

¿Una curul campesina en el Congreso?

Elementos para la discusión

Por

Nicolás Cely Muñoz



¿Una curul campesina en el Congreso?

Elementos para la discusión.^[1]

Introducción

A menos de seis meses de las elecciones al Congreso el próximo mes de marzo de 2026, desde el IEI nos gustaría aportar a una reflexión que hemos notado que ha emergido en algunos espacios colectivos del campesinado. Tiene que ver con la posibilidad de acceder a un asiento permanente en el Congreso por parte del campesinado, análogo a la circunscripción que tienen los pueblos indígenas y las comunidades afro, en virtud de su reciente reconocimiento como sujeto de especial protección constitucional (Acto legislativo 01 de 2023).

Esta es una cuestión directamente relacionada con la construcción histórica del campesinado como un sujeto político. Los campesinos no tuvieron ningún tipo de representación en las deliberaciones de la Constitución de 1991, y, por tanto, los derechos que allí se consagraron resultaron ajenos a sus intereses y necesidades. Desde entonces, el movimiento campesino ha revertido este déficit en materia de derechos, y quizás uno de los logros más determinantes fue la modificación del artículo 64 de la Constitución Política, a través del acto legislativo 01 de 2023.

A través de esta reforma a la Constitución, el Estado reconoce al campesinado como sujeto de especial protección, y lo define a partir de un particular relacionamiento con la tierra, unas formas propias de territorialidad, así como unas condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distinguen de otros grupos sociales. Además, reconoce su dimensión económica, social, cultural, política y ambiental.

Me gustaría centrarme en la dimensión política del campesinado: ¿Qué significa que el campesinado tenga una dimensión política? ¿A través de qué canales o de cuales mecanismos se expresa esta dimensión política? Naturalmente estas preguntas solo pueden ser respondidas por el propio campesinado desde su práctica concreta. Una de las vías

1 El presente texto contó con la colaboración de Felipe Zambrano (felzamgom99@gmail.com) para su realización.



de expresión de esta dimensión política –si bien no la única- son los espacios de representación del campesinado. De manera general, por espacios de representación me refiero a las instancias de interlocución que el campesinado tiene como grupo social en el Estado.

En este texto me interesa explorar la representación política en el Congreso a través de los denominados “escaños reservados” como una de las vías para materializar la dimensión política del campesinado. Por escaños reservados o circunscripciones especiales hago referencia al mecanismo de discriminación positiva por el cual se fija un número o porcentaje determinado de asientos o curules en el Congreso que solo pueden ser ocupados por personas que cumplen con uno (o varios) criterios, que puede ser la etnia, la lengua, la religión o el género (PNUD, 2015). Esta figura se extendió en los Congresos de varios países de América Latina para los grupos étnicos (Colombia, Venezuela, Bolivia, Chile), pero no existe una figura similar para los campesinos^[2].

El texto se divide en tres partes. Primero, voy a exponer cómo funcionan las circunscripciones especiales en el Congreso, tanto las indígenas y afro, así como las circunscripciones transitorias de paz, para examinar elementos que puedan servir de referencia para proyectar una curul campesina. En el segundo apartado, hago una reflexión sobre la viabilidad política y jurídica de una curul campesina en el Congreso. Finalmente, presento unas conclusiones.

2 El caso boliviano es particular, ya que en este país no existe una distinción social o política entre los “campesinos” y los “indígenas”, en cambio comparten una misma identidad como grupo social.

1.

SOBRE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES.

El Congreso de la República está dividido en dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes. Sus miembros son elegidos por medio de circunscripciones, que son una subdivisión del territorio nacional para fines electorales. Existen tres (3) tipos de circunscripción para el Congreso: Nacional, Territorial y Especial.

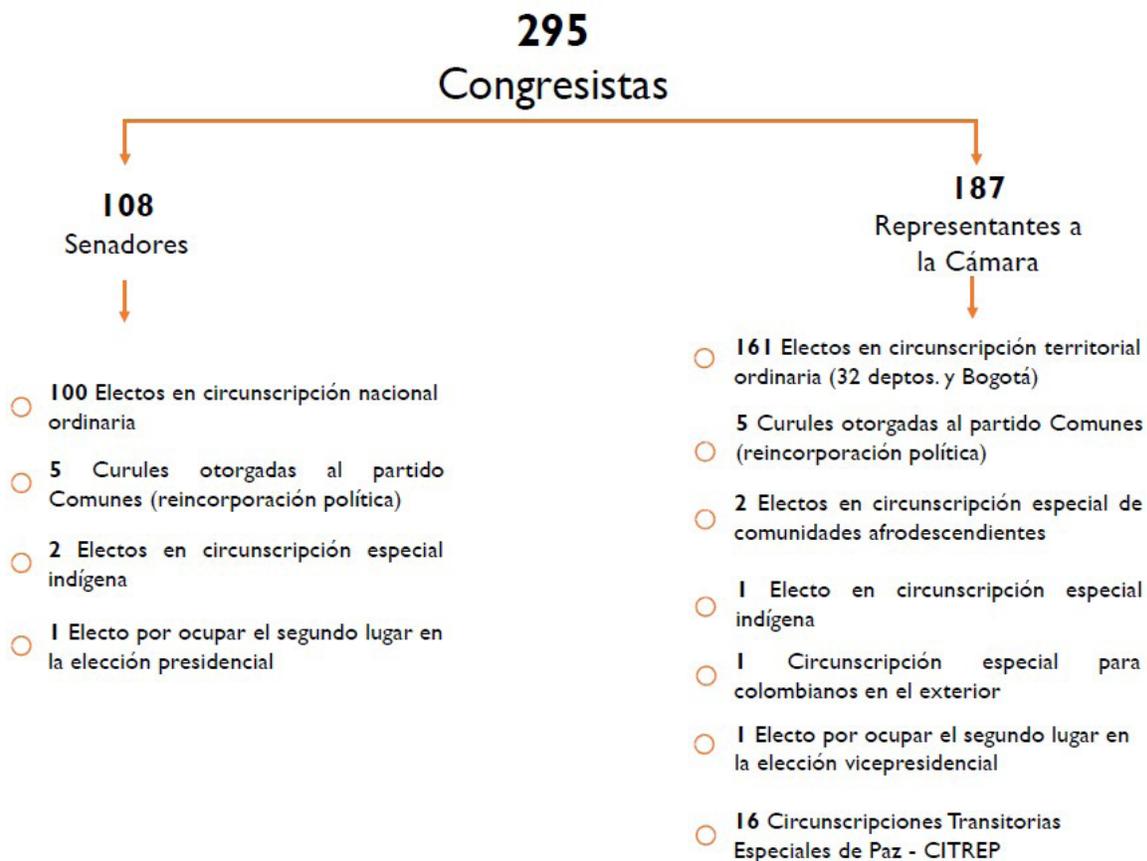
El Senado está integrado por 108 miembros elegidos en circunscripción nacional. En la circunscripción nacional todos los colombianos tenemos la posibilidad de votar por un candidato sin importar el lugar donde habi-

temos. Los Senadores están distribuidos de la siguiente manera: i) Cien (100) miembros elegidos en circunscripción nacional. Adicionalmente, ii) dos (2) senadores elegidos por circunscripción nacional indígena.

