DOCUMENTO DE TRABAJO · NOVIEMBRE DE 2026

Campesinado y Plan Nacional de Desarrollo

Participación reforzada y trazador presupuestal del campesinado 2026-2030

Por **Jhon Noriega, Carlos Duarte, Nicolás Cely** y **Carlos Quesada**



Pontificia Universidad JAVERIANA Cali
{ VIGILADA MINEDUCACIÓN Res. 12220 de 2016 }
Instituto de Estudios Interculturales
Especialización en Jurisdicción Agraria y Derecho de Tierras
OBSERVATORIO DE TIERRAS

Campesinado y Plan Nacional de Desarrollo

Participación reforzada y trazador presupuestal del campesinado 2026-2030

Por **Jhon Noriega**[*], **Carlos Duarte**[**], **Nicolás Cely**[***] y **Carlos Quesada**[****]

RESUMEN

El Acto Legislativo 01 de 2023 reformó el artículo 64 de la Constitución para reconocer al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección, incluyó la participación reforzada entre sus derechos y ordenó crear un trazador presupuestal que siga el gasto dirigido a esta población. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2026-2030 es el primero que debe responder a ese mandato desde su formulación. Este documento examina lo que disponen las normas y la jurisprudencia relevantes, para luego contrastarlo con el proceso de formulación del nuevo PND y con el primer reporte oficial sobre la marcación del trazador presupuestal del campesinado, que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entregó en octubre de 2026 en respuesta a una petición de una red de organizaciones campesinas. En la vigencia 2026, con corte al 16 de septiembre, el trazador identificó 1,17 billones de pesos en 25 proyectos de siete entidades nacionales; el 99,96 % corresponde al sector agropecuario, y cinco de sus doce categorías, entre ellas las de mujer y juventud campesinas, no registran un solo peso. La programación presupuestal de 2027 asigna el 6,4 % de lo que las entidades solicitaron para la política campesina. El propio DNP reconoce que no existe una base de política pública para exigir la marcación. Sostenemos que el PND debe suplir esa base con metas por categoría en el Plan Plurianual de Inversiones, y que la participación reforzada exige reconocer a la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos como el órgano legítimo de consulta y concertación del plan, con deber de respuesta motivada. Mostramos también que la vieja tendencia a disolver lo campesino en lo agrario reaparece hoy en el discurso oficial, en la estructura del plan y en la marcación del gasto. El documento cierra con propuestas por destinatario y un articulado que asegura la continuidad de la arquitectura institucional sin confiarla al artículo de vigencias de la ley del plan.

Palabras clave: campesinado; artículo 64; Plan Nacional de Desarrollo; trazador presupuestal; participación reforzada; Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos.

* Abogado, Magíster y Especialización en Derecho de Tierras. Investigador de la Línea de Investigación Aplicada en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

** Antropólogo y doctor en sociología del Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Université Sorbonne Nouvelle. Director del Instituto de Estudios Interculturales (IEI) de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

*** Sociólogo y Politólogo de la Universidad Javeriana. Magíster en Estudios Políticos del IEPRI de la Universidad Nacional. Investigador en la línea de Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial del Instituto de Estudios Interculturales en la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

**** Abogado, magíster y doctor en derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Director de la línea de investigación en Tierras y Campesinado de DeJusticia.

1. INTRODUCCIÓN

El 28 de octubre de 2026, la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP) respondió una petición de la Red de Organizaciones Campesinas, Sociales, Étnicas, Agrícolas y Rurales sobre el trazador presupuestal que la Constitución ordena crear desde 2023.[1] La respuesta del DNP es el primer balance oficial de ese instrumento. Con corte al 16 de septiembre, siete entidades del orden nacional habían marcado 25 proyectos de inversión por 1,17 billones de pesos; seis de ellas pertenecen al sector agropecuario, y la séptima, el Ministerio de Salud, aporta menos de quinientos millones. Las categorías de mujer campesina, juventud campesina, educación, culturas campesinas y acceso a la justicia están en cero. El DNP afirma, además, que «al no existir una política pública del campesinado que oriente a las entidades en [su] ejecución presupuestal, no existe una base de política pública para exigir la marcación».[2]

