinos (nótese que el artículo 64 de la Carta nunca cae en semejante dislate). Oigamos a la Academia y respetémosle su misión:

“El uso genérico del masculino se basa en su condición de término no marcado en la oposición masculino/femenino. Por ello, es incorrecto emplear el femenino para aludir conjuntamente a ambos sexos, con independencia del número de individuos de cada sexo que formen parte del conjunto. Así, los alumnos es la única forma correcta de referirse a un grupo mixto, aunque el número de alumnas sea superior al de alumnos varones”[1].

4 **Convertidos los campesinos en “clase” se les declara “sujetos de especial protección”, en particular cuando se enfrentan al régimen terrateniente en “sus luchas por la tierra, en sus demandas por justicia social y en la construcción de una sociedad más democrática”, palabras que se expresan en la ponencia.**

El derecho democrático liberal, que imbuye nuestra Carta, no reconoce antagonismos entre ciudadanos porque ejerzan una profesión u oficio o porque vivan en la ciudad o en el campo. Ve, claro, diferencias naturales. La igualdad en dicho régimen no desconoce las diferencias y debilidades y por eso declara que hay sujetos de especial protección, a los que hay que reconocerles

preferencias en el acceso a la justicia y en la protección de sus derechos. Un régimen democrático liberal brinda protección a los débiles porque reconoce que todos somos iguales. La Corte Constitucional es explícita. Ha establecido que son sujetos de especial protección las madres cabeza de familia, los niños, las personas que se encuentren en situación de discapacidad, la población desplazada y adultos mayores. Es decir, son sujetos de especial protección los que estén en *situación de debilidad manifiesta* y en una *desigualdad material* con el resto de población[2].

¡Claro que un campesino, un habitante o trabajador del campo, puede ser sujeto de especial protección! Pero solo si cumple algunas de las anteriores condiciones. Igual que ocurre con un ciudadano urbano. Es que en nuestro sistema, un campesino y un ciudadano tienen iguales derechos, incluyendo la protección debida en caso de que estén en circunstancias de debilidad. ¿No sonaría absurdo para unos oídos democráticos, que se propusiera un artículo que empezara por declarar que “los “ciudadinos y las ciudadinas” son sujetos de especial protección?

Aclaremos que ni la legislación ni la Corte son insensibles a los problemas de los trabajadores agrarios. Dentro de ellos, ¡claro que sí!, hay sujetos necesitados de protección especial. Dice la jurisprudencia:

*“De este modo, dentro de la categoría de los trabajadores agrícolas, el legislador privilegió a determinados individuos **atendiendo a su situación de pobreza y marginalidad o a su condición de sujetos de especial protección constitucional**, como lo son las personas de la tercera edad, los desplazados y las mujeres cabeza de familia.*

La Corte, haciendo gala de sentido común, dejó en claro que, incluso, no es errado pensar que puede haber sujetos plurales, comunidades, sujetos de especial protección, los indígenas, por ejemplo. Y distingue este caso específico con los campesinos. Y explica claramente por qué. Y de esa lectura fácilmente se deduce que hacer lo contrario a lo que promueve la corte, es decir, confundir la protección natural a los grupos étnicos con la protección de una categoría general, con seres sin otra cosa que los una que una cualidad adjetiva como es vivir en el campo, sería entrar al reino del caos. Veamos:

“En efecto, las comunidades indígenas de conformidad con reiterada jurisprudencia son sujetos constitucionales de especial protección, en razón a la situación de marginamiento y discriminación a la que tradicionalmente han estado sometidos. Con fundamento en el principio constitucional que reconoce el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación colombiana (art. 7 CP), y en el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), la Corte Constitucional ha reconocido a las comunidades indígenas como sujetos colectivos, titulares del derecho a la diversidad e integridad étnica y cultural.

(...)

Mientras los campesinos (o los trabajadores agrarios al tenor del artículo 64 de la Constitución) no han recibido tal calificación por la jurisprudencia. Podría argüirse, sin embargo, que **dentro de la categoría de campesinos beneficiarios de los subsidios se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza, y las mujeres cabeza de familia. Empero no todos los campesinos beneficiarios de subsidios son sujetos de especial protección e incluso subsiste una diferencia relevante entre aquéllos que sí lo son y las comunidades indígenas, al menos desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional, pues esta**

Corporación en reiteradas ocasiones ha reconocido el derecho fundamental de los grupos étnicos a la propiedad colectiva, como elemento indispensable para garantizar su supervivencia, dada la estrecha relación existente entre la comunidad y su territorio, lo que no ha sucedido en el caso de los trabajadores agrícolas ni siquiera en los casos en que se trata de sujetos que gozan de especial protección constitucional.