De acuerdo al acto legislativo 03 de 2017, producto del Acuerdo de Paz, para los períodos legislativos 2018-2022 y 2022-2026, se integraron como parte del Senado iii) cinco (5) curules adicionales para el Partido Comunes. Finalmente, según el Estatuto de la Oposición, iv) el candidato que siga en votos a quien sea elegido como Presidente de la República, tendrá el derecho a ocupar una (1) curul en el Senado (Artículo 24, Ley 1909 de 2018). En síntesis, el Senado tiene actualmente un número total de 108 integrantes, pero se espera que para el período 2026-2030 vuelva a contar con 103 cuando concluya el término de las curules otorgadas al Partido Comunes (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Conformación del Congreso para el período 2022-2026

Conformación del Congreso 2022 - 2026



Fuente: Misión de Observación Electoral (2022)

Por su parte, los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por medio de una *circunscripción territorial* que está determinada por cada departamento, es decir, que una persona que vive en Putumayo no podría depositar su voto por un candidato a representante en Bolívar. Para Cámara de Representantes existen 33 circunscripciones territoriales correspondientes a los 32 departamentos del país y una (1) al distrito capital. Cada circunscripción tiene derecho a un mínimo de dos (2) curules y una adicional por cada 365.000 habitantes, y de este número en adelante con una fracción mayor de 182.500 habitantes.

En la Cámara, se tiene previsto la elección de cuatro (4) circunscripciones territoriales especiales. Se eligen dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, una (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y una (1) por la circunscripción internacional -el representante que eligen los colombianos residentes en el exterior-. Tanto en el caso de las comunidades indígenas y afro, para su elección en Cámara se podrá votar en cualquier zona del país, por lo que no está circunscrita a un departamento en particular, a diferencia del resto de la Cámara.

Hay una circunscripción territorial adicional correspondiente a San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que elegirá un (1) representante por la comunidad raizal del departamento (Acto legislativo 02 de 2015). Sin embargo, hasta el momento no se ha llegado a un acuerdo entre la comunidad raizal y el Gobierno sobre la reglamentación de esta curul³.

Al igual que en Senado, el Acto legislativo 03 de 2017 previó cinco (5) curules en la Cámara de Representantes para el Partido Comunes para los períodos 2018-2022 y 2022-2026. Además, estableció la representación política de las poblaciones en zonas especialmente afectadas por el conflicto, aquellas zonas más abandonadas y con débil presencial institucional (Acuerdo de Paz, Punto 2.3.6). Por consiguiente, el Acuerdo ordenó la creación de 16 *circunscripciones transitorias especiales de paz* como parte de la Cámara de Representantes por dos períodos electorales. Estas circunscripciones se crean por medio del Acto Legislativo 02 de 2021 y comprenden únicamente los períodos 2022-2026 y 2026-2030. Corresponden a 16 curules que abarcan el área rural de 167 municipios.

Como en el Senado, el Estatuto de Oposición estableció una curul en la Cámara para el candidato que siga en votos a quien sea elegido como Vicepresidente de la República. En síntesis, la Cámara de Representantes quedó compuesta para el actual período electoral por 187 representantes (Ver cuadro 1).

3 El Acto Legislativo 02 de 2015 sobre la Reforma de Equilibrio de Poderes eliminó una de las dos curules de Cámara de Representantes de la circunscripción internacional para adicionar una curul al departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la cual debería ser ocupada por parte de la población raizal.



En el cuadro 2 se resumen los requisitos formales previstos en la norma para ocupar las circunscripciones especiales en el Congreso. He excluido la circunscripción de colombianos en el exterior. Como se puede notar, los grupos indígenas tienen derecho a representación tanto en Senado (2 curules) como en Cámara de Representantes (1 curul). Por su parte, las comunidades afro tienen derecho a la representación únicamente en Cámara (2 curules), y podría aumentar a tres (3) si se reglamenta la curul para los raizales en San Andrés. No resulta muy claro por qué la población afrodescendiente no tiene ninguna representación en el Senado.

En términos generales, las circunscripciones étnicas, tanto en Senado como en Cámara, tienen un funcionamiento similar. Las candidaturas son certificadas por parte del Ministerio del Interior, encargado de acreditar que los candidatos(as) efectivamente pertenecen a una organización que está incluida como parte del registro que administra el Ministerio. En ese sentido se otorga una amplia autonomía a las organizaciones sociales para postular a quienes consideran sus candidatos más aptos. En el caso de la circunscripción indígena, los pueden avalar organizaciones o Resguardos, mientras que, en el caso de la circunscripción de afrodescendientes, los pueden avalar organizaciones o Consejos Comunitarios.

En contraste, las CITREP tienen un esquema más regulado. Lo primero y más importante es que tienen un régimen transitorio. Su vigencia únicamente comprende dos períodos electorales: 2022-2026 y 2026-2030. Lo segundo, es que su foco está puesto en la representación de las víctimas del conflicto armado, y no de un grupo social o cultural específico. A las CITREP pueden postularse víctimas postuladas por organizaciones de víctimas, de campesinos, de mujeres, y en aquellas zonas donde se traslapen, también por resguardos indígenas, consejos comunitarios, y Kumpaño del pueblo Rrom. En ese sentido son más plurales e incluyentes.

Una característica que tienen las CITREP a diferencia de las circunscripciones étnicas, es que los ciudadanos que votan por éstas, también pueden hacerlo por la circunscripción ordinaria de Cámara (Artículo transitorio 4, Acto legislativo 02 de 2021). Ésta es una medida que aumenta las posibilidades de representación en el Congreso de las poblaciones más excluidas por la violencia.

Otro elemento diferencial, es que para votar en las CITREP se consolidó un censo electoral que incluye únicamente a los ciudadanos pertenecientes a la zona rural de los 167 municipios que componen dichas circunscripciones, excluyendo a las personas de las cabeceras municipales. Este es un rasgo exclusivo de las CITREP, pues como se mencionó, en las circunscripciones étnicas es posible que cualquier ciudadano(a) vote sin necesidad de auto reconocerse como parte de estos grupos sociales, o estar incluido en un censo particular.