Según el artículo 18 de la Ley 152 de 1994, a más tardar el 15 de noviembre, el Gobierno debe entregar al Consejo Nacional de Planeación (CNP) las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2026-2030. Conforme a los artículos 12 y 18, el CNP, como instancia encargada del análisis, la discusión y la emisión de un concepto sobre el PND, rendirá ese concepto hasta el 10 de enero de 2027 y el proyecto de ley se radicará en el Congreso el 7 de febrero.[3] Este es el primer PND que se formula en vigencia del artículo 64 reformado por el Acto Legislativo 01 de 2023, y la pregunta que orienta este documento es qué le exige esa norma al proceso del PND, y cómo deben garantizarse la participación reforzada, como derecho fundamental del campesinado, y el trazador presupuestal, como instrumento constitucional, mediante reglas que vinculen la planeación y la ejecución del presupuesto.[4]

Las piezas para cumplir el mandato existen. La norma constitucional que ordena la participación reforzada está vigente y es exigible. Existe una instancia de concertación, la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos (en adelante, la Comisión Mixta), creada por ley[5] y con funciones de concertación frente al PND asignadas por vía reglamentaria.[6] El diseño del trazador ya fue concertado con ella, y el instrumento opera desde febrero de 2026. Desde agosto de 2026 rige, además, una metodología oficial de implementación de trazadores.[7] Todas estas normas están vigentes y son exigibles. Lo que todavía les falta es eficacia: ninguna ha producido los efectos que el artículo 64 persigue, porque el gasto no se mide contra metas y omitir la participación del campesinado no tiene consecuencias.

Lo que sostenemos es que el PND debe darles esa eficacia. Debe suplir la base de política que el DNP echa de menos, con metas por categoría en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), una línea base y un informe anual con consecuencias. Y debe reconocer que, jurídicamente, la Comisión Mixta es el órgano legítimo de interlocución y concertación con el campesinado, por lo cual el Gobierno nacional debe concertar con ella las medidas campesinas del plan y consultarla sobre la implementación de sus programas y proyectos, con información fiscal oportuna y respuesta motivada.

Y la continuidad de esa arquitectura no puede confiarse a que el nuevo PND se abstenga de derogar los artículos 358 y 361 de la Ley 2294 de 2023. La jurisprudencia admite que las normas instrumentales de planes anteriores sigan vigentes, pero esa continuidad depende de que superen el escrutinio constitucional que la Corte precisó en la sentencia C-244 de 2025,[8] y solo la ley de desarrollo que prevé el parágrafo 1 del artículo 64 puede darle un fundamento permanente. A ello se suma una advertencia: la tendencia a disolver lo campesino en lo agrario, que marcó los planes anteriores a 2023, reaparece hoy en el discurso oficial, en la estructura del plan y en el uso del propio trazador.

Nuestro análisis combina el examen del marco normativo y jurisprudencial, el seguimiento documental del proceso del plan y el estudio del gasto con la Guía Instruccional del Trazador Presupuestal del Campesinado (TPC), la respuesta del DNP y las bases de datos que la acompañan. El Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali acompañó la elaboración de esa Guía,[9] y Dejusticia ha estudiado la trazabilidad presupuestal de los derechos campesinos,[10] de modo que una parte de lo que aquí se examina es también una revisión de nuestro propio trabajo. La información pública considerada llega hasta el 4 de noviembre de 2026. El texto avanza del mandato constitucional (apartados 2 y 3) a la tendencia a disolver lo campesino en lo agrario (4), el PND como escenario de exigibilidad (5 y 6), la participación reforzada y el proceso en curso (7 y 8), el trazador y su primera vigencia (9 a 12), las objeciones (13), las propuestas y el articulado (14 y 15) y las conclusiones (16).

2.

LO QUE DICE EL ARTÍCULO 64

La reforma de 2023 conservó el deber estatal de promover el acceso progresivo a la tierra y cambió el sujeto y el alcance del artículo. El campesinado es «sujeto de derechos y de especial protección»; el Estado reconoce su «dimensión económica, social, cultural, política y ambiental» y debe buscar «la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial».[11] Sobre el alcance de ese reconocimiento y sobre las brechas que lo motivan hay una literatura abundante y una caracterización estadística del DANE que aquí damos por conocidas.[12] Para la discusión del plan basta retener que el sujeto es colectivo y multidimensional, y que esa condