

Bogotá D.C., 21 de abril de 2015

Honorables Magistradas y Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Magistrada Sustanciadora
Gloria Stella Ortiz Delgado
E. S. D.

Referencia: Intervención ciudadana en el proceso de constitucionalidad (Expediente D-10673) contra el artículo 13 de la Ley 685 de 2001, por medio del cual se declara la industria minera, en todas sus ramas y fases, de utilidad pública e interés social.

Jesús Alberto Castilla Salazar, Senador de la República por el Polo Democrático Alternativo y dirigente campesino¹, identificado como aparece al pie de mi firma, presento intervención ciudadana en el proceso de la referencia con base en lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2076 de 1991.

Esta intervención coadyuva a la demanda de constitucionalidad D-10673 presentada por César Rodríguez Garavito, Beatriz Botero Arcila y Camila Soto Mourraille, en la cual se solicita a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad de la expresión “En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárese de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases” del artículo 13 de la Ley 685 de 2010. Los demandantes le solicitan a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de dicha expresión porque permite que inmuebles que tengan una función ambiental relevante puedan ser destinados a la actividad minera automáticamente. La demanda alega que esto impide el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad prevista en el artículo 58 de la Constitución, y que vulnera diferentes previsiones constitucionales que hacen referencia al lugar especial que tiene la protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico nacional, tales como el derecho al medio ambiente sano, la protección de las cuencas hídricas o el desarrollo sostenible, y otros bienes constitucionales como la protección de los recursos agrícolas, la salubridad pública y la autonomía de los municipios y distritos.

Como fundamento de los siete cargos que contiene la demanda, los accionantes presentan argumentos que demuestran que la utilidad pública e interés social de la minería -que la expresión demandada supone como absoluta e incondicional en todas las fases de esta actividad económica- es imposible de sostener, máxime si se tiene en cuenta que la Constitución Política protege otros bienes (como los bienes públicos), otras actividades económicas (como la agrícola), y múltiples derechos (como la participación) que pueden

¹ Alberto Castilla Salazar es Senador del Polo Democrático, líder campesino de la región del Catatumbo (Norte de Santander) y vocero del Congreso de los Pueblos. Fue fundador del Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA), organización social que agrupa juntas comunales, organizaciones campesinas y grupos de productores de esa región. También fue Presidente del Coordinador Nacional Agrario (CNA), una de las organizaciones campesinas más representativas del país, y es uno de los principales promotores de la articulación de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, el esfuerzo organizativo más relevante del movimiento agrario colombiano en las últimas décadas.

entrar en tensión con la disposición demandada. De esta manera, como lo afirman los demandantes, el argumento central de la acción gira en torno a demostrar que la priorización absoluta de una actividad (la minera) sobre otras actividades o bienes que gozan de protección especial en la Constitución, resulta inconstitucional.

A pesar de coadyuvar a la demanda en su conjunto, en esta intervención me propongo presentar un panorama más amplio del cuarto cargo de la demanda, que alega que la calidad de utilidad pública e interés social de la minería, en todas sus ramas y fases, limita de manera desproporcionada el mandato constitucional relativo a la protección de los recursos agropecuarios (artículo 65 constitucional). Tal como sustentaré en esta intervención, la violación de la expresión demandada resulta más amplia debido al alcance que tiene dicho artículo de la Constitución, el cual es, junto con los artículos 64 y 66 superiores, fundamento de la protección para el campesinado y para la producción de alimentos. Por ello argumentaré que la expresión demandada viola desproporcionadamente derechos constitucionalmente protegidos como el derecho a la alimentación y conceptos como la seguridad y soberanía alimentaria que se desprenden de estos artículos, así como el deber del Estado de brindar progresivamente acceso a la tierra a los campesinos y campesinas. Por lo anterior le solicitaré a la Corte que, al analizar el cuarto cargo de la demanda, tenga en cuenta que la disposición demandada también viola los artículos 64 y 66 de la Constitución Política, los cuales protegen al trabajador agrario y establecen el mandato de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos y campesinas y medios para garantizar la producción agropecuaria.

