

CONSULTA CAMPESINA EN COLOMBIA

Por

Jhon Noriega

Juan Camilo Ortega

Carlos Duarte



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[VIGILADA MINEDUCACIÓN No. 12209 de 2016]



Instituto de
Estudios
Interculturales



Especialización
en Jurisdicción
Agraria y Derecho
de Tierras

CONSULTA CAMPESINA EN COLOMBIA

Introducción

El campo colombiano, históricamente marcado por la desigualdad, el conflicto armado y la invisibilidad estatal, ha sido el escenario de luchas sostenidas por el reconocimiento de los derechos de sus habitantes. En este contexto, el campesinado, a pesar de permanecer en los márgenes del reconocimiento jurídico y de las políticas públicas, se ha construido como un actor social y político fundamental para la soberanía alimentaria, la conservación ambiental y la construcción de paz.

La Constitución Política de 1991, si bien sentó las bases de un Estado social de derecho con vocación participativa, no explicitó el estatus del campesinado como sujeto colectivo de derechos, lo que generó un vacío normativo y una asimetría frente a otros grupos sociales, como los pueblos indígenas y las comunidades negras, que sí fueron reconocidos con derechos específicos, incluyendo el fundamental derecho a la consulta previa.

No obstante, la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2023, que modificó el artículo 64 de la Constitución para reconocer al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, marca un hito jurídico y político que parece haber transformado este panorama.

Esta reforma no solo impone al Estado la obligación de adoptar medidas concretas y diferenciadas para garantizar los derechos fundamentales y colectivos de la población campesina, sino que enfatiza un mandato de “participación reforzada”; así mismo esta población de manera individual y colectiva tienen el “derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos”.

Teniendo en cuenta las premisas anteriores, nuestra interpretación se desarrollará en torno a los siguientes tres postulados: i) que al existir el derecho a la “Consulta Previa” para otras poblaciones de especial protección (como son las comunidades étnicas) es necesario valorar bajo una óptica simétrica aunque no igual la implementación de los principios de “no discriminación” y de la “participación reforzada” del campesinado; ii)

dicha participación reforzada, debería adoptar la forma de una “Consulta Campesina”; iii) sostenemos que los fundamentos jurídicos y conceptuales de la Consulta Campesina se aparta de la Consulta Previa étnica, en cuanto no se desprende de la Ley 21, la Ley 70 o el Convenio 169 de la OIT, sino más bien del Acto legislativo 01 del 2023, el Art 64 de la CP y el Art 2 de la UNDROP.

Así las cosas, este escrito tiene como objetivo central plantear la viabilidad jurídica de un mecanismo de consulta propio y adaptado para la población campesina en Colombia. Nuestro argumento es que este mecanismo constituye una exigencia ineludible del principio de igualdad material y del mandato de participación sustantiva. Para ello, el documento analiza los vacíos normativos históricos, el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional que ha sentado las bases para una participación diferenciada de comunidades campesinas —ejemplificado por sentencias como la T-348 de 2012, que exigió un diálogo sustantivo y elementos propios de una consulta para comunidades no étnicas afectadas por proyectos—, y cómo el Acto Legislativo 01 de 2023 solidifica el fundamento para la construcción de una consulta campesina.

Finalmente, aborda los desafíos de implementación y propone recomendaciones para su institucionalización, incluyendo la posible ruta a través de una Directiva Presidencial, como un paso inicial hacia una democracia rural más inclusiva.

1.

RECONOCIMIENTO DEL CAMPESINADO Y NUEVOS ENFOQUES EN LA PARTICIPACIÓN DIFERENCIADA

Esta sección explora el recorrido hacia el reconocimiento constitucional del campesinado en Colombia y los persistentes desafíos en la garantía de su participación plena. Inicialmente, se analizará cómo el Acto Legislativo 01 de 2023 representa un avance significativo al establecer la participación reforzada como un mandato constitucional ineludible para el campesinado. Posteriormente, se abordará la distinción entre la consulta previa de los pueblos étnicos bajo el Convenio 169 de la OIT y la necesidad de un nuevo enfoque para el campesinado, destacando cómo la jurisprudencia constitu-

cional ha perfilado un derecho emergente a la participación diferenciada que se materializa en una consulta campesina, reconociendo su particular vínculo cultural y territorial, así como su proyecto de vida.

1.1. Participación Reforzada como mandato constitucional

Como se ha mencionado, el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, incorporado mediante el Acto Legislativo 01 de 2023, representa un hito en la historia jurídica y política de Colombia. Esta reforma, que modificó el artículo 64 de la Constitución Política, no solo reconoce el papel esencial del campesinado en la producción de alimentos y en la sostenibilidad del país, sino que también ordena al Estado adoptar medidas específicas para garantizar sus derechos en condiciones de igualdad material.

Entre las obligaciones estatales frente al campesinado se encuentran: (i) la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos; (ii) la consecución de la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial; (iii) garantizar el acceso a bienes y derechos como la educación, la vivienda, la salud, servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, acceso a la propiedad de la tierra y al territorio, acceso a semillas, a un ambiente sano, a recursos naturales y diversidad biológica, a la participación reforzada, a la conectividad digital, a la mejora de infraestructura rural y a los servicios de extensión agropecuaria y empresarial.

Así, la incorporación expresa del campesinado al texto constitucional tiene una doble dimensión: por un lado, amplía el espectro de sujetos colectivos protegidos por la Carta Política y establece un mandato claro de acción estatal diferenciada en su favor. Además, impone al Estado la obligación de adaptar su institucionalidad para responder de manera efectiva a las condiciones de vulnerabilidad del mundo rural campesino.

En cuanto a la participación reforzada del campesinado, es importante referirse a los Artículos 2.3 y 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP). Este instrumento internacional consagra el derecho de los campesinos a participar activa y libremente, sea directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en la preparación y aplicación de las políticas, los programas y los proyectos que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia. Además, establece la obligación para los Estados de promover dicha participación en los procesos de toma de decisiones que les conciernan, incluyendo la formulación e implementación de normas en materia de seguridad alimentaria, trabajo y medio ambiente.

Si bien Colombia, en 2018, se abstuvo en la votación de la Declaración UNDROP, a finales de 2022 el Estado colombiano envió una nota diplomática al Secretario General de Naciones Unidas manifestando su decisión de apoyar e implementar dicho instrumento (Pierrick, 2023). Respecto a ello es importante aclarar que:

1. Para que el contenido de la UNDROP sea vinculante para el Estado colombiano, esta debería ser incluida como parte del bloque de constitucionalidad.

2. La nota diplomática es un documento oficial de comunicación entre Estados que transmite posiciones e intenciones, pero se clasifica como un instrumento de *soft law* (Cerda Dueñas, 2017). Aunque no es una fuente formal del derecho internacional ni vinculante por sí misma, sí refleja la voluntad política de un Estado.
3. La Corte Constitucional en la Sentencia C-077 de 2017, ya ha reconocido que la UNDROP sistematiza instrumentos de derechos humanos y puede ser utilizada como referente interpretativo en casos concretos, coincidiendo con los preceptos constitucionales. En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que el contenido de la UNDROP, al armonizar los principales instrumentos de derechos humanos con la realidad de los campesinos y trabajadores rurales, coincide con los preceptos constitucionales del país^[1]. Esta alineación permite que la Declaración sirva como un referente interpretativo crucial para la resolución de casos concretos relacionados con los derechos del campesinado, tal como la Corte ha utilizado instrumentos similares en el pasado para fundamentar sus decisiones

Precisamente, previo a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2023, diversas sentencias de la Corte Constitucional (T-348, 2012; C-077 de 2017; C-073 de 2018; C-644 de 2012) ya perfilaban un derecho emergente a la participación reforzada del campesinado como un reconocimiento que, en atención al desarrollo jurisprudencial, se situaba entre el derecho general a la participación ciudadana y la consulta previa de grupos étnicos. Ahora, con el actual Art. 64 constitucional, este derecho fue reconocido expresamente por la norma de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico colombiano y su garantía implica, en términos jurisprudenciales:

1. **Espacios de información y concertación** en los que se garantice el consentimiento libre e informado de las comunidades afectadas por decisiones que impacten su entorno, forma de vida y subsistencia.
2. **Mecanismos accesibles:** asegurar que los procesos de participación estén diseñados para facilitar el acceso de las comunidades rurales.

1 Al respecto la corte señaló:

“El Consejo de Derechos Humanos aprobó así la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Si bien es cierto que, al tratarse de instrumentos que han sido considerados como Soft Law, no se trata de disposiciones que sean per se vinculantes para los Estados; también lo es que este tipo de documentos no hacen otra cosa sino sistematizar los principales instrumentos de derechos humanos ratificados por los Estados (Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y articularlos en clave de determinadas problemáticas o grupos poblacionales. Tampoco hay que olvidar que esta Corte ya ha hecho uso de estos instrumentos para solucionar casos concretos, y para evaluar la constitucionalidad de otras disposiciones legales, en la medida en que ha considerado que coinciden con los preceptos constitucionales” (C-077, 2017).

3. **Información veraz y completa:** proveer datos claros y oportunos que permitan el diálogo y la concertación informada.
4. **Procesos participativos efectivos:** diseñar procedimientos que consideren las reivindicaciones campesinas en la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente aquellas relacionadas con su territorio y bienestar.

En sí, este derecho implica que las políticas públicas no pueden implementarse de manera unilateral, sin consulta ni concertación con las comunidades afectadas, como lo enfatizó la Corte Constitucional en la Sentencia C-077 de 2017.

No obstante, estos elementos, a más de un año de su promulgación, el Acto Legislativo 01 de 2023 carece aún de un desarrollo normativo e institucional que permita su implementación efectiva. No existe, por ejemplo, una reglamentación que defina los alcances de la protección especial, ni un marco que establezca mecanismos claros de participación reforzada para el campesinado en las decisiones administrativas o legislativas que afectan sus territorios.

Respecto de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la garantía efectiva de los derechos del campesinado no puede depender exclusivamente de la voluntad política. Es indispensable que existan mecanismos institucionales específicos que permitan ejercer esos derechos de forma concreta, especialmente en contextos de desigualdad estructural. En diversas decisiones, el tribunal ha señalado que la exclusión histórica del campesinado en la formulación de políticas públicas agrarias ha generado una situación de discriminación sistemática, que el Estado debe superar mediante acciones afirmativas, mecanismos de participación diferenciada y medidas de reconocimiento institucional. Esto implica que no basta con declarar principios en el texto constitucional: se requiere dotarlos de instrumentos jurídicos, administrativos y procedimentales que permitan a las comunidades campesinas incidir en las decisiones que afectan su territorio, su economía y su forma de vida.

En este contexto, el reconocimiento constitucional del campesinado podría volverse un hito meramente simbólico si no se traduce en instrumentos jurídicos y procedimentales que más allá del desarrollo jurisprudencial, hagan efectiva su implementación. La ausencia de mecanismos de participación diferenciada, diseñados para prevenir impactos adversos en el proyecto de vida campesina y para garantizar su derecho al territorio, constituyen un vacío estructural que limita la capacidad del campesinado para ejercer plenamente su derecho a incidir en las decisiones que afectan directamente su territorio, su cultura y sus medios de vida.

1.2. Más allá del convenio 169 de la OIT: un nuevo enfoque campesino

Entre los argumentos que se suelen encontrar respecto a la viabilidad o no de mecanismos de participación propios del campesinado, o dicho de manera expresa, una Consulta Campesina, es su exclusión del Convenio 169 de la OIT, adoptado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991. Este instrumento internacional, considerado parte del bloque de constitucionalidad, reconoce el derecho de los pueblos étnicos a ser consultados de manera previa, libre e informada frente a decisiones que los afecten directamente; sin embargo, el campesinado no fue incluido entre sus beneficiarios al no ser reconocido como un grupo culturalmente diferenciado.

La Sentencia T-348 de 2012 de la Corte Constitucional es un ejemplo de lo mencionado. En esta decisión, la Corte examinó el caso de una comunidad de campesinos pescadores que interpuso una acción de tutela contra el Distrito Turístico de Cartagena, argumentando que el proyecto “Anillo Vial Malecón de Crespo” afectaba gravemente sus actividades de pesca artesanal, principal fuente de sustento familiar durante más de 50 años.

Si bien esta sentencia de tutela representa un desarrollo jurisprudencial significativo acerca del derecho a la participación del campesinado, en su argumentación la Corte precisó que, si bien a la asociación de pescadores accionantes no le asistía el derecho a la Consulta Previa —al no ser un grupo culturalmente diferenciado como indígenas o afrodescendientes—, sí les correspondía la garantía de participación efectiva. Basándose en los artículos 2, 40, 79 y 103 de la Constitución Política, el Tribunal afirmó que las comunidades afectadas por decisiones administrativas o proyectos de infraestructura que impacten directa y significativamente su entorno social, económico y ambiental, tienen derecho a que se les asegure esta participación. Esta garantía impone a las autoridades el deber de concertar medidas que protejan los derechos fundamentales de estas poblaciones, especialmente cuando se vean afectados sus medios de subsistencia, sus tradiciones o su acceso a un ingreso mínimo.

Esta omisión del campesinado como un sujeto culturalmente diferenciado ha generado una situación de *profunda asimetría normativa*. Mientras las comunidades étnicas cuentan con un marco jurídico robusto que respalda su derecho a la consulta previa, las comunidades campesinas han carecido de un instrumento equivalente; teniendo como consecuencia la invisibilidad en los procedimientos y espacios de toma de decisiones que involucran su proyecto de vida, territorialidades, etc.

No obstante, la comprensión del campesino como sujeto individual y colectivo se ha transformado de manera tal, que el Acto Legislativo 01 de 2023 señala que el Estado reconoce las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campe-

sinado, que a su vez son acompañadas por el reconocimiento explícito del derecho al territorio.

En términos de lo cultural, La *Comisión de Experto(a)s del Campesinado* (ICANH 2020), destaca que esta dimensión está marcada por algunos ejes centrales, que a la vez se pueden tomar como diferenciales respecto de otras poblaciones. Entre estos se encuentran:

- Diversidad cultural del campesinado, que refleja la existencia de múltiples formas de vida campesina; las cuales están marcadas por la diversidad de la ruralidad del país, así como por procesos de territorialización.
- Formas de reproducción cultural campesinas, la cuales persisten, se transforman y consolidan al poner en práctica estrategias de autoprotección (tradición oral, por ejemplo) que se transmiten entre generaciones.
- “Concepciones y conocimiento campesinos. (...) En sus prácticas cotidianas, así como en sus festividades, las comunidades campesinas generan y transmiten visiones y representaciones del mundo (...). Este eje también se concreta con formas de trabajo colectivas, (...) prácticas, manejos y valoraciones (...) en torno a la naturaleza basados en un conocimiento local que les permite vincularse de manera práctica con las propiedades de los ecosistemas y su preservación, y acomodarse a la limitaciones, potencialidades y dinámicas del ambiente”.

Para la Comisión de Experto(a)s del Campesinado (ICANH 2020), estos saberes son resultado de una acumulación de conocimientos sobre el entorno natural: manejo del agua, técnicas de cultivo, cuidados de los suelos, la cría de animales, la alimentación, etc. A la vez, Noriega (2024), agrega que estas prácticas no solo aseguran la sostenibilidad de su vida cotidiana, sino que también refuerzan sus vínculos comunitarios y su capacidad para gestionar conflictos de forma autónoma.

Estos elementos son relacionados como parte del denominado proyecto de vida campesina, el cual representa en sí un nuevo enfoque respecto a las consideraciones hacia esta población, y a su vez hace parte del denominado “corpus iuris del campesinado”. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este *corpus iuris* comprende el abanico de derechos necesarios para que el campesino pueda realizar su proyecto de vida y para que pueda desarrollarse una estrategia global de desarrollo rural a favor de la población campesina, todo, anclado a los artículos 13 y 64 de la Constitución

Presentado en palabras de la Corte Constitucional, la sentencia C-077 de 2017 resalta:

“Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento

*jurídico también reconoce en el campo un bien jurídico de especial protección constitucional, **y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida.** Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana”.*

Como se ve, el campesinado como sujeto culturalmente diferenciado cuenta con herramientas que permitirían fundamentar un nuevo enfoque en el quehacer institucional y en la proyección de políticas públicas e intervenciones territoriales. Dicho enfoque se relaciona estrechamente con las garantías jurisprudenciales construidas por la Corte Constitucional en distintos fallos, y que tiene entre sus propósitos promover la realización del proyecto de vida del campesinado, y, por ende, la protección de las “Concepciones y conocimiento campesinos”.