Cuadro 2. Requisitos formales de las Circunscripciones Especiales

Circunscripción Especial	Cámara	Características	Requisitos
Indígena	-2 curules en Senado -1 curul en Cámara de Representantes.	-Se regirá por sistema de cuociente electoral	-Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena (art. 172 de la CP). -Esta calidad será acreditada mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.
Afrodescendientes	-2 curules en Cámara de Representantes		-Ser miembro de la respectiva comunidad y avalado previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior (Ley 649 de 2001). -Contar con el aval de un Consejo Comunitario o formas de expresión organizativas de comunidades negras, afro, raizales y palenqueras debidamente inscrita y actualizada en el Registro Público de Instituciones Representativas (Decreto 1640 de 2020). -Pertener al Censo del respectivo Consejo Comunitario o ser integrante de la expresión o forma organizativa NARP.
Raizal	-1 curul en Cámara de Representantes		-No ha sido reglamentada.



<p>Transitorias Especiales de Paz (Acto Legislativo 02 de 2021)</p>	<p>-16 curules en Cámara de Representantes.</p>	<p>-Es transitoria. Solo para los períodos 2022-2026 y 2026-2030.</p> <p>-Se excluyen las cabeceras municipales. Solo para la zona rural de 167 municipios.</p> <p>-Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso o con personería jurídica, incluido el partido que surja de las FARC-EP (Comunes), no podrán inscribir listas ni candidatos para esta circunscripción.</p> <p>-Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas para la circunscripción de paz simultáneamente con otras circunscripciones.</p> <p>-Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos que deben acreditar su condición de víctimas.</p> <p>-La lista tendrá un candidato de cada género (paridad de género).</p> <p>-La votación de las CITREP no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la distribución de curules en la elección ordinaria de Cámara de Representantes.</p>	<p>-Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos.</p> <p>-Las organizaciones sociales son asociaciones sin ánimo de lucro que demuestren existencia en el territorio de la circunscripción ya sea mediante personería jurídica de al menos 5 años antes de la elección o acreditación ante la autoridad electoral de sus actividades durante el mismo período.</p> <p>-Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente se podrán inscribir: a) los consejos comunitarios afro, b) los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios debidamente reconocidos, en coordinación con sus organizaciones nacionales; y c) las Kumpaño del pueblo Rrom legalmente constituidas.</p> <p>-La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos requiere respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva CITREP. En ningún caso más de 20.000 firmas.</p> <p>-Los candidatos deben a) haber nacido o habitado en el territorio de la circunscripción los tres (3) años anteriores a la fecha de elección o, b) los desplazados que se encuentren en proceso de retorno, deben haber nacido o habitado el territorio en al menos 3 (3) años consecutivos en cualquier época.</p>
--	---	---	---



		<p>-El Presidente de la República puede suspender la elección en cualquiera de los puestos de votación de la CITREP por razones de orden público, previo concepto de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Registraduría, y Oficina del Alto Comisionado de la ONU en Colombia.</p> <p>-Los candidatos y las listas de CITREP no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias de Cámara.</p> <p>-Los Tribunales Electorales Transitorios de Paz velarán por la observancia de las reglas establecidas para la CITREP.</p>	<p>-La condición de víctima individual o colectiva se acreditará según certificado expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).</p> <p>¿Quiénes no pueden presentarse?</p> <p>-No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso, o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido dentro de los cinco (5) años anteriores a la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos en el último año.</p> <p>-Están excluidos para presentarse como candidatos los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos 20 años.</p>
--	--	--	--

Una similitud que comparten las curules étnicas con las CITREP es que su elección no exige un umbral. El umbral es el porcentaje mínimo de votos que se deben obtener para entrar en el conteo de votos y acceder en el reparto de curules. Actualmente en el Congreso existe un umbral del 3% del total de los votos. Esto es clave porque si un partido o movimiento político no alcanza el umbral en el Congreso, no solo no accede a curules, sino que pierde su personería jurídica^[4]. No es el caso de los partidos y movimientos políticos que se crean para la representación de las minorías étnicas, ya que en las circunscripciones especiales no aplica el umbral electoral, el candidato/a que obtenga el mayor número de votos es quien obtiene la curul. En consecuencia, los partidos o movimientos políticos que se postulan a las circunscripciones especiales obtienen su personería jurídica con el solo hecho de conseguir representación en el Congreso (Artículo 108, Constitución Política).

4 Los partidos o movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular; acceder a la financiación del Estado para su funcionamiento, para sus actividades, para el desarrollo de consultas internas, para las campañas electorales; así como acceder a espacios gratuitos en radio y televisión para la promoción de sus campañas a Presidencia o Congreso (Ley 1475 de 2011).