Para sustentar lo anterior, divido esta intervención en las siguientes secciones: (1) en la primera presento algunas consideraciones sobre la manera como la actividad minera puede impactar negativamente la agricultura, la cual es pilar del derecho a la alimentación y de la soberanía alimentaria; (2) en la segunda ofrezco argumentos que, desde el derecho internacional de los derechos humanos, abogan por la ponderación o el “justo equilibrio” siempre que haya intereses en juego que afecten derechos fundamentales; (3) en la tercera presento los contenidos de los artículos 64, 65 y 66 constitucionales, mostrando su interdependencia y la manera como la disposición demandada los viola; (4) en la última sección presento algunas conclusiones y elevo una solicitud a la Corte Constitucional.

1. La importancia de la agricultura para la realización de múltiples derechos humanos y los impactos negativos de la minería en dicha actividad

La figura de utilidad pública tiene rango constitucional y constituye un límite al derecho a la propiedad cuando las tierras y bienes inmuebles deban ser utilizados para intereses que no sean privados (los del propietario) sino públicos (los de la colectividad). De esta manera, con base en el artículo 58 de la Constitución, el Estado está habilitado para expropiar bienes en aras de la utilidad pública que algunos de estos deberían tener, siempre que haya un proceso equitativo, debido y justo, y siempre que se alegue que detrás de dicha acción haya un interés público y superior. Como argumentan los accionantes, la expresión demandada parte de la base de que la actividad minera, en todas sus ramas y fases, resulta de utilidad pública en

todos los casos, lo que habilita al Estado a expropiar de manera automática todos los bienes que sean necesarios para emprender cualquiera de las fases de la actividad minera.

De esta manera, la expresión demandada desconoce que existen otros bienes y derechos constitucionales que son protegidos y que resultan afectados de manera desproporcionada con dicha expresión, pero adicionalmente pasa por alto evidencia que demuestra que la actividad minera no solo no resulta de utilidad pública en todos los casos, sino que, adicionalmente, en la mayoría de ellos tiene impactos económicos, sociales y culturales negativos en los lugares en los que se desarrolla.

La agricultura es una de las actividades económicas que tiene protección constitucional y que entra en tensión con la actividad minera, pues ambas compiten por las tierras en las que se cultivan los alimentos o se extraen los recursos naturales del subsuelo. Como lo afirman las Directrices de Kuala Lumpur para integrar los derechos humanos en la política económica agrícola², la agricultura es *“un sector ocupacional de gran importancia, con más que 44% de la población mundial empleada en la agricultura (...) provee actividad económica y es el medio de sustento de más de mil millones de personas en el mundo”*³. A su vez, estas mismas Directrices aseguran que esta actividad es la base para la realización de múltiples derechos humanos tanto en áreas rurales como urbanas.

En efecto, la agricultura constituye una base para el disfrute de múltiples derechos, entre los que se encuentran el derecho a un nivel de vida adecuado, en el que la agricultura provee los medios para un sustento de vida digno; el derecho al trabajo, en el que la agricultura proporciona las condiciones para empleo libremente elegido para los hombres y mujeres, con el potencial de asegurar salarios y condiciones laborales dignas; el derecho a la vivienda adecuada, en el que la agricultura proporciona los medios para pagar alojamiento y vivienda básicos, habilitado por el acceso a la tierra y los ingresos a través de la agricultura; el derecho al agua, en el que la agricultura, emprendida de una manera ambientalmente sostenible, proporciona los medios de acceso al agua de manera equitativa; el derecho a la alimentación adecuada, en el que la agricultura permite al acceso, pago, y disponibilidad de alimentación, hecho posible a través de prácticas y economía agrícolas; el derecho a la educación, en el que la agricultura proporciona los medios para alcanzar el conocimiento y las habilidades para apoyar una forma digna de vida y sustento; el derecho a la auto-determinación, en el que las prácticas agrícolas se basan en los conocimientos tradicionales de los métodos, iniciativas y experiencias de los agricultores de pequeña escala y los pueblos indígenas⁴.

Pese a la importancia que tiene la agricultura para la satisfacción de múltiples derechos, la inequitativa distribución de la tierra y el hambre continúan siendo un problema a nivel mundial y local, que afecta particularmente a los campesinos y campesinas que producen alimentos, muchos de los cuales no tienen acceso a medios productivos como la tierra. Así

² Las Directrices de Kuala Lumpur para integrar los derechos humanos en la política económica agrícola. El documento fue elaborado por organizaciones de derechos humanos de distintas partes del mundo y contiene un conjunto de directrices para integrar los derechos humanos en la política económica agrícola.

³ Secretaría de la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Center of Concern, *“Directrices de Kuala Lumpur para integrar los derechos humanos en la política económica agrícola”*, Nueva York, 2010. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Directrices%20de%20Kuala%20Lumpur.pdf>.

⁴ Extracto de las *Directrices de Kuala Lumpur para integrar los derechos humanos en la política económica agrícola*, ibíd. párr. 21.

lo han afirmado mecanismos internacionales de protección de derechos humanos y la propia Corte Constitucional. De acuerdo con el Estudio preliminar del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la promoción de los derechos de los agricultores y de otras personas que trabajan en las zonas rurales⁵, cerca de 700 millones de personas que viven en zonas rurales siguen pasando hambre⁶. Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre el Hambre del Proyecto de Desarrollo del Milenio ha señalado que *“el 80% de los habitantes del mundo que pasan hambre viven en zonas rurales. De los 1.000 millones de personas que sufren de pobreza extrema en el mundo de hoy, el 75% viven y trabajan en zonas rurales. Esta situación se ha visto agravada por la crisis mundial de alimentos de 2008 y 2009. Hoy día el 50% de los habitantes del mundo que pasan hambre son campesinos que dependen total o parcialmente de la agricultura para subsistir. El 20% de ellos son familias sin tierra que sobreviven como campesinos arrendatarios o trabajadores agrícolas mal retribuidos que suelen tener que migrar de un empleo inseguro e informal a otro. El 10% de la población que pasa hambre vive en comunidades rurales que se dedican a actividades tradicionales de pesca, caza y pastoreo”*⁷.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha reconocido la magnitud del problema de la tierra en Colombia. En la sentencia C-644 de 2012, la Corte reconoció que los esfuerzos por establecer mecanismos jurídicos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos han sido negativos, y ha señalado que *“la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad”*⁸. Pero además de los problemas históricos que afronta el campesinado, estas mismas instancias también han dado cuenta de los nuevos factores que amenazan los derechos de esta población y, de paso, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria de toda la población.

El Comité Asesor de Naciones Unidas mencionado anteriormente, ha asegurado que dentro de las causas principales de la discriminación y la vulnerabilidad de los campesinos y campesinas se encuentra **la expropiación de tierras**, desalojos y desplazamientos forzados, así como la ausencia de reforma agraria, entre otros⁹. De igual forma, las comunicaciones más urgentes enviadas al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación están relacionadas con denuncias de **expropiación de tierras**, desalojos y desplazamientos forzados¹⁰. Asimismo, la organización FIAN internacional, que lucha por la realización del derecho a una alimentación adecuada, documentó entre 1995 y 2005 más de 100 casos de violaciones del derecho a la alimentación, muchos de ellos relacionados con los mismos factores: la **expropiación de tierras**, los desalojos y los desplazamientos forzados¹¹.

⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 16º período de sesiones, Estudio preliminar del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los agricultores y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Distr. General A/HRC/16/63, 18 de febrero de 2011.

⁶ *Ibíd.* Párr.1.

⁷ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), *“Informe sobre la pobreza rural 2001. El desafío consistente en acabar con la pobreza rural”*, Roma, 2001, disponible en <http://www.ifad.org/poverty/>.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén.

⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 16º período de sesiones, *Estudio preliminar del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los agricultores y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, Distr. General A/HRC/16/63, 18 de febrero de 2011, párr.20 a 24.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

La Corte Constitucional ha llegado a similares conclusiones cuando ha tenido que analizar leyes que afectan los derechos del campesinado o acciones que vulneran derechos de esta población. En la sentencia T-348 de 2012, que analizó la situación de una comunidad de pescadores que veía sus derechos vulnerados ante la implementación de un proyecto de infraestructura en su lugar de pesca tradicional, base de su identidad cultural y de su sustento y alimentación, la Corte aseguró que *“las comunidades que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, en su mayoría rurales, se han enfrentado, por un lado, a un gran crecimiento y tecnificación de la industria de producción de alimentos, y por otro, a la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de macroproyectos”*¹².

Pero además existen evidencias que demuestran que la actividad minera tiene impactos en las actividades económicas agrícolas en los lugares en los que se ha implementado. El departamento del Cesar es un buen ejemplo de las transformaciones de la vocación de la tierra en detrimento de la agricultura y la soberanía alimentaria. Como se sabe, dicho departamento tiene un alto potencial carbonífero desde hace varios años, y su participación en la producción de carbón ha venido en aumento. Así, del 11% de la producción regional y el 7% de la nacional que aportó el departamento entre 1990 y 1995, pasó a contribuir con un 45% y 42% de la producción, respectivamente, entre en 2006 y el 2010. De acuerdo con estudios realizados por el CINEP, este aumento de la producción de carbón en el departamento de Cesar ha significado profundas transformaciones en su estructura productiva, pues la minería terminó por convertirse en el principal sector económico, desplazando al sector agropecuario a un segundo lugar¹³.

Cuadro 6.
Evolución de la participación de los renglones económicos en el Cesar según contribución al PIB 1990-2005

Sector	1990	2005
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	45.13	11.26
Explotación de minas y canteras	7.99	44.54
Industria Manufacturera	8.23	3.60
Electricidad, gas y agua	0.75	2.47
Construcción y obras públicas	4.26	6.65
Comercio	11.61	7.78
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	4.64	5.43
Bancos, seguros y servicios a las empresas	4.59	6.49
Servicios sociales, comunales y personales	14.60	11.78
Total	100	100

Fuente: Caicedo y Hernández, tomado de Cinep, 2011.

Como se observa, para el año 2005 la minería representó el 44.54% del PIB, mientras que el sector agropecuario apenas un 11.26%. Este es un panorama bastante distinto al que se vivía

¹² Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

¹³ Víctor Barrera, *Informe final. Diagnóstico sobre el desarrollo y la evolución del conflicto en el departamento de Cesar*, Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, Bogotá, octubre de 2011.

en ese departamento en el año 1990 cuando este sector representaba un poco menos de la mitad del PIB departamental, con el 45.13%, y la minería apenas un 7.99%¹⁴.

2. La doctrina del justo equilibrio para determinar si una medida afecta derechos humanos

Como fundamento de la demanda, y debido a que la medida establecida en la disposición demandada afecta derechos fundamentales, los accionantes proponen la utilización de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad para determinar si la medida contemplada en el artículo 13 del Código de Minas es desproporcionada e irrazonable y en esa medida inconstitucional. En efecto, el propósito de realizar un análisis de proporcionalidad es establecer si la medida objeto de control de constitucionalidad sacrifica valores, principios o derechos que tengan un mayor peso que el que se pretende garantizar, y si restringe gravemente un derecho fundamental. En consecuencia, la aplicación del principio de proporcionalidad supone *“la valoración de los intereses en juego y la determinación clara de la relevancia constitucional de los bienes jurídicos en tensión, pues solo de esta forma se puede definir, en el caso concreto, el grado de afectación y la forma como deben ceder, para garantizar la eficacia de todos los derechos e intereses protegidos constitucionalmente”*¹⁵.