Lo anterior a la luz del modificado artículo 64 implica, además, la protección de los elementos asociados a las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental. Aspectos en donde además el derecho al territorio aporta nuevos elementos para el sustento de una Consulta Campesina en Colombia.

Ahora bien, a partir de lo expuesto es importante mencionar que el principio de participación sustancial es uno de los pilares del Estado social de derecho consagrado por la Constitución Política de 1991. Si bien este principio ha sido desarrollado con mayor fuerza en relación con los pueblos étnicos, especialmente tras la ratificación del Convenio 169 de la OIT, la participación no puede ser entendida como un privilegio de determinados grupos culturales, sino como una garantía transversal a todos los sujetos colectivos que enfrentan condiciones estructurales de exclusión y vulnerabilidad.

Desde una perspectiva evolutiva del derecho constitucional, se ha consolidado una línea jurisprudencial que extiende los principios de participación efectiva más allá de los pueblos étnicos, reconociendo su aplicabilidad también para comunidades campesinas. La Corte ha sostenido que las personas, familias y comunidades potencialmente afectadas por decisiones administrativas tienen derecho a ser informadas y a participar de forma oportuna, adecuada y sustancial. En ese sentido, aunque el campesinado no goce del estatus jurídico derivado del Convenio 169 de la OIT, la corte ha reconocido que su condición de vulnerabilidad estructural y su arraigo territorial justifican la adopción de mecanismos específicos de participación sustantiva, más allá de las formas meramente formales o simbólicas.

Por ejemplo, en decisiones relacionadas con la conformación de figuras de ordenamiento como las Zonas de Reserva Campesina, la Corte ha subrayado que el campesinado

debe ser tratado como un sujeto colectivo con derechos territoriales diferenciados, en virtud de su vínculo histórico, económico y cultural con la tierra. La omisión de canales de participación reales y estructurados en estos procesos no solo vulnera principios de igualdad material, sino que perpetúa una exclusión histórica incompatible con el modelo constitucional de democracia participativa.

No se trata entonces, de permitir únicamente que las comunidades rurales “opinen”, sino de garantizar condiciones jurídicas y procedimentales para que sus voces “incidan” en las decisiones públicas. Este mandato exige al Estado desarrollar mecanismos concretos, como la consulta campesina, que reconozcan la especificidad del sujeto campesino y su derecho a participar en la definición del rumbo de los territorios que habita, trabaja y transforma.

2.

CONSTRUYENDO LA CONSULTA CAMPESINA:

APORTES INICIALES

La creación de una consulta campesina como mecanismo específico de participación diferenciada plantea un desafío complejo: Bajo el marco constitucional actual, ¿es viable establecer un instrumento de consulta para comunidades campesinas que, sin ser idéntico, genere una simetría relativa de derechos con la Consulta Previa de pueblos étnicos?

Esta sección argumenta que sí. El diseño de un mecanismo de consulta campesina encuentra sustento en al menos tres fuentes jurídicas: el mandato constitucional de participación, el reconocimiento del campe-

sinado como sujeto de especial protección, y la jurisprudencia constitucional que reconoce la necesidad de adaptar las formas de participación a las condiciones de grupos históricamente excluidos.

Desde la perspectiva del artículo 13 constitucional, este impone al Estado el deber de promover condiciones reales de igualdad, lo cual implica adoptar medidas especiales a favor de quienes se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. El actual artículo 64 refuerza esta obligación al establecer que el campesinado tiene derecho a políticas diferenciadas y participación en la vida nacional.

A nivel jurisprudencial, como ya se ha mencionado, la Corte ha reconocido que existen escenarios en los que comunidades campesinas deben ser incluidas en procesos participativos específicos, sobre todo cuando está en juego el acceso a la tierra, el uso del

territorio o la afectación colectiva de sus derechos fundamentales y proyecto de vida. En Sentencia SU-133 de 2017, por ejemplo, el tribunal estableció que la participación de comunidades campesinas debía ser garantizada en procesos de delimitación ambiental, bajo principios de equidad y justicia procedimental. Esto, junto a las demás bases jurisprudenciales y constitucionales asociadas en este documento, abre la puerta para estructurar un procedimiento propio, con fases, criterios de representatividad, tiempos razonables y efectos vinculantes.

Desde el ámbito doctrinal, autores como Gutiérrez Sanín y Fajardo Montaña (2020) han argumentado que el reconocimiento del campesinado en el orden constitucional debe ir acompañado de un régimen participativo adaptado, que permita su interlocución directa con el Estado. En su propuesta, la consulta campesina no es una extensión mecánica de la consulta previa étnica, sino un nuevo instrumento, diseñado conforme a los principios de equidad, enfoque territorial, protección de la economía campesina y gobernanza rural.

2.1. Aportes desde el Derecho al Territorio

Como se ha mencionado, la modificación que introduce el Acto Legislativo 01 al artículo 64 de la Constitución, admite el especial vínculo que existe entre los campesinos, la tierra y más allá la naturaleza en su conjunto. Lo anterior, sin limitarlo a la dimensión económica de “productor agropecuario”, sino que le reconoce como un actor protagónico en la soberanía alimentaria nacional que cuenta con diversas formas suigéneris de territorialidad.

Noriega (2024), comenta que algunas de estas formas de territorialidad campesina cuentan con un marco normativo que permite su desarrollo y/o regulación, tales como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA) y los Distritos Agrarios. Sin embargo, la existencia y diversidad de los territorios campesinos no se circunscribe exclusivamente a estándares normativos formales y pueden ser mucho más diversos a lo señalado^[2].

Ahora, aunque el Acto legislativo plantea otros elementos^[3], para el interés de este

- 2 Al respecto se puede traer el concepto que sobre las territorialidades campesinas integre el Decreto 0780 de 2024: las territorialidades campesinas son “territorios en que se evidencia el estrecho relacionamiento del campesinado con la tierra, la naturaleza y el territorio con condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales; que históricamente han venido siendo ocupados o gestionados por las comunidades campesinas y constituyen el ámbito tradicional de sus actividades en las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental, como sujetos de derechos y especial protección constitucional (Decreto 780 de 2024, 2024)
- 3 Entre estos se encuentra la prohibición de discriminación del campesinado como otro mandato contenido en la misma norma, allí se especifica que el sujeto colectivo campesino es libre e igual a todas las demás poblaciones.

escrito es preciso resaltar que lo territorial se plasma de manera explícita en la modificación constitucional como un enfoque y como un derecho de esta población. Esto, visto de manera integral, supone la articulación de las dimensiones y obligaciones estatales frente al campesinado en sus formas de territorialidad, aspecto que a su vez debe integrar supuestos desarrollados por la jurisprudencia constitucional como, por ejemplo:

En la Sentencia T-673 de 2012, la Corte Constitucional estableció una relación intrínseca entre la especial protección constitucional del campesinado, la salvaguarda de su proyecto de vida, y su vínculo particular con la tierra y el territorio. Este espacio físico, fundamental para sus labores diarias, es reconocido como central para su forma de vida culturalmente diferenciada. Por ende, la sentencia subraya la necesidad de proteger su acceso a la tierra y al territorio para evitar graves perjuicios a la comunidad, tales como la inequidad, la desigualdad social y la pérdida cultural.

A su vez, estos supuestos los identificó la Corte Constitucional en la sentencia C-644 de 2012, al señalar que en la medida en que la subsistencia y la realización del proyecto de vida de las comunidades campesinas dependan de la explotación de la tierra y de sus frutos, se establece una relación fundamental entre dicha población, su nivel de vulnerabilidad, y la tierra (o el “campo”).

Lo anterior se desarrolla en sentencias como la mencionada C-644 de 2012, la C-623 de 2015 y la SU-426 de 2016, en las que se evidencia la necesidad de proteger todos los contenidos del derecho a la tierra: (i) acceso, por ejemplo, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales; (ii) acceso a los recursos que permitan realizar los proyectos de vida de los titulares del derecho a la tierra y al territorio; y (iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de acceso a la tierra como la propiedad, la posesión y la tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas.

Como se ve, el derecho al territorio se encuentra estrechamente ligado al proyecto de vida campesino y su relación con la tierra. Vínculo en el cual además se extienden las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental. Es así como los instrumentos de planificación asociados a algunas de las territorialidades formalmente constituidas, por representar el proyecto de vida campesina, se pueden tomar como un aporte en la materialización de una Consulta Campesina.

Para ampliar esta afirmación es relevante mencionar que las Zonas de Reserva Campesina y los Territorios Campesinos Agroalimentarios asocian instrumentos de planificación

El párrafo 1 aclara que los campesinos, de forma individual, conservarán la propiedad sobre la tierra que le corresponda cuando quieran separarse de la colectividad, en el caso de territorios campesinos donde la propiedad sea colectiva; y, el último párrafo ordena la creación de un trazador presupuestal del campesinado como una herramienta que debe servir para el seguimiento del gasto y la inversión dirigida a esta población.

y ordenación, como lo son los *Planes de Desarrollo Sostenible (ZRC)* y los *Planes de Vida Digna (TECAM)*. Dichos instrumentos tienen en común que reflejan la visión campesina del territorio, e integran estrategias, objetivos, programas y proyectos en búsqueda de garantizar la permanencia en el mismo, la soberanía alimentaria, el cuidado y conservación del patrimonio cultural, el cuidado y conservación ambiental, la cultura campesina, la transformación de conflictividades rurales, entre otros.

2.2. Aportes desde la planificación campesina

Si bien estos argumentos se fundamentan en la formalidad de figuras como las ZRC y los TECAM, es crucial destacar que la consulta y participación campesina trascienden dicha formalidad. No obstante, desde una óptica de articulación e implementación de instrumentos formales, las disposiciones que el campesinado integra en los PDS y los PDVS gozan de especial protección constitucional. Esto se debe a que dichos planes no solo reflejan su proyecto de vida y su intrínseca relación con la tierra, sino también sus apuestas para el desarrollo de las dimensiones que les han sido constitucionalmente reconocidas

Para llevar este argumento a la práctica, se ha hecho una revisión general de nueve (9) Planes de Desarrollo Sostenible de distintas ZRC^[4], los cuales comparten elementos que fundamentan la necesidad de una consulta campesina respecto a iniciativas que disminuyan su marco de protección o que sobrepongan intereses de agentes externos a la territorialidad. Entre dichos elementos se encuentran:

1. El territorio como eje articulador del proyecto de vida campesino:

Los PDS revisados establecen que el territorio no es solamente un espacio físico delimitado (un polígono), sino el fundamento y la expresión material del proyecto de vida campesino. Estos documentos priorizan el ordenamiento territorial y la formalización de la tenencia de la tierra, reconociendo que la seguridad jurídica y la equitativa distribución del suelo son indispensables para el desarrollo de sus actividades productivas, sociales y culturales.