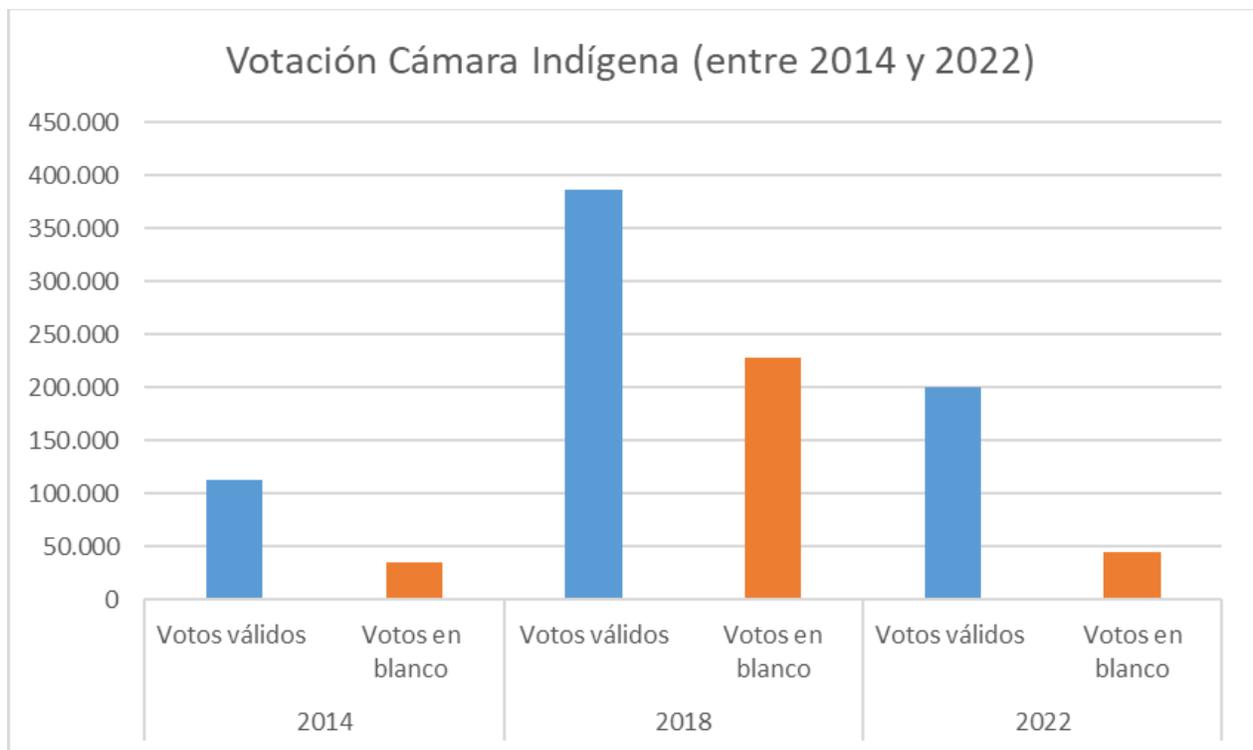
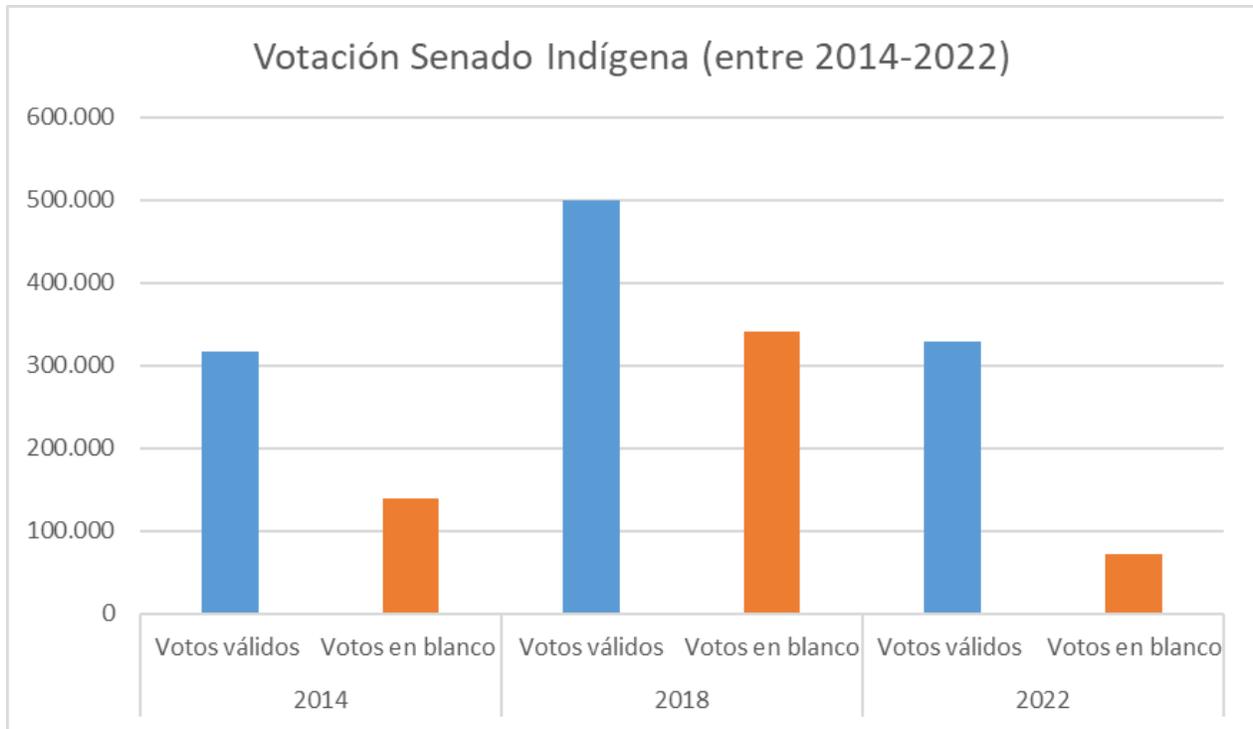
Ahora bien, no existe ninguna ley que prohíba que los partidos y movimientos políticos minoritarios étnicos con personería jurídica puedan postularse de forma simultánea a la circunscripción especial y a la circunscripción ordinaria. Así pues, partidos como el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) o la Alianza Social Independiente (ASI), antiguamente Alianza Social Indígena, han participado simultáneamente en circunscripción especial indígena y circunscripción nacional ordinaria. En ese orden de ideas, se desprende que una hipotética circunscripción campesina no deba someterse tampoco al umbral.

Hasta aquí los aspectos formales. Ahora vamos a observar el desempeño que han tenido las circunscripciones especiales para representar a las minorías. Para esto, se toman como referencia el comportamiento de las circunscripciones en los tres últimos períodos electorales, a saber: 2014-2018; 2018-2022; y 2022-2026. En el cuadro 3 se puede observar la relación entre el total de votos válidos y los votos en blanco para cada circunscripción.

Cuadro 3. Número de votos por las circunscripciones especiales (entre 2014 y 2022)

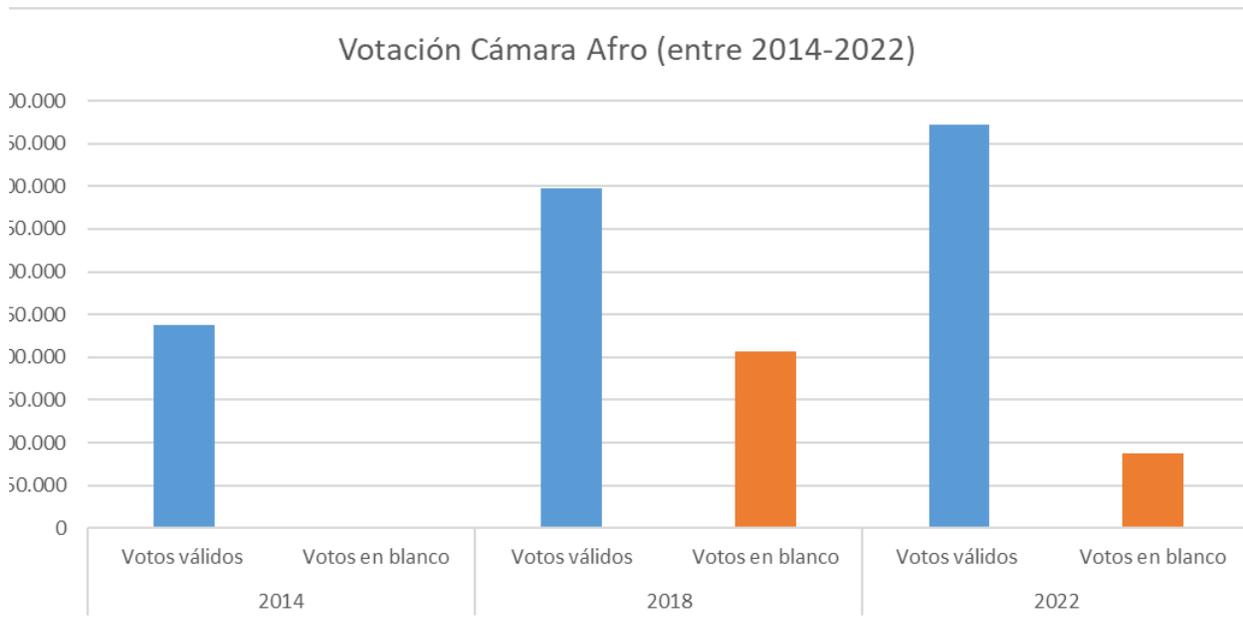
		2014		2018		2022	
		Votos válidos	Votos en blanco	Votos válidos	Votos en blanco	Votos válidos	Votos en blanco
Senado	Indígena	317.047	139.297	499.663	340.748	328.426	71.978
	Indígena	112.949	35.614	386.687	228.008	200.296	45.459
Cámara	Afro	237.061	No disponible	397.054	206.635	472.426	87.809
	CITREP	NA	NA	NA	NA	484.330	29.200