El derecho internacional y regional de los derechos humanos también contempla estas herramientas cuando se trata de analizar medidas adoptadas por los Estados que pueden impactar negativamente derechos reconocidos a nivel internacional o regional. La doctrina del “justo equilibrio”, que contempla los mismos parámetros de la de proporcionalidad, ha sido aplicada para establecer la compatibilidad entre un acto de la administración y el derecho a la propiedad, y para establecer que cualquier injerencia en este ámbito debe estar basada en un “justo equilibrio” entre el fin perseguido y la naturaleza de dicho acto¹⁶. En un caso conocido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el que se analizó la legitimidad de una medida del Reino Unido relacionada con la limitación del derecho de propiedad, dicho tribunal señaló que *“las medidas de privación de la propiedad individual han de perseguir, tanto en principio como de hecho, un fin legítimo “de interés público”, pero también ha de existir una relación razonable de proporcionalidad entre el medio empleado y el fin perseguido”*¹⁷.

De otro lado, en el caso de Salvador Chiriboga vs. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) utilizó parámetros similares para analizar la proporcionalidad de medidas de expropiación por motivos de utilidad pública. Al respecto, la CorteIDH consideró que con el objetivo de que el Estado satisfaga legítimamente un interés social y de que exista un justo equilibrio con el interés del particular, *“debe utilizar los medios proporcionales a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona objeto de la restricción”*¹⁸. Asimismo estableció que el derecho de propiedad supone que toda limitación a éste debe ser excepcional: *“De la excepcionalidad se deriva que toda medida de restricción debe ser*

¹⁴ Ibíd. Pág. 27.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C- 544 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁶ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) et ál., *Manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas. Aplicación de los principios Pinheiro*. Marzo de 2007, disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf.

¹⁷ Ibíd.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, sentencia del 29 de agosto de 2011. Reparaciones y costas.

*necesaria para la consecución de un objetivo legítimo en una sociedad democrática, de conformidad con el propósito y fin de la Convención Americana. Por lo tanto, es necesario analizar la legitimidad de la utilidad pública y el trámite o proceso que se empleó para perseguir dicho fin*¹⁹ (subrayado fuera del texto).

De igual forma, la CorteIDH ha interpretado el alcance de las razones de interés general comprendido en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual contempla el alcance de las restricciones al goce y ejercicio de los derechos reconocidos, y señaló que “*el requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del ‘bien común’, concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es ‘la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente y alcanzar la felicidad’ (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Considerandos, párr. 1)*”²⁰.

2. Los derechos y bienes protegidos por los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución política son vulnerados por la disposición demandada: el acceso a tierras para el campesinado, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria

En el cuarto cargo de la demanda, los accionantes aseguran que la expresión del artículo 13 del Código de Minas demandada, vulnera la protección de los recursos agrícolas contemplada en el artículo 65 de la Constitución Política y, de paso, la seguridad alimentaria en las regiones en las que se lleva a cabo la minería. Sin embargo, la expresión demandada viola un conjunto de derechos y deberes estatales más amplios que se desprenden de una lectura sistemática de varios artículos de la Constitución, los cuales están relacionados con la producción agropecuaria pero no se limitan a este aspecto. Se trata de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política²¹, los cuales constituyen, en palabras de la Corte Constitucional, “ordenamientos programáticos” y el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones que generen una mejor calidad de vida para el campesinado²². En conjunto, estos tres artículos exigen del Estado la adopción de medidas para garantizar el acceso a la tierra de los campesinos y campesinas, la protección de la producción de alimentos y medidas para garantizar dicha producción como los créditos agropecuarios. Con ello, los artículos protegen el derecho individual a la alimentación y el derecho colectivo a la seguridad y soberanía alimentaria²³.

¹⁹ Ibíd., párr. 74 y ss.

²⁰ Ibíd.

²¹ ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. 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. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad. ARTICULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

²² Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén.

²³ Ibíd.

Estos aspectos son interdependientes. Por un lado, como lo ha afirmado la Corte Constitucional, del mandato de protección de la producción de alimentos se desprende la protección de la seguridad y soberanía alimentaria, pero la producción de alimentos necesita de medios para su producción y de sujetos que realicen esta actividad²⁴. Entre los medios de producción indispensables para realizar la actividad agrícola se encuentran, entre otros, la tierra, el agua y las semillas, y entre los sujetos agrarios se encuentran los campesinos y campesinas como los más vulnerables entre los múltiples actores que intervienen en esta actividad. Efectivamente, los campesinos y campesinas son agricultores a pequeña escala que hacen de la producción agropecuaria su actividad económica, su medio de subsistencia y su garantía de derecho a la alimentación, así como su medio de identificación cultural como sujeto colectivo a partir de formas propias de producción y de relacionamientos particulares con la tierra y los alimentos.

En el sentido anterior, en la sentencia C-644 de 2012, la Corte Constitucional reconoció que *“El acceso a la tierra es relevante para la garantía de varios derechos humanos: del derecho a la alimentación y del derecho a una vivienda adecuada. Adicionalmente, la protección del acceso a la tierra es relevante para garantizar derechos de indígenas, mujeres, afrodescendientes y comunidades campesinas”*. Sobre la interdependencia del derecho a la alimentación y el acceso a la tierra para los campesinos, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación consideró que el acceso a la tierra *“es uno de los principales elementos necesarios para erradicar el hambre en el mundo”*, que *“la pobreza rural suele estar estrechamente vinculada con la desigualdad extrema en el acceso a la tierra”*, y que *“el acceso a la tierra es con frecuencia indispensable para asegurar el acceso a los alimentos y a medios de vida y, por tanto, para garantizar que las personas estén a salvo del hambre”*²⁵.

El acceso a la tierra para los campesinos, el derecho a la alimentación y los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria tienen asidero constitucional. Frente al derecho a la alimentación, la Corte Constitucional ha considerado que tiene respaldo en varias fuentes. Por un lado, en los artículos 43 y 44 superiores que contemplan la protección a las mujeres en embarazo y el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños y niñas, respectivamente. Por otro, en los artículos 64, 65, 66, 78 y 81 superiores, los cuales protegen la producción alimentaria y los mecanismos para lograrlo; y finalmente, en el derecho internacional de los derechos humanos, el cual reconoce con claridad la alimentación como derecho y ha ingresado al ordenamiento jurídico colombiano por medio del bloque de constitucionalidad. Incluso en varias de sus sentencias la Corte Constitucional ha traído a colación conceptos de mecanismos internacionales de protección de derechos humanos a la hora de delimitar los contenidos del derecho y las obligaciones del Estado en la materia²⁶.

Al respecto, vale la pena mencionar que este derecho está reconocido en múltiples tratados internacionales, entre los cuales sobresale el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11.1 (PIDESC). Fue el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el que aportó, en 1999, una definición del derecho a la

²⁴ Ibid.

²⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Quincuagésimo séptimo período de sesiones, *Informe sobre el derecho a la alimentación preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos*, Distr. General A/57/356, 27 de agosto de 2002.

²⁶ Ver, entre otras, sentencias C-644 de 2012 y T-348 de 2012.

alimentación mediante la Observación General n°12, la cual ha sido adoptada por la Corte Constitucional y constituye un referente obligatorio frente a este derecho social. Tanto el Comité como el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación definieron dos componentes del derecho: por un lado, el derecho a una alimentación *adecuada*, el cual comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, alimentos que no contengan sustancias nocivas, alimentos que sean aceptables para una cultura determinada, y alimentos que sean accesibles en formas sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. Por otro, el derecho fundamental a *estar protegido contra el hambre*. Sin embargo, el Relator le agregó un componente adicional, consistente en que el acceso a la alimentación debe ser *satisfactorio y digno*²⁷. Este último componente implica que, para que la alimentación sea compatible con la dignidad humana, el derecho a una alimentación adecuada debe ser interpretado como el derecho a poder alimentarse por sus propios medios, con dignidad, y ser aceptable culturalmente²⁸.

