

Hacia la Construcción de una Consulta Campesina y la Gestión de Conflictos entre Sujetos de Especial Protección: Reflexiones a partir del Foro-Taller PUPSOC

(Popayán, 13-14 de agosto de 2025)

Por

Juan Camilo Ortega



Hacia la Construcción de una Consulta Campesina y la Gestión de Conflictos entre Sujetos de Especial Protección: Reflexiones a partir del Foro-Taller PUPSOC

(Popayán, 13-14 de agosto de 2025)

El reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional en Colombia, consolidado con el Acto Legislativo 01 de 2023, plantea la necesidad de diseñar mecanismos de participación diferenciada que garanticen la incidencia efectiva de este sector social en decisiones sobre el ordenamiento y uso del territorio. En este contexto, el Foro-Taller “Hacia la Construcción de una Consulta Campesina y Mecanismos para la Gestión de Conflictos entre Sujetos de Especial Protección”, realizado en Popayán los días 13 y 14 de agosto de 2025, constituyó un espacio interinstitucional, académico y organizativo orientado a articular visiones, experiencias y propuestas.

El encuentro se estructuró en torno a tres momentos: el reconocimiento normativo, político y conceptual del campesinado; la exploración de sus implicaciones territoriales; y la proyección de rutas estratégicas para avanzar en mecanismos de consulta campesina y en lineamientos para la gestión intercultural de conflictos entre comunidades campesinas y pueblos étnicos. Más que conclusiones cerradas, el foro permitió identificar proyecciones colectivas y horizontes de acción que contribuyen a la formulación de una eventual consulta campesina y a la construcción de mecanismos institucionales de resolución de tensiones entre sujetos con igual jerarquía constitucional.

El reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional en Colombia, establecido mediante el Acto Legislativo 01 de 2023, abrió un nuevo escenario en la agenda de derechos colectivos del país. Este hito se suma a la progresiva evolución normativa y jurisprudencial que, desde el artículo 64 de la Constitución y fallos



como la Sentencia SU-288 de 2022, ha ido configurando un marco de garantías diferenciadas para la población campesina. Dicho reconocimiento no solo amplía el espectro de sujetos con protección reforzada, sino que plantea la necesidad de diseñar mecanismos específicos de participación que aseguren la incidencia efectiva del campesinado en las decisiones relativas al ordenamiento del territorio, el acceso a la tierra y la gestión de los recursos naturales.

El debate no es exclusivamente nacional. Documentos internacionales como la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* (UNDROP, 2018) han impulsado la discusión sobre mecanismos diferenciados de participación, lo cual ofrece un referente comparado para la construcción de una consulta campesina en Colombia. Esta discusión adquiere particular relevancia en un contexto en el que las comunidades campesinas conviven con pueblos indígenas y afrodescendientes, todos reconocidos como sujetos de igual jerarquía constitucional, lo que ha generado tensiones por el acceso, uso y gobierno de la tierra. En varias regiones, estas superposiciones han evidenciado vacíos en la institucionalidad para la gestión intercultural de los conflictos, demandando la construcción de rutas que combinen el reconocimiento jurídico con mecanismos efectivos de concertación y diálogo territorial.

En este marco, el Foro-Taller *“Hacia la Construcción de una Consulta Campesina y Mecanismos para la Gestión de Conflictos entre Sujetos de Especial Protección”* (Popayán, 13 y 14 de agosto de 2025) se constituyó en un hito dentro de la discusión nacional. Al reunir actores institucionales, organizaciones campesinas y la academia, el evento buscó articular visiones y experiencias para proyectar horizontes estratégicos orientados tanto a la construcción de una eventual consulta campesina, como a la definición de lineamientos iniciales para la resolución pacífica de tensiones territoriales entre sujetos colectivos.

El presente artículo tiene como objetivo analizar los aportes de dicho espacio, resaltando dos ejes centrales: por un lado, la importancia de la consulta campesina como mecanismo de participación diferenciada; y por otro, la necesidad de desarrollar marcos interculturales de gestión de conflictos que aseguren condiciones de igualdad material entre los distintos sujetos de especial protección constitucional. De esta manera, se busca aportar a los debates académicos e institucionales sobre el lugar del campesinado en la democracia colombiana, así como a la construcción de políticas públicas que fortalezcan la gobernanza territorial en contextos de pluralidad cultural y jurídica.



DESARROLLO ANALÍTICO

El foro-taller se estructuró en tres momentos complementarios que permitieron transitar de la construcción de un marco normativo y conceptual compartido, hacia la discusión de sus implicaciones territoriales y, finalmente, la proyección de rutas estratégicas orientadas a mecanismos de participación y resolución de conflictos. Esta secuencia metodológica no buscó cerrar debates ni producir consensos definitivos, sino ofrecer un espacio de diálogo plural en el que insti-

tuciones estatales, organizaciones campesinas y actores académicos pudieran contrastar perspectivas, identificar vacíos y delinear horizontes de acción colectiva. A partir de esta estructura, el presente apartado desarrolla un análisis de los principales ejes trabajados en el evento, destacando, en primer lugar, el reconocimiento normativo y político del campesinado; en segundo lugar, las implicaciones territoriales de dicho reconocimiento; en tercer lugar, la consulta campesina como horizonte estratégico; y, finalmente, los lineamientos iniciales para la gestión intercultural de conflictos entre sujetos de especial protección constitucional. 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.

1.

RECONOCIMIENTO NORMATIVO Y POLÍTICO DEL CAMPESINADO

El primer momento del foro-taller estuvo orientado a construir un marco común de referencia en torno al reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Más que un intercambio puntual de posiciones, este espacio se concibió como un esfuerzo por alinear perspectivas conceptuales, normativas y jurisprudenciales, tomando como base tanto los desarrollos recientes en el orden interno —entre ellos el Acto Legislativo 01 de 2023, el artículo 64 de la Constitución y las decisiones de la Corte Constitucional como la Sentencia SU-288 de 2022— como los estándares internacionales en materia de de-

rechos campesinos, particularmente la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos (UNDROP, 2018).

El reconocimiento político y jurídico del campesinado abre un debate sobre la manera en que las instituciones estatales deben reconfigurar sus políticas para garantizar la participación efectiva de este sector social. En el ámbito agrario, ello implica revisar los instrumentos de acceso a la tierra, formalización y constitución de Zonas de Reserva Campesina, así como la articulación de estos mecanismos con los derechos de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. En el campo ambiental, supone considerar el papel del campesinado en la gobernanza de recursos naturales y en la gestión de territorios sujetos a regímenes especiales, como zonas de reserva forestal o áreas de especial interés ecológico. Desde la dimensión cultural, exige reconocer las prácticas, saberes y expresiones campesinas como parte constitutiva de las identidades colectivas rurales, vinculadas estrechamente a la territorialidad. Finalmente, desde una perspectiva de derechos, este reconocimiento interpela la necesidad de construir garantías efectivas contra la discriminación estructural que históricamente ha enfrentado el campesinado, y de fortalecer su representación política y social en la toma de decisiones sobre el desarrollo rural.

2.

IMPLICACIONES TERRITORIALES DEL RECONOCIMIENTO

El segundo momento del foro-taller se orientó a trasladar la discusión normativa y conceptual hacia el plano territorial. Este espacio permitió visibilizar cómo el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección se expresa en la práctica en regiones donde convergen comunidades campesinas, pueblos indígenas y afrodescendientes, y donde las tensiones por el acceso, uso y gobierno de la tierra adquieren una dimensión particularmente compleja. Más que uniformar visiones, se trató de identificar patrones comunes y experiencias diversas que reflejan tanto avances como vacíos en la implementación de este reconocimiento en los territorios.

En este ejercicio, las organizaciones campesinas desempeñaron un papel central al compartir aprendizajes derivados de sus procesos de diálogo local, autogestión comunitaria y concertación frente a disputas territoriales. Sus aportes permiten comprender que el reconocimiento jurídico adquiere sentido pleno únicamente cuando se traduce en



garantías efectivas para la vida campesina y para el ejercicio de derechos colectivos en el territorio. A su vez, la academia y los centros de investigación social aportaron elementos para documentar casos, sistematizar experiencias y señalar vacíos institucionales persistentes, en especial aquellos relacionados con la superposición de figuras jurídicas, la falta de coordinación interinstitucional y la limitada participación de las comunidades en decisiones clave.

Estas tensiones revelan que el reconocimiento formal del campesinado no es suficiente si no se acompaña de transformaciones en la arquitectura institucional que rige el ordenamiento del territorio. La coexistencia de marcos normativos distintos —como los que regulan tierras campesinas, resguardos indígenas, consejos comunitarios afrodescendientes y zonas de reserva forestal— genera escenarios de superposición y, en muchos casos, conflictividad secundaria derivada de la ambigüedad estatal. Tales situaciones han dado lugar tanto a bloqueos administrativos como a la judicialización de disputas, con consecuencias directas para la gobernabilidad rural y la seguridad jurídica de las comunidades.