La diferencia antes esbozada puede apreciarse desde una perspectiva diferente: mientras en el caso de las comunidades indígenas se trata de la adquisición de tierras de propiedad colectiva para la constitución, reestructuración, ampliación o saneamiento de los resguardos, y por lo tanto está en juego un derecho fundamental, en el caso de los trabajadores agrícolas, cualquiera que sea su condición, se trata de mecanismos para acceder al derecho de propiedad privada, el cual sólo excepcionalmente tiene el carácter de fundamental de acuerdo a la jurisprudencia constitucional.

En definitiva, no se trata de sujetos que se encuentran en circunstancias idénticas como opina el actor, sino de sujetos que se encuentran en circunstancias en parte similar y en parte diversa por lo que habría de examinar si hay razones que justifiquen el trato diferente dispensado por el legislador.”[3]

La Corte se ha pronunciado y ha fijado la distinción entre los que son o no sujetos de especial protección.

5 La protección del trabajo o labor de la tierra está consagrada en el artículo 65 de la Carta Política. Leamos el texto:

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

6. Las comunidades campesinas y su entorno.

En cambio, el ponente, apartándose de la filosofía de los textos constitucionales actuales (artículos 64 y 65), nos propone la siguiente apreciación clasista, cultural, histórica y política del campo:

“las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos conforme a la economía campesina y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales”.

¿Y por qué no describe la relación de los obreros industriales con las máquinas, y de los conductores con el taxi o el bus, y el oficinista con el computador, y el profesor con los libros? ¿Incluso la relación de todos ellos con su tipo de economía, con la protección del medio ambiente y con las tradiciones y costumbres propias de cada gremio?

7 El derecho a la tierra.

Se pretende fijar lineamientos sobre el tema de las tierras.

7.1 El tema de tierra y distribución de la misma:

Dentro de texto propuesto se afirma: **“se garantiza el derecho a la tierra”.**

Actualmente existen leyes que reglamentan el tema, como la Ley 160 de 1994 “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*”.

No se requiere modificar la Constitución cuando de manera reglamentaria existe una ley que fija los parámetros de redistribución de tierras. Se observa que lo que pretende el autor es hacer un acercamiento a lo planteado en el Acuerdo de Paz, ignorando las normas que hoy en día desarrollan el tema.

El Acuerdo de La Habana, firmado pero no aceptado por el pueblo Colombiano dice lo siguiente:

“1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral: (...) *Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social[4].”*

El proyecto no fija cuales son las tierras a las que podrían tener acceso los campesinos en forma individual o asociada, pero es necesario recordar que la Ley 160 de 1994 lo desarrolla mediante la Agencia de Desarrollo Rural que tiene la competencia para hacerlo.

Remitiéndonos al Acuerdo de La Habana, se fija las siguientes formas o fuentes para redistribuir la tierra:

- *Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación*
- *Tierras recuperadas a favor de la Nación*
- *Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras*
- *Tierras inexplotadas.*
- *Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.*
- *Tierras donadas.*

La intención de este proyecto es que se entregue tierra al campesino que no la tenga, o como lo dice los Acuerdos de La Habana una “**democratización del acceso y uso adecuado de la tierra**”. Ignoran los autores que el Estado ha venido trabajando de diferentes maneras en la reglamentación para la protección y goce de ese derecho, es decir, usando las palabras del llamado “Acuerdo Final”, para que se haga realidad la existencia de “*mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades[5]*”.

7.2 Se menciona: “**En todos los casos la distribución de los recursos productivos garantizará la equidad de género**”.

La Ley 731 de 2002, dicta las normas para favorecer a las mujeres rurales. Otro asunto ya desarrollado en nuestra legislación y que no requiere ser regulado nuevamente, solo por el prurito de citar el acuerdo entre el gobierno y las Farc.

7.3 Dice el Proyecto que **“el Estado reconocerá diversas formas de territorialidad campesina en áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran o permitan el fortalecimiento de la economía propia y el desarrollo de planes de vida de comunidades campesinas”**.

Yo pregunté al ponente en el primer debate, en la Comisión Primera del senado, a qué tipo de formas territoriales campesinas se refería. No me supo responder. Yo mismo, entonces, respondo. El proyecto se refería a las formas territoriales descritas en el llamado Acuerdo Final. Las cito:

“Que a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, contribuyen los campesinos, las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socio-ambiental sostenible. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria”.