De otro lado, existen unas obligaciones de los Estados frente a este derecho. Estas obligaciones son, como en el resto de derechos, las de respetar, proteger y hacer cumplir el derecho. Para el caso que nos ocupa, resultan relevantes las obligaciones de respetar y de proteger, que en el caso de la alimentación se refieren a abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir el acceso a la alimentación (obligación de respeto), y de proteger el acceso *ya existente* a la alimentación de aquellas comunidades que se proveen sus propios alimentos mediante la agricultura (obligación de proteger). Asimismo existen las obligaciones de “*luchar contra la discriminación (de jure y de facto) en el acceso a la alimentación y en el acceso a los recursos productivos, particularmente la tierra, por parte de las personas y grupos vulnerables, en particular las poblaciones indígenas*”²⁹.

El derecho a la alimentación ha sido analizado recientemente por la Corte Constitucional desde la perspectiva de las comunidades rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza³⁰. Desde este enfoque, la Corte ha venido llamando la atención sobre la relación de subsistencia que tienen las comunidades étnicas y campesinas con los recursos naturales, y sobre la necesidad de que “*en los proyectos o decisiones sobre desarrollo sostenible, se dé prevalencia a los intereses de estas comunidades cuando su alimento depende de los recursos que explotan y producen tradicionalmente*.”³¹. Con base en lo anterior, la Corte también ha abogado por la sostenibilidad ambiental, pero además por la sostenibilidad social y la sostenibilidad cultural, estableciendo que la primera “*pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad*”, en tanto la segunda exige que “*el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados*”³².

²⁷ Según el Relator, “El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación, Distr. Gen. E/CN.4/2001/53, 7 de febrero de 2001, párr. 14.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional, Roma, 2009.

³⁰ Al respecto, ver sentencias C-262 de 1996 y T-348 de 2012.

³¹ Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

³² *Ibid.*

Es asimismo como de los artículos 64, 65 y 66, la Corte ha desprendido el concepto de seguridad alimentaria y, recientemente, el de soberanía alimentaria, el cual da cuenta de múltiples componentes que buscan otros fines además de aquel consistente en permitir el acceso a alimentos que abastezcan las necesidades nutricionales de la comunidad (el cual es el sentido restringido del concepto de seguridad alimentaria). La soberanía alimentaria tiene como objetivo el bienestar y supervivencia de quienes cultivan la tierra a partir de los siguientes elementos: el derecho a preservar los recursos naturales en la producción de los alimentos, la producción de comida saludable, la defensa de la cultura campesina en los procesos de producción y la implementación de sistemas locales de producción, industrialización, circulación y comercialización³³. La Corte ha venido recogiendo este concepto, propuesto por movimientos campesinos a nivel global y local, retomándolos además de organismos internacionales que *“no han sido ajenos a estos movimientos sociales”*³⁴. La Corte Constitucional tampoco lo ha sido y ha venido retomándolos y definiéndolos para defender el derecho a la alimentación de las comunidades *“que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia”*³⁵.