Se puede advertir que, en las circunscripciones indígenas no hay un patrón claro ni tampoco una tendencia creciente en la votación. Al contrario, se observa que el año 2018 fue el más importante, cuando se triplicó la participación en la curul de Cámara con respecto a los resultados de 2014. Sin embargo, preocupa que estos niveles de participación decrecieron para las elecciones de 2022. Hubo una reducción en la participación del 34% entre 2018 y 2022 en Senado, y una reducción del 48% en Cámara.





En la circunscripción afro en Cámara se puede observar una tendencia al aumento. Entre 2014 y 2022 la participación aumentó en aproximadamente un 99%, pero sin igualar a su gran participación del año 2010 (549.061 votos válidos).



En el caso de las CITREP no es posible hacer un comparativo sobre la evolución de la participación, ya que es la primera vez que entran en funcionamiento, no obstante, sí se puede indicar que la participación no fue la deseada (38.85%), si consideramos que el censo electoral de las CITREP era de 1.246.634 personas, y tuvo una votación en su conjunto para las 16 curules de 484.330 personas.

Más allá de los factores que puedan explicar el desempeño de la votación en las circunscripciones especiales, me gustaría subrayar que el mecanismo ha sido efectivo en la medida que para los tres períodos electorales revisados, ninguno de los partidos o movimientos políticos de los pueblos y comunidades étnicas, habría podido acceder al Congreso sin la curul especial, pues su caudal electoral no les permitía superar el umbral en ninguno de los casos^[5], salvo en coalición con partidos o movimientos políticos más fuertes. Por ejemplo, en 2022 el MAIS obtuvo la circunscripción indígena en Senado, pero además obtuvo otras cinco (5) curules en la circunscripción nacional ordinaria, como parte de la lista del Pacto Histórico.

5 Según datos de la MOE, el umbral establecido para el Congreso, equivalente al 3% del total de la votación en la corporación, fue de 355.955 (2014); 459.383 (2018); 509.709 (2022).



2.

SOBRE LA VIABILIDAD DE UNA CURUL CAMPESSINA

Son varias las preguntas que subyacen a la introducción de una curul campesina en el Congreso: ¿Cuántas curules debería tener el campesinado en el Congreso? ¿Su representación sería en Senado y Cámara como es el caso de los pueblos indígenas o únicamente en Cámara como es el caso de las comunidades negras y afro? ¿Qué características debería tener esta circunscripción para su elección?

En este apartado no pretendo resolver estas preguntas. En cambio, señalar algunos elementos en clave propositiva que permitan su discusión. Lo primero es que al suponer una modificación sobre la composición del

Congreso, implica una modificación a la Constitución Política. Una empresa de esta naturaleza requiere de un acto legislativo que modifique los artículos 171 (en el caso del Senado) y/o 176 (en el caso de la Cámara). Aunque existen otras vías de modificación a la Constitución, vía Referendo Popular o Asamblea Constituyente, son mecanismos muy demandantes para una iniciativa de este tipo.

Sobre este punto puede haber múltiples lecturas jurídicas del trámite. Una primera tesis de que no es necesario un acto legislativo para reformar la Constitución, pues este ya existe, es el acto legislativo 01 de 2023 que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y le reconoce una dimensión política. En ese orden, lo que seguiría es una ley que reglamente la conformación de una curul campesina en el Congreso. En contraposición, una lectura que advertiría la necesidad taxativa de un nuevo acto legislativo para la conformación de la curul, ya que las otras curules especiales fueron creadas específicamente por un acto legislativo, o se encuentran consagradas directamente en el texto de la Constitución, y que una recomposición de la estructura del Congreso requiere surtir de este procedimiento.

En segundo lugar, uno se podría imaginar que la circunscripción campesina tendría un funcionamiento similar o análogo al de las circunscripciones de los grupos étnicos. Esto significa que por la circunscripción campesina podría votar cualquier ciudadano (a) independientemente si se auto reconoce (o no) como campesino, y al hacerlo, renuncia a votar por la circunscripción ordinaria. Otra alternativa puede ser conformar un censo electoral campesino únicamente en los municipios con alta presencia campesina, o en



las zonas rurales de estos municipios, semejante al esquema de las CITREP^[6]. Sin embargo, este modelo podría limitar la acción política del campesinado en centros urbanos donde la causa campesina tiene una fuerte acogida -como sucede en los casos de las circunscripciones de grupos étnicos- y además le impediría crecer como opción política en un electorado no-campesino.

En tercer lugar, la circunscripción campesina precisa de unos requisitos formales muy claros frente a i) quienes pueden optar por esta curul y ii) qué requisitos deben cumplir para hacerlo. En ese orden, los candidatos deberían pertenecer a una organización campesina debidamente reconocida. El Ministerio del Interior, a través de sus Direcciones de Asuntos Indígenas y de Asuntos para Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras (NARP), administra un conjunto de registros que son el soporte para las candidaturas en las circunscripciones especiales del Congreso^[7]. Si bien son las propias comunidades étnicas las que determinan la pertenencia de sus integrantes, es condición que estas organizaciones se encuentren inscritas ante el Ministerio para otorgar los avales. En consecuencia, el Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior tendría que conformar un registro nacional de organizaciones sociales campesinas y territorialidades campesinas que valide la pertenencia y el rol de liderazgo que ejerce el candidato/a al interior de una comunidad campesina como requisito para su postulación a la curul.