4 Los PDS revisados de manera general son: 1. PDS de la Zona de Reserva Campesina del Guaviare. 2. PDS de la Zona de Reserva Campesina de Morales y Arenal, Sur de Bolívar. 3. PDS Zona de Reserva Campesina de Cabrera (Cundinamarca). 4. PDS Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra (ZRC-VRC). 5. PDS Zona de Reserva Campesina No. 2 (Montes de María). 6. PDS de la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz (Bogotá). 7. PDS Zona de Reserva Campesina en constitución Sector Güejar Cafre, municipio de Puerto Rico, Meta. 8. PDS para la Aspiración de Zona de Reserva Campesina de Santa Rosa, Departamento del Cauca. 9. PDS Zona de Reserva Campesina Losada Guayabero

Por ejemplo, en el PDS de la ZRC del Guaviare, se aborda la problemática de la tenencia de la tierra y los baldíos, lo que directamente incide en la capacidad de las familias para desarrollar sus labores diarias de subsistencia y producción. Asimismo, el PDS de la ZRC del Valle del Río Cimitarra enfatiza en la importancia del “ordenamiento territorial y por ende de la distribución equitativa de las tierras” para la sostenibilidad de la economía local, que a su vez se integra con las dinámicas sociales de la comunidad y la preservación de prácticas culturales ligadas a la agricultura y el uso del suelo.

En línea con esto, la articulación de la sostenibilidad ambiental y el uso de los recursos naturales dentro de las ZRC muestra cómo la relación con la tierra es integral para su existencia y persistencia, constituyendo la base de su subsistencia y de su identidad colectiva.

2. Protección integral del proyecto de vida campesino:

Los PDS de las nueve ZRC muestran un proyecto de vida campesino de carácter integral, que va más allá de la perspectiva meramente económica. Abordan la garantía de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que refleja una comprensión amplia de su bienestar.

Estos planes incluyen la recuperación de la memoria histórica, el fomento de saberes y prácticas culturales, y el fortalecimiento de la organización comunitaria, elementos que evidencian una forma de vida culturalmente diferenciada que requiere especial salvaguarda. Por ejemplo, el PDS de la ZRC de Sumapaz busca la “recuperación de la memoria histórica local” mediante “encuentros intergeneracionales de intercambio de saberes”, mientras que el PDS de la ZRC de Santa Rosa propone la creación de “espacios y procesos comunitarios que fomenten la construcción de memorias activas sobre los procesos de poblamiento e impactos del conflicto armado, con participación de todas las generaciones”.

3. Ordenación productiva del territorio:

Un componente esencial de los PDS es la articulación entre el ordenamiento del territorio y las actividades productivas. Se reconoce que la planificación del uso del suelo y la garantía de un acceso equitativo a la tierra son fundamentales para la seguridad jurídica de las familias campesinas y para el desarrollo sostenible de sus sistemas productivos.

Es así como los PDS priorizan el desarrollo de cadenas productivas específicas que buscan mejorar la economía local a través de la producción y la transformación, lo cual implica un enfoque en la diversificación productiva y en la incorporación de procesos que permitan añadir valor a los productos agrícolas y pecuarios de la región. Un ejemplo claro es el cacao, que es destacado en el PDS de la ZRC del Valle del Río Cimitarra al contemplar la “Implementación de sistema productivo y de generación de valor agre-

gado del cacao” como una estrategia clave para el desarrollo económico de la región.

Por su parte, el PDS de la ZRC Güejar-Cafre resalta el enfoque en la “Agricultura Agroecológica y el Comercio Justo”, buscando “propuestas alternativas endógenas de desarrollo sostenible”. De igual forma, el PDS de Santa Rosa enfatiza la “apropiación del territorio y el uso sostenible de los bosques” como pilares de su estrategia productiva.

Además de los elementos resaltados, vale la pena mencionar que los PDS de las ZRC no son meros documentos de planificación. Son el resultado de procesos participativos y concertados que definen el proyecto de vida y el ordenamiento territorial de las comunidades campesinas. Al ser aprobados, adquieren un carácter vinculante que formaliza la visión de la comunidad sobre su territorio, por lo que cualquier proyecto que contradiga las directrices o usos del suelo establecidos en un PDS de ZRC, atenta directamente contra el ejercicio del derecho colectivo al territorio del campesinado, un derecho que incluye la autodeterminación y la gestión de sus recursos.

De otra parte, los PDS detallan y proyectan el “proyecto de vida campesino” en todas sus dimensiones: económica (producción sostenible), social (organización comunitaria), cultural (memoria, saberes, identidad) y ambiental (conservación y uso del territorio); por lo que un proyecto externo que vaya en contra de lo definido en el PDS amenaza la integridad de este proyecto de vida y, por ende, los derechos fundamentales del campesinado como sujeto diferenciado.

De ahí que, sostenemos que: el Estado tiene el deber de proteger el proyecto de vida del campesinado, y no debe permitir que proyectos externos lo vulneren o alteren sin un proceso de diálogo y concertación. En ese sentido, la Consulta Campesina se convierte en una garantía para que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales del campesinado sean respetados, y, por ende, para salvaguardar su especial protección.

2.3. Aportes en perspectiva de diseño

El principio constitucional de participación, aplicado al campesinado, no puede limitarse a la inclusión formal en escenarios deliberativos generales. Una proyección de quehacer de la Consulta Campesina no puede limitarse a reuniones informativas unilaterales ni a decisiones impuestas. Por el contrario, debe basarse en una interacción que permita entender los impactos de los proyectos (económicos, legislativos, ambientales, etc.) desde la perspectiva de los afectados.

Este enfoque implica considerar la relación de las comunidades con su entorno ambiental y productivo, y diseñar medidas que respeten sus prácticas tradicionales y su sosten-

to económico, evitando alternativas que obliguen a cambiar sus modos de vida; deber que no se agota con la mera la formulación de políticas públicas diferenciadas, sino que exige también la creación de mecanismos jurídicos e institucionales específicos para la garantía de derechos colectivos.