Por todo lo anterior, la declaratoria de utilidad pública en todas sus ramas y fases afecta de manera desproporcionada actividades protegidas por la Constitución y una multiplicidad de derechos que tienen rango constitucional, así como también desconoce los deberes que tiene el Estado frente al campesinado, todos los cuales (derechos y deberes) entran en tensión con la actividad y minera y se ven de hecho afectados por dicha actividad. En primer lugar, la disposición demandada vulnera el mandato del artículo 64 de la Constitución que contempla que el Estado deberá promover el acceso progresivo a la tierra. Lo hace de manera doble. En primer lugar, porque al establecer que la minería es de utilidad pública en todas sus ramas y fases se permite de manera automática y sin ningún mecanismo de ponderación y valoración caso a caso, que se expropian bienes que hayan sido adjudicados al campesinado por distintas vías como mecanismos para democratizar el acceso a la tierra. Así, la disposición demandada permite que se reviertan los pocos esfuerzos que ha hecho el Estado colombiano en la materia.

Pero por otro lado impide que se adjudiquen tierras a los campesinos, pues en la medida en que se expropian tierras a favor de la minería, en todas sus ramas y fases como lo permite la disposición demandada, las tierras no estarán disponibles para ser redistribuidas entre la población que constitucionalmente tiene derecho a acceder a las tierras. Como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-644 de 2012, *“de los artículos 58, 60 y 64 se desprende un principio de democratización de la propiedad a favor de trabajadores agrarios y campesinos, con fundamento en el cual es posible el establecimiento de restricciones a la enajenación de predios rurales”*.

En segundo lugar, la disposición demandada desconoce el lugar que tiene la actividad agrícola en nuestro ordenamiento (arts. 65 y 66 de la Constitución), vulnerando de paso el derecho a la alimentación de las comunidades en las que se lleve a cabo la actividad minera,

³³ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

³⁵ Ibíd.

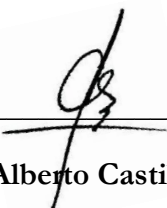
pues privilegia desproporcionadamente y de manera incondicional una actividad económica (la minera) sobre otra (la agricultura) que permite el acceso a alimentos de manera satisfactoria y digna. Finalmente, la expresión demandada también vulnera los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria, pues al priorizar de manera absoluta la actividad minera sobre cualquier otra actividad económica, desplaza la actividad agrícola, afectando con ello la producción de alimentos y la protección de sistemas locales de producción que recojan la cultura campesina. En suma, la disposición demandada afecta el acceso a las tierras para el campesinado, el derecho individual a la alimentación de campesinas y campesinos y de quienes se abastecen de sus productos, e impacta negativamente la continuidad del campesinado como sujeto colectivo al violar la soberanía alimentaria de las comunidades campesinas.

3. Conclusiones y solicitud a la Corte Constitucional

La expresión demandada otorga un calificativo absoluto de utilidad pública e interés social a la actividad minera en todas sus ramas y fases con fines de expropiación. Con ello, la disposición del artículo 13 de la Ley 685 de 2001 prioriza de manera absoluta la actividad minera sobre objetivos constitucionales (como el democratizar el acceso a la tierra), deberes del Estado frente a los campesinos y campesinas (como el brindar acceso a las tierras, las cuales son además base de la agricultura campesina) y derechos de los sujetos campesinos y de la ciudadanía en general (como el derecho a la alimentación y la seguridad y soberanía alimentaria), sin que sea posible demostrar que dicha medida resulta proporcional y equilibrada para alcanzar los fines que persigue, pues estos entran en tensión con otros que tienen rango constitucional. Adicionalmente, como se demostró con el caso de Cesar, existe evidencia que demuestra que la minería cambia la vocación de la tierra, desplazando la agricultura y afectando el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria de los pueblos.

Con base en lo anterior, solicito de manera respetuosa a la Corte constitucional que declare la inconstitucionalidad de la expresión “En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases” del artículo 13 de la Ley 685 de 2010, por vulnerar de manera desproporcionada las disposiciones constitucionales señaladas en la demanda de la referencia, y que adicionalmente tenga en cuenta la violación de los artículos 64 y 66 de la Constitución Política, con base en los argumentos expuestos en esta intervención.

De los señores Magistrados y señoras Magistradas con toda atención,



Jesús Alberto Castilla Salazar

CC. 13375353 de Convención