La definición de *organización campesina* contenida en el Decreto Presidencial 1004 de 2024, por el cual se reglamenta la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, puede ser un punto de partida para establecer unos criterios mínimos para un registro nacional de organizaciones campesinas. Se define como una organización de carácter social o comunitaria, sin ánimo de lucro constituida o que se constituya por campesinos, y que incluya dentro de su objeto la interlocución con el Gobierno en materias de reforma agraria, vías terciarias, financiamiento, mercadeo, asistencia técnica para actividades agropecuarias, pesqueras o artesanales, extensión rural, los servicios básicos, los bienes públicos y las demás actividades relacionadas con el desarrollo rural, el reconocimiento, protección y ejercicio de los derechos como sujetos de especial protección constitucional para la superación de brechas de desigualdad del campesinado.

-
- 6 Las 16 CITREP comprenden 167 municipios en 19 departamentos. El censo electoral excluye a las cabeceras municipales de estos municipios. Solamente pueden votar quienes habitan en la zona rural (Acto legislativo 02 de 2021).
 - 7 Siendo estos el Registro Público Único Nacional de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP); el Registro Público Único Nacional de Organizaciones de Base de Comunidades NARP; el Registro Público Único Nacional de formas o expresiones organizativas de las Comunidades NARP; el Registro de autoridades o cabildos de las comunidades y/o resguardos indígenas; y el Registro de Asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas.



No es un tema menor la definición operativa de la “organización campesina” para efectos de un proceso electoral. Cualquier mínimo cambio es sustantivo. En la elección de las CITREP, se determinó que las “organizaciones campesinas” son aquellas asociaciones campesinas sin ánimo de lucro, las cuales deben demostrar su existencia en el territorio mediante un certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio en la que se constate que ha sido constituida al menos cinco (5) años antes de la elección, o que acredite el ejercicio de sus actividades por el mismo tiempo ante la autoridad electoral (Decreto 1207 de 2021). En la elección de las CITREP primó un enfoque asociativo-productivo por encima de otras características de la organización campesina. Me pregunto si todas las organizaciones campesinas interesadas en participar de una contienda electoral tienen la certificación de la Cámara de Comercio para hacerlo, o por ejemplo si los sindicatos agrarios caben dentro de esta limitada definición.

En cuarto lugar, retomando un punto anterior, la norma prohíbe que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica inscriban candidatos para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas (Ley 1475 de 2011), al igual que lo prohíbe para las CITREP. Esta se puede tomar como una medida que blinda a las circunscripciones especiales de ser cooptadas por fuerzas políticas más grandes. En ese orden de ideas, se podría mantener la misma restricción para una circunscripción campesina, lo cual significaría que las organizaciones campesinas otorguen los avales a sus candidatos, pero que también se conforme un partido o movimiento político campesino que pueda potencialmente competir simultáneamente en la circunscripción especial y ordinaria.^[8]

Un partido político campesino no es algo evidente por sí mismo. Históricamente el movimiento campesino ha sido escéptico frente a los partidos políticos, y en su lugar ha priorizado la organización entorno a estructuras más locales como las Juntas de Acción Comunal, o en organizaciones regionales y nacionales para movilizar sus demandas. No olvidemos que cuando se conformó ese gran proyecto que fue la ANUC a principios de la década del 70, se fundó a partir de un criterio de independencia partidista, buscando limitar la injerencia de los partidos tradicionales en el direccionamiento de la reforma agraria, entre otras banderas del campesinado (Ciertamente, el sistema político de la época era restringido para la emergencia de corrientes políticas alternativas).

Son muy interesantes los resultados de la Encuesta de Cultura Política (ECP) de 2023^[9],

-
- 8 Es muy interesante el análisis que hizo Basset (2011) sobre los resultados de la votación para las circunscripciones étnicas, argumentando que antes de la reforma electoral de 2003, el movimiento indígena lograba disputarse con éxito curules adicionales a la circunscripción indígena, y esto le garantizaba mayor representación. La reforma electoral (que introdujo el umbral y la lista única) hizo replugar nuevamente al movimiento indígena a la circunscripción indígena.
- 9 La Encuesta de Cultura Política (ECP) es aplicada por el DANE cada dos (2) años a personas de 18 años y más.



ya que entre las razones que identificó la población campesina por las que creen que no hay una mayor participación de los campesinos en cargos de elección popular, la principal razón es **por la falta de respaldo de partidos y movimientos políticos (37,1%)**, seguido de la **discriminación (31,8%)**, y la **falta de confianza en sí mismos para lanzarse a elecciones populares (19,1%)**, para mencionar las tres principales. Por su parte, a la pregunta sobre la confianza que tiene la población campesina a diferentes instituciones y actores, las dos instituciones/actores en las que menos confían los campesinos son en primer lugar **“los partidos y movimientos políticos” (el 51% respondió que “no confía”)**, seguido del **“Congreso” (el 40,8% respondió que “no confía”)**.

Sobre este punto, es preciso profundizar en las preferencias políticas del campesinado y sus rasgos organizativos, que es el objeto de otro texto, pero la Encuesta de Cultura Política (ECP) puede ofrecer una primera aproximación. Resulta sorprendente que en el 2023 **el 78,1% de la población campesina afirmó que no pertenece a ningún grupo, organización o instancia**, frente al 21,9% que afirmó que sí. Por otra parte, es interesante notar que el mayor porcentaje de la población que se considera como campesina se ubica en una posición ideológica de **Centro (40,3%)**, seguido de **Derecha (24%)** y de **Izquierda (13,7%)**. Son elementos para tener en cuenta en cualquier proyecto político-electoral promovido desde el campesinado.

Sin embargo, hay unos riesgos que deben advertirse. El principal siendo que una curul creada para representar al campesinado en el Congreso, se convierta en un instrumento para representar los intereses de otros grupos sociales, por ejemplo, de gremios agropecuarios o actores políticos de la ruralidad ajenos a una agenda campesina. Es preciso recordar el caso del congresista Miguel Polo Polo, quien navegó en las aguas del Centro Democrático, transitó al Partido Cristiano Colombia Justa Libres, se hizo censar como parte de la Comunidad Indígena Isla Gallinazo de Coveñas y Tolú (Sucre), para luego elegirse como representante a la Cámara para la circunscripción afro (2022-2026) por el Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo del departamento de Magdalena^[10].

Lo más dramático del caso es que el pasado 5 de septiembre, el representante Polo Polo dirigió una carta al Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo, en la que renunciaba

Indaga sobre percepciones frente a la democracia, mecanismos y espacios de participación, comportamiento electoral, los partidos políticos, y la confianza en las instituciones, entre otros. El total de la población encuestada que se considera campesina fue de 10. 574 personas en 2023.