En este sentido, las implicaciones territoriales del reconocimiento campesino trascienden la dimensión declarativa y obligan a pensar en mecanismos diferenciados de gestión rural e intercultural que articulen los distintos regímenes de protección constitucional. Este diagnóstico es clave para el horizonte proyectado en el foro: la construcción de una consulta campesina que, más allá de ser un mecanismo formal de participación, permita anticipar, prevenir y gestionar de manera pacífica las tensiones que emergen en territorios compartidos por sujetos de igual protección.

3.

CONSULTA CAMPESINA COMO HORIZONTE ESTRATÉGICO

El foro-taller dedicó un momento central a la proyección estratégica de la consulta campesina, concebida como un mecanismo diferenciado de participación que permita traducir el reconocimiento constitucional del campesinado en garantías efectivas de incidencia en las decisiones que afectan los territorios rurales. Este espacio representó una transición entre el análisis conceptual y territorial de los momentos anteriores y la posibilidad de avanzar hacia acciones institucionales concretas, orientadas a construir colectivamente elementos que sirvan de insumo para el diseño de este mecanismo.



La eventual materialización de la consulta campesina mediante una Directiva Presidencial fue planteada como horizonte de trabajo, en tanto permitiría otorgar coherencia interinstitucional y respaldo político a la participación reforzada del campesinado. Más que un punto de llegada inmediato, se proyectó como un proceso gradual, abierto y participativo, que debe nutrirse de los acumulados normativos, territoriales y organizativos existentes, así como de referentes internacionales como la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos* (UNDROP, 2018). En este sentido, se resaltó que la consulta campesina no debe entenderse únicamente como un trámite institucional, sino como una herramienta de igualdad material frente a otros sujetos de especial protección, con capacidad para prevenir nuevas exclusiones y fortalecer el ordenamiento territorial en clave democrática.

En este marco, resultó clave precisar que, a diferencia de la consulta previa reconocida en el Convenio 169 de la OIT para pueblos indígenas y comunidades tribales, el campesinado no cuenta con un mecanismo análogo en los instrumentos internacionales. La consulta campesina se perfila entonces como una figura innovadora, sustentada en el Acto Legislativo 01 de 2023 y en el principio constitucional de igualdad material. Se trataría de un procedimiento de diálogo y concertación previo a la adopción de medidas que incidan directamente en las comunidades campesinas, garantizando que sus voces tengan un efecto real en la definición de políticas, proyectos o decisiones que afectan sus formas de vida.

En este horizonte, las organizaciones campesinas emergen como actores centrales en la generación de insumos y criterios de legitimidad social. Su rol no se limita a ser destinatarias de políticas, sino que se proyecta en la definición de contenidos, metodologías y garantías que den sustento a la consulta. La construcción de este mecanismo se concibe, por tanto, como un proceso intercultural, en el que confluyen visiones estatales, académicas y comunitarias, y que prepara el terreno para la formulación de lineamientos orientados a la resolución de conflictos entre sujetos con igual jerarquía constitucional.

4.

DISCUSIÓN

El foro-taller "*Hacia la Construcción de una Consulta Campesina y Mecanismos para la Gestión de Conflictos entre Sujetos de Especial Protección*" adquiere particular relevancia en el contexto abierto por el Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Este hito se suma a los compromisos de la Reforma Rural Integral y al mandato de fortalecer la participa-



ción diferenciada en las decisiones sobre el territorio. En ese marco, el foro representó un espacio inédito de encuentro interinstitucional, académico y organizativo, orientado a explorar cómo traducir este reconocimiento en mecanismos concretos que garanticen derechos en la práctica.

Uno de los aportes centrales fue proyectar la consulta campesina como un mecanismo diferenciado de participación, análogo —aunque no idéntico— a la consulta previa reconocida en el Convenio 169 de la OIT para pueblos indígenas y comunidades tribales. A diferencia de esta, la consulta campesina no cuenta con reconocimiento internacional, pero su diseño se justifica en el principio de igualdad material y en la obligación constitucional de garantizar la participación efectiva de las comunidades rurales. El foro discutió que la eventual expedición de una Directiva Presidencial podría ser una vía para orientar el diseño de este mecanismo y asegurar coherencia interinstitucional en su aplicación.