En este contexto, la construcción de una consulta campesina es una necesidad institucional inaplazable y su diseño, además de recoger el desarrollo jurisprudencial e instrumentos como los PDS y PDVD, deben responder a principios que se vayan en línea con la equidad y realidad territorial, la justicia procedimental, la deliberación vinculante, la diversidad cultural, entre otros.

Para ello, se requiere avanzar en el diseño progresivo de una arquitectura institucional que habilite este mecanismo en el marco del ordenamiento jurídico vigente. Esta arquitectura debería abordar aspectos fundamentales como: (i) la identificación de los sujetos campesinos colectivos y sus formas de organización legítima; (ii) los tipos de decisiones que deben activar la consulta (por ejemplo, intervenciones sobre la tierra, ordenamiento territorial, proyectos de infraestructura e industriales, licencias o áreas de conservación); (iii) los principios rectores del procedimiento (información previa, deliberación informada, incidencia efectiva y seguimiento); y (iv) los efectos jurídicos de los acuerdos o recomendaciones que surjan del proceso.

Proyectar este mecanismo demanda la vinculación de espacios como la Comisión Nacional Mixta de Asuntos Campesinos, al igual que espacios representativos propios del campesinado a nivel regional / territorial, las territorialidades campesinas, y algunos sectoriales como los Comités Municipales de Reforma Agraria. Esto respuesta necesaria frente a las tensiones históricas de exclusión que han caracterizado la relación entre el campesinado y el Estado, que, además, constituye un paso para avanzar hacia un modelo de gobernanza rural pluralista que reconozca y articule la coexistencia de distintos sujetos colectivos con derechos territoriales, en un marco de diálogo, justicia y no discriminación.

Así, la Consulta Campesina debe ser entendida como una herramienta orientada no solo a proteger derechos, sino a profundizar la democracia desde el territorio. Su institucionalización representaría un giro en la forma como el Estado se relaciona con el campesinado.

3.

PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA CONSULTA CAMPESINA: DIRECTIVA PRESIDENCIAL

La creación de un mecanismo específico de Consulta Campesina no requiere, en su fase inicial, una reforma legal ni una ley estatutaria. Puede ser jurídicamente habilitada mediante una *Directiva Presidencial*, en virtud de las competencias del Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (art. 189 de la Constitución Política). Esta ruta permite al Ejecutivo orientar y coordinar la actuación de las entidades que conforman la administración pública nacional en temas estratégicos y de interés constitucional, como lo es la garantía efectiva de los derechos del campesinado.

Las Directivas Presidenciales son actos administrativos de carácter general que fijan lineamientos de política pública y definen orientaciones interinstitucionales. Aunque no tienen fuerza normativa equivalente a una ley, son obligatorias para todos los organismos de la Rama Ejecutiva y han sido utilizadas en Colombia para desarrollar principios constitucionales cuando aún no existe una reglamentación legal específica. Por ejemplo, la Directiva Presidencial 10 de 2013 estableció orientaciones preliminares para la aplicación del derecho a la consulta previa con pueblos étnicos, contribuyendo a su implementación efectiva mientras se avanzaba en su desarrollo normativo.

En esa misma lógica, una Directiva Presidencial orientada a la construcción progresiva de un mecanismo de consulta campesina permitiría al Estado responder de forma inmediata y coherente al reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de especial protección, establecido en el artículo 64 reformado por el Acto Legislativo 01 de 2023. Esta directiva podría:

- Reconocer expresamente la necesidad de un mecanismo de participación reforzada y diferenciada para el campesinado.
- Convocar a las entidades competentes —como el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, y el Departamento Nacional de Planeación— para el diseño y pilotaje del mecanismo.
- Establecer principios rectores, sujetos colectivos y ámbitos prioritarios de aplicación (*por ejemplo, proyectos de infraestructura a gran escala, expansión de monocultivos o grandes proyectos agroindustriales, declaratoria de áreas de*

conservación o protección ambiental, cambios en la política agraria o de uso del suelo, proyectos minero-energéticos, etc).

- Fijar orientaciones sobre la articulación interinstitucional y los criterios técnicos y logísticos mínimos para su implementación con enfoque diferencial, territorial y de acción afirmativa.
- Establecer criterios orientadores para la gestión de conflictos territoriales, especialmente en zonas de superposición de derechos entre comunidades étnica y campesinas.

No obstante, la implementación de una Consulta Campesina, aun con el respaldo de una Directiva Presidencial, enfrentará varios desafíos que deben ser anticipados y abordados con estrategias claras. Algunos de estos pueden ser:

Dispersión institucional y descoordinación intersectorial: La administración pública colombiana se caracteriza por la multiplicidad de entidades con injerencia en el territorio rural, lo que puede generar una aproximación desarticulada a la consulta campesina. Para mitigar este riesgo, se propone que la Directiva Presidencial establezca un comité interinstitucional de alto nivel, el cual debería incluir la participación activa y vinculante de la Comisión Nacional Mixta de Asuntos Campesinos, junto con la representación de todos los ministerios y agencias relevantes (Ministerio del Interior, Agencia Nacional de Tierras, Ministerios de Agricultura y Ambiente, Departamento Nacional de Planeación), deberá asegurar la coordinación integral en el diseño, implementación y seguimiento del mecanismo, garantizando flujos de información y procesos de toma de decisiones armonizados.

Limitaciones de capacidad técnica y financiera: La participación efectiva y la facilitación de procesos de consulta requieren recursos humanos y económicos, a menudo escasos tanto en las del ejecutivo, entidades territoriales, como en muchas organizaciones campesinas. En respuesta, es necesario destinar presupuestos específicos para la consulta campesina y desarrollar programas de fortalecimiento de capacidades dirigidos a las organizaciones campesinas. Estos programas pueden abarcar experiencias como la Mesa Campesina del Cauca, cuyo proceso de fortalecimiento abordó temas negociación, gestión de proyectos y el reconocimiento y ejercicio de derechos territoriales.

Asimetrías de poder y déficit de confianza: La relación histórica entre el Estado y el campesinado ha estado marcada por la imposición y la desconfianza mutua. Para superar esta dinámica, la consulta campesina debe fundamentarse en un enfoque de diálogo basado en la buena fe y la transparencia en la entrega de información. Se hace necesario garantizar que la participación trascienda la mera formalidad, asegurando que las decisiones concertadas con las comunidades posean una incidencia real y vinculante sobre los proyectos que las afectan directamente.

Resistencia de actores económicos y políticos: un mecanismo de consulta vinculante puede generar oposición por parte de actores con intereses económicos y/o políticos que perciban posibles restricciones o condiciones impuestas a sus proyectos. Para contrarrestar esta resistencia, es esencial una voluntad política clara y sostenida por parte del gobierno nacional, priorizando los derechos colectivos del campesinado sobre los intereses particulares; aspecto puede reforzarse mediante la divulgación pública de los beneficios de la consulta para la consolidación de la paz territorial y la promoción de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Heterogeneidad del campesinado: La diversidad cultural y productiva del campesinado colombiano (que incluye agricultores, pescadores, mineros, entre otros) demanda un diseño flexible del mecanismo de consulta. El marco de la consulta debe permitir adaptaciones a las particularidades culturales y territoriales de cada comunidad campesina, reconociendo y validando sus formas de organización y representación propias, tal como se evidencia en la diversidad de los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.

Superposición de derechos y territorialidades: En ciertas regiones, la coexistencia de comunidades campesinas y étnicas genera complejidades en la aplicación de los mecanismos de participación. La Directiva Presidencial debe incluir orientaciones específicas para la coordinación efectiva entre la consulta campesina y la consulta previa étnica en casos de superposición territorial. Ello implica priorizar el diálogo intercomunitario y el respeto mutuo, además de establecer mecanismos de mediación para la resolución de posibles conflictos de competencias o intereses.

Por último, este tipo de instrumento no sustituiría la necesidad de una eventual regulación legal, pero sí constituiría un paso político y jurídico para dar cumplimiento al principio de igualdad material y al derecho a la participación sustantiva del campesinado. En otras palabras, permitiría iniciar la institucionalización de la consulta campesina con base en las facultades actuales del Ejecutivo, sin necesidad de esperar a la adopción de una ley.

Así, una Directiva Presidencial representa una vía jurídicamente viable, constitucionalmente fundada y políticamente oportuna para habilitar la consulta campesina como instrumento de garantía de derechos colectivos y como expresión del nuevo lugar del campesinado en el constitucionalismo colombiano.

BIBLIOGRAFÍA

- Boelens, R. (2009). *The politics of disciplining water: Development, water rights, and cultural pluralism in the Andes*. Wageningen University.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2016). *La tierra en disputa: Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe (1960–2010)*. Bogotá: CNMH.
- Cerda Dueñas, C. (2017). *La nota diplomática en el contexto del soft law y de las fuentes de derecho internacional*. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502017000200007&script=sci_arttext&utm_source=chatgpt.com
- Congreso de la República de Colombia. (2023). *Acto Legislativo 01 de 2023: Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional*. Diario Oficial No. 52.396.
- Corte Constitucional. (2011). *Sentencia T-129 de 2011*. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T-576 de 2014*. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (2017). *Sentencia SU-133 de 2017*. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.
- Corte Constitucional. (2023a). *Sentencia T-090 de 2023*. Magistrada Ponente: Natalia Ángel Cabo.
- Corte Constitucional. (2023b). *Sentencia T-135 de 2023*. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar.
- Courtis, C. (2009). Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas por los tribunales de América Latina. *SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos*, 6(10), 53–74.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Derecho a la participación del campesinado: Instrumentos y garantías*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Decreto 780 de 2024 (2024). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=242896>
- González Posso, M., & Salazar, L. (2020). *Campesinado, territorialidad y superposición*

de derechos: El caso del norte del Cauca. Cali: Instituto de Estudios Interculturales – PUJ Cali / Justicia Étnico-Racial.

Gutiérrez Sanín, F., & Fajardo Montaña, D. (2020). *Reconocer al campesinado como sujeto de derechos: Una propuesta de lineamientos conceptuales y jurídicos para su protección constitucional.* Bogotá: Dejusticia / Instituto de Estudios Interculturales – PUJ Cali.

Comisión de Experto(a)s del Campesinado - ICAHN (2020). *Conceptualización del campesinado en Colombia: Documento técnico para su definición, caracterización y medición.*

Noriega, J. (2024). *Marco conceptual y normativo de los derechos territoriales del campesinado, como insumo para el Sistema de Administración del Territorio -SAT.* Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (núm. 169).* Ginebra: OIT.

Pierrick. (2023, marzo 9). *Colombia: Estado apoya la Declaración de Derechos Campesinos de Naciones Unidas - Via Campesina.* Via Campesina Español. <https://viacampesina.org/es/colombia-estado-apoya-la-declaracion-de-derechos-campesinos-de-naciones-unidas/>

UNDROP. (2018). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales.* Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 73/165.