El artículo 58 de la Carta Política considera varios derechos como los que se consagran en el proyecto de modificación del texto del artículo 64. Pero son para los campesinos, para los ciudadanos, para los insulares y para los que tengan condición híbrida o mixta:

- *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.*
- *Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*
- *La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*
- *El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*
- *Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.*

La ley actualmente vigente desarrolla los temas propuestos en el proyecto y no requiere modificarse para cumplir su fin.

Entre otras normas, la ley 160 de 1994 desarrolla los siguientes temas:

- Del sistema nacional de la reforma agraria y desarrollo rural campesino
- Del instituto colombiano de la reforma agraria
- Subsidio, el crédito y los beneficiarios

- Negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios.
- Adquisición de tierras por la agencia de desarrollo rural.
- De la expropiación - causales y procedimiento
- Unidades agrícolas familiares y parcelaciones
- Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos
- Extinción del dominio sobre tierras incultas
- Baldíos nacionales
- Colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial
- Resguardos indígenas
- Concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural campesino en los departamentos y municipios
- Del ministerio público agrario
- Cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria

Consulta Popular

La Ley 134 de 1994, establece:

Artículo 8º.- Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria (...) [6].

La Corte ha establecido los siguientes límites sobre la Consulta Popular[7]:

“Entre los principales límites de la consulta popular se destacan, entre otras, los siguientes:

Competencia. *La primera restricción relacionada con la consulta popular, como mecanismo de participación democrática, tiene que ver con la esfera dentro de la cual se desarrolla. Al respecto, el artículo 104 de la Constitución permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado, consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional.*

Por su parte, el artículo 105 de la Carta autoriza a gobernadores y alcaldes a realizar consultas, previo cumplimiento de las exigencias legales, “para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”. En la misma dirección, el artículo 51 de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana dispone:

*Artículo 51. Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida **sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales**”. (Resaltado fuera de texto).*

Como se observa, en este último caso el Constituyente, y consecuente con ello el Legislador, impusieron una expresa restricción a los mandatarios departamentales y municipales o distritales, que sólo les permite llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local. Así, por ejemplo, un Gobernador no podría consultar a la ciudadanía sobre un asunto fiscal del orden nacional, por ser una cuestión ajena a su competencia; tampoco podría un alcalde hacer una consulta para decidir cuestiones del nivel regional que no sólo involucran a su vecindad, sino que trascienden a la esfera departamental o nacional[166].

(ii) Prohibición de modificar la Constitución. *Otra restricción a la Consulta Popular, en este caso convocada por el Gobierno Nacional, está consagrada en el artículo 50 de la Ley Estatutaria referida, según la cual, “no se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política”. En la sentencia C-551 de 2003, la Corte puntualizó:*

“Conforme a lo anterior, si el Gobierno considera que cuando una determinada política económica, incluso si ésta es transitoria, requiere reforma constitucional, es lógico que se escoja el camino de la reforma constitucional, incluso por vía de referendo, y no de la consulta, puesto que expresamente está prohibido intentar modificar la Carta por medio de consultas populares”.

En consonancia con lo anterior, tampoco es válido apelar a la consulta para la toma de decisiones que conlleven a la violación de derechos o principios de rango constitucional, pues en la práctica esto implicaría el desconocimiento normativo de la propia Carta Política. Piénsese, sólo a manera de ejemplo, en el caso de una consulta popular para decidir sobre la expropiación de inmuebles sin la indemnización previa correspondiente: una decisión de esta naturaleza sería inadmisibles, ya que atentaría contra el artículo 58 Superior, que exige en forma expresa el reconocimiento de la indemnización previa.

En este sentido vale la pena destacar que el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015, expresamente consagra una serie de asuntos que no pueden ser objeto de consulta popular. Específicamente la disposición en comento precisa lo siguiente:

“Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular. Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad

territorial.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
- b). Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c). Relaciones internacionales;
- d). Concesión de amnistías o indultos;
- e). Preservación y restablecimiento del orden público”.

Ese tema ha quedado claro en el debate de la Comisión Primera y es de esperar que ni los autores ni el ponente quieran revivirlo.

ANEXO

Algunas normas que desarrollan el tema agrario en Colombia y que ameritan ser consultadas a la hora de votar el proyecto de Acto Legislativo de la referencia.

Ley 41 de 1993	LEY 41 DE 1993 (enero 25) Diario Oficial No. 40.731., de 25 de enero de 1993. Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.
Ley 69 de 1993	LEY 69 DE 1993 (agosto 24) Diario Oficial No. 41.003, de 24 de agosto de 1993 Por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en mate