La discusión también permitió visibilizar riesgos y retos pendientes. En primer lugar, la necesidad de una articulación interinstitucional que evite la dispersión de competencias y la duplicidad de procesos administrativos. En segundo lugar, los desafíos derivados de la superposición normativa en territorios donde convergen campesinos, indígenas y afrodescendientes, lo que obliga a construir lineamientos de coordinación que eviten la reproducción de nuevas exclusiones. En tercer lugar, el riesgo de que la consulta campesina, si no se diseña con garantías adecuadas, se convierta en un trámite formal sin incidencia real, reproduciendo limitaciones que en ocasiones se han evidenciado en la consulta previa indígena en la región. Estos retos muestran que la construcción del mecanismo campesino no será automática, sino que exige un proceso cuidadoso de diseño participativo y validación social.

En perspectiva comparada, los debates del foro dialogan con experiencias internacionales sobre participación diferenciada. La *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos* (UNDROP, 2018) ofrece un referente normativo que, aunque no vinculante, reconoce expresamente el derecho de los campesinos a participar en la toma de decisiones que afecten sus territorios. En América Latina, constituciones como las de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) incluyen de manera explícita a los campesinos en sus marcos de derechos colectivos, lo que ha dado lugar a mecanismos específicos de participación en políticas agrarias y de ordenamiento territorial. La experiencia de la consulta previa indígena también aporta lecciones valiosas: por un lado, muestra la capacidad de estos mecanismos para incidir en proyectos estatales y privados; por otro, evidencia el riesgo de que sean instrumentalizados o aplicados de manera restrictiva. En este contexto, la eventual consulta campesina en Colombia aparece como una innovación institucional de gran potencial, pero también como un proceso frágil que requerirá voluntad política, coherencia normativa y legitimidad social para consolidarse.



5.

CONCLUSIONES

El foro-taller “Hacia la Construcción de una Consulta Campesina y Mecanismos para la Gestión de Conflictos entre Sujetos de Especial Protección” constituyó un paso significativo en la consolidación de la agenda campesina en Colombia, al reunir a instituciones del Estado, organizaciones sociales y actores académicos en torno a un mismo propósito: explorar cómo hacer efectivo el reconocimiento constitucional del campesinado.

El encuentro permitió avanzar en la proyección de dos rutas estratégicas que, aunque aún en construcción, abren un horizonte de innovación institucional. Por un lado, la consulta campesina fue planteada como un mecanismo diferenciado de participación, capaz de traducir en la práctica el mandato de protección especial reconocido en el Acto Legislativo 01 de 2023. Por otro, se discutió la necesidad de contar con lineamientos interculturales que orienten la resolución pacífica de conflictos territoriales en contextos donde confluyen campesinos, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

Ambos ejes refuerzan la importancia de la articulación entre Estado, organizaciones sociales y academia para construir soluciones legítimas, técnicamente sólidas y socialmente incluyentes. El foro dejó en evidencia que este tipo de espacios de diálogo no agotan los debates, pero sí ofrecen insumos valiosos para el diseño de políticas públicas que reconozcan la pluralidad cultural y jurídica del campo colombiano, y que fortalezcan la participación efectiva de quienes históricamente han estado marginados de los procesos de decisión sobre el territorio.

REFERENCIAS

8.1 Normativas y jurisprudencia

- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículos 64 y 65.
- Congreso de la República de Colombia. (2023). *Acto Legislativo 01 de 2023, por el cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.*
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia SU-288 de 2022.*
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia T-210 de 2025.*

8.2 Documentos oficiales

- Ministerio del Interior, Agencia Nacional de Tierras, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, PUPSOC, Instituto de Estudios Interculturales PUJ Cali, entre otros. (2025, 13–14 de agosto). *Agenda del foro-taller “Hacia la Construcción de una Consulta Campesina y Mecanismos para la Gestión de Conflictos entre Sujetos de Especial Protección”*. Popayán, Colombia.
- Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, PUPSOC, Instituto de Estudios Interculturales PUJ Cali, entre otros. (2025, 13–14 de agosto). *Acta de compromisos del foro-taller “Hacia la Construcción de una Consulta Campesina en el marco de la participación reforzada y mecanismos para la gestión de conflictos entre sujetos de especial protección”*. Popayán, Colombia.

8.3 Literatura académica y comparada

- Dejusticia. (2021). *Participación campesina y derechos colectivos: debates para una política diferenciada*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Fajardo, D. (2018). *El campesinado en Colombia: entre la invisibilización y el reco-*



nocimiento. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Gutiérrez Sanín, F. (2020). *Conflictos por la tierra y pluralidad jurídica en Colombia*. Observatorio de Tierras – UNAL.
- Naciones Unidas. (2018). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (UNDROP)*. Nueva York: Asamblea General de la ONU.
- Saade, M. (2019). *La participación diferenciada en el campo colombiano: entre la consulta previa y la ausencia de mecanismos campesinos*. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 37, 55–89.