- 10 Aunque el Consejo Comunitario le quitó su respaldo al electo congresista en 2022, su elección se mantuvo en firme. El Consejo de Estado negó la demanda de nulidad de la elección bajo los argumentos de que el candidato fue avalado por parte de la comunidad étnica en el ejercicio de su autodeterminación; y que además no incurrió en doble militancia ya que este tipo de regulación se limita a la actividad proselitista de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, pero no de las comunidades étnicas y sus organizaciones (Consejo de Estado. Sentencia 11001-03-28-000-2022-00187-00 M. P Rocío Araujo Oñate. 30 de agosto de 2023).



a su pertenencia al Consejo señalando que los motivos de su decisión “no son distintos a la falta de un factor subjetivo que me haga autorreconocerme como miembro de su consejo comunitario...” (Comunicación pública del 5 de septiembre de 2025). Como era de esperarse, renunció al Consejo Comunitario Afrodescendiente pero no a su curul.

Esto es lo que no puede suceder con una curul campesina. Por ese motivo, los requisitos que se determinen para la postulación de candidatos/as a una curul campesina deben ser lo suficientemente restrictivos para cerrar la puerta a grupos de interés que busquen utilizar la curul campesina para sus propios fines, pero al mismo tiempo lo suficientemente amplios para no suprimir el carácter intercultural del sujeto campesino, pues como sabemos, las identidades de los sujetos en la ruralidad son el producto de múltiples intersecciones culturales de profundas raíces históricas.

El campo colombiano tiene un peso electoral específico en el que las candidaturas campesinas podrían allanar terreno. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV)^[11] para 2024, 10 millones 408 mil personas de 15 años o más se identifican subjetivamente como campesinas, lo que equivale al 25,4% de la población en ese grupo de edad. Los departamentos con mayor porcentaje (por encima del 50%) son Vichada, Chocó, Nariño, Putumayo, Guaviare, Boyacá, Huila, Sucre, Guainía y Córdoba.

Sumado a lo anterior, de acuerdo a la MOE (2022), el censo electoral para las elecciones legislativas de 2022-2026 fue de 38.819.901 personas, de los cuales 4.954.880 de personas estuvieron habilitadas para votar en zonas rurales. Así mismo, en las elecciones de 2022, las 16 CITREP tuvieron un censo electoral de 1.246.634 personas, y obtuvieron en su conjunto un total de 484.330 votos válidos (38,85%). Si bien estas 16 curules van a perder su vigencia a partir de las elecciones de 2030-2034, genera expectativa el desempeño que van a tener en las elecciones del próximo año, ya que este constituye un caudal electoral importante en zonas rurales del país, que en teoría quedara “sin representación” a partir de 2030.

Un segundo riesgo tiene que ver con las condiciones de seguridad que tiene la población campesina para participar en política en las zonas rurales. Una situación que no es nueva. De acuerdo al reciente informe de la MOE (2025), desde el 1 de enero al 8 de mayo de 2025, se registraron 134 hechos de violencia contra personas con liderazgo político, social y comunal en el país (la menor cifra desde 2019), de las cuales 58 se realiza-

11 La ECV se aplica anualmente y analiza las condiciones socio-económicas de los hogares del país. El tamaño de la muestra en 2024 fue de 85.387 hogares con encuestas completas, de los cuales 45.286 son hogares campesinos (en los que al menos una persona de 15 años y más se identifica subjetivamente como campesina). Al expandir ese tamaño de muestra se obtienen 5 millones 412 mil hogares campesinos en 2024, que representan el 29,3% de la población del país.



ron en las zonas CITREP, y de estas 28 ocurrieron en zonas rurales. La MOE encontró que en 35 municipios de 14 CITREP han ocurrido hechos de violencia contra liderazgos. Las agresiones más frecuentes fueron las amenazas (24), seguido de los asesinatos (21), los secuestros (7) y los atentados (6). Resulta preocupante que, en los dos primeros meses del calendario electoral, algo más de la mitad de las agresiones contra liderazgos tuvo lugar en zonas CITREP (50,77%).

Esta es una situación generalizada para los liderazgos comunitarios rurales sin importar su adscripción identitaria. Independientemente si toma forma (o no) un proyecto político-electoral campesino y coge vuelo una circunscripción campesina, las autoridades competentes deben tomar las acciones correspondientes para garantizar que el ejercicio social y político no sea coaccionado por la violencia.

En quinto y último lugar, es preciso indicar que un escaño reservado (o más de uno) para campesinos en el Congreso, no es la única vía para garantizar la participación política del campesinado en los escenarios de deliberación pública. Hay medidas intermedias que pueden ser exploradas. Una de estas son las *cuotas electorales*, que consisten en que los partidos políticos establecen un número determinado de candidatos/as que cumplen con unos criterios (pertenecer a una organización campesina, por ejemplo) para integrarlos en sus listas para elecciones en corporaciones públicas o entidades territoriales. Este tipo de mecanismo resultaría más factible en un escenario inmediato como las próximas elecciones de marzo.

Otro camino son los *umbrales electorales excepcionales*, que consiste en bajar el umbral electoral únicamente para partidos políticos o movimientos que son una minoría política, de manera que puedan alcanzar el número suficiente para ocupar un lugar en el Congreso u otras corporaciones públicas.

Una alternativa que me parece muy prometedora es explorar la inclusión del campesinado en corporaciones públicas territoriales, por ejemplo, Concejos Municipales y Asambleas Departamentales, en departamentos y zonas donde hay una importante presencia campesina. Esta inclusión puede ser mediante la figura de escaños reservados, o por medio de cuotas electorales, como sucede en el caso de Perú^[12].

12 En Perú, de acuerdo a la Ley de Elecciones Municipales (art. 12), se fija una "cuota nativa" para las elecciones subnacionales, según la cual un 15% -como mínimo- de los candidatos que integren las listas de votación por los regidores municipales (figura análoga a los Concejales municipales en Colombia) deben ser representantes de comunidades nativas y pueblos indígenas (PNUD, 2015).



3.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL CAMPESINADO: ¿CÓMO SE EXPRESA EN LA PRÁCTICA?

Con la promulgación del acto 01 de 2023, que reconoce al campesinado como un sujeto de derechos y especial protección, se han elaborado ejercicios muy interesantes con el propósito de “aterrizar” en lo operativo los derechos reconocidos al campesinado y su multidimensionalidad. Un ejemplo de esto es la implementación de la figura de la consulta campesina (ver: <https://www.javeriana.edu.co/sites/default/files/2025-07/Consulta%20campesina.pdf>)

A mi modo de ver, la dimensión política del campesinado está asociada con su acción política, y esta se desdobra en al menos dos líneas: una primera línea que toma forma en

el nivel territorial-local, en el que el campesinado asume un rol organizativo de base y de tipo político-administrativo, en las zonas geográficas donde construye y fortalece las territorialidades campesinas. En este nivel despliega sus estructuras organizativas más básicas como las Juntas de Acción Comunal y comités de organización. La iniciativa de un mecanismo de consulta para comunidades campesinas, se inscribiría en este ámbito.

La segunda línea, tiene que ver con la representación política del campesinado en escenarios del nivel nacional. Estos son los espacios en los que se formulan, se discuten, y se conciertan políticas, y se toman las decisiones que afectan directamente a los campesinos y campesinas del país. Consecuentemente, creo que las vías de realización de la dimensión política del campesinado están directamente relacionadas con estos dos niveles de su acción política.

Frente al primer nivel territorial-local, es fundamental reafirmar y profundizar los *mecanismos de gobierno territorial*, esto es, afincando la capacidad de regulación que tiene los campesinos sobre los asuntos de los territorios que habitan, como las Zonas de Reserva Campesina, los Territorios Campesinos Agroalimentarios y Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios, solo por mencionar las reconocidas formalmente. Esto significa dotar de mayores facultades político-administrativas a las territorialidades que han construido los campesinos. Se abre pues un delicado ejercicio de negociación y concertación con las autoridades regionales y locales, ya que conduce –necesariamente- a una recomposición del poder local. Una empresa de esta naturaleza no concierne solamente al Ministerio de Agricultura, sino a un conjunto de instituciones y entidades más amplio del Estado.



En el segundo nivel que refiere a la representación política del campesinado en escenarios del orden nacional, ha habido avances como la creación de la Comisión mixta nacional para asuntos campesinos; la inclusión y participación de representantes campesinos en órganos ejecutivos de diferentes entidades (un asiento en el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, por ejemplo); pero también el ejercicio organizativo político que significa la Convención Nacional Campesina, máximo espacio de convergencia nacional del campesinado. En este segundo nivel se inscribiría una iniciativa conducente a constituir una curul especial para campesinos en el Congreso, bajo los supuestos que aquí se han planteado.

A manera de cierre, quisiera referirme a la paradoja que supone las dos líneas de acción política del campesinado aquí planteadas. Por un lado, una línea de acción política centrada en consolidar una autonomía territorial, que está referida a unos espacios geográficos delimitados, arraigada a unos contextos locales y regionales particulares, y en función de unas demandas muy específicas. Por otra parte, una acción política de un mayor alcance, en el nivel nacional, en el que las demandas dejan de ser cada vez menos particularistas y ligadas a unos territorios específicos, para articular unas discusiones más amplias, más generales, que conciernen al conjunto de la población campesina en el país, que es muy heterogénea. Esta paradoja se ensancha cuando estas demandas y propuestas del campesinado, están referidas ya no solamente a su sector poblacional, sino que le hablan al resto de la sociedad, como es el caso de una hipotética curul campesina.

La búsqueda por alcanzar espacios de representación en corporaciones públicas, ya sea del orden local y departamental, o del orden nacional en el Congreso, son expresiones de la dimensión política del campesinado. En Colombia ya se han dado pasos -quizás inadvertidos- en esa dirección. Un ejemplo sencillo son los Consejos Locales de Juventud (art. 41, Ley 1885 de 2018), cuyos integrantes serán elegidos en octubre próximo. En los municipios y localidades donde existan organizaciones juveniles de campesinos, al igual que las comunidades étnicas y la población víctima, estas tienen derecho a elegir a un representante como parte de los Consejos de Juventud.

REFERENCIAS

- Basset, Y. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿Unas instituciones obsoletas?. *Análisis Político*, 72, [43-59].
- Departamento Administrativo de Estadística (DANE). (2024). Encuesta de cultura política de población campesina en 2023. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica/informacion-historica-encuesta-de-cultura-politica>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Resultados para la población campesina. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2024>
- Misión de Observación Electoral (MOE). (27 de junio de 2025). Violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales. Recuperado de: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2025/06/20250616_Informe_violencia_contra_liderazgos_2025_e_Inicio_de_Calendario_electoral-REVISADO.pdf
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2022). Resultados electorales Congreso 2022. Recuperado de: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2024/03/DIGITAL-Resultados-Congreso-2022.pdf>
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2014). Resultados electorales Congreso 2014. Recuperado de: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Libro-Resultados-Electorales-Congreso-2014-2.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). Representación indígena en Poderes Legislativos, claves desde la experiencia internacional. *Serie más y mejor democracia*, No. 2. Recuperado de: https://files.acquia.undp.org/public/migration/cl/undp_cl_gobernabilidad_informe_representacion_indigena.pdf

Normatividad

Congreso de la República (27 de marzo de 2001). Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia. [Ley 649 de 2001]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4157>

Congreso de la República. (14 de julio de 2011). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales, y se dictan otras disposiciones. [Ley 1475 de 2011]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43332>

Congreso de la República. (1 de julio de 2015). Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. [Acto legislativo 02 de 2015]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66596>

Congreso de la República. (23 de mayo de 2017). Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [Acto legislativo 03 de 2017]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81865>

Congreso de la República. (1 de marzo de 2018). Por la cual se modifica la ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones. [Ley estatutaria 1885 de 2018]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85540>

Congreso de la República. (25 de agosto de 2021). Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030. [Acto legislativo 02 de 2021]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170296>

Congreso de la República. (5 de julio de 2023). Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. [Acto legislativo 01 de 2023]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213790>

Presidencia de la República. (14 de diciembre de 2020). Por el cual se sustituye el Capítulo 1, relacionado con la conformación y reglamentación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y

Palenqueras, prevista en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993, se adiciona el Capítulo 5, relacionado con el Registro de instituciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y se adiciona el Capítulo 6, relacionado con la Participación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, al Título 1 de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. [Decreto 1640 de 2020]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=151246>

Presidencia de la República. (5 de octubre de 2021). Por el cual se adoptan disposiciones para la elección de representantes a la Cámara por las 16 circunscripciones transitorias especiales de Paz para los períodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021. [Decreto 1207 de 2021]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172113>

Presidencia de la República. (5 de agosto de 2024). Por el cual se adiciona el título 4 parte 3 del libro 2 del decreto 1066 de 2015, único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, con el fin de reglamentar el artículo 358 de la Ley 2294 de 2023 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencial Mundial de la Vida” en lo relacionado con la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta para Asuntos Campesinos. [Decreto 1004 de 2024]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=247997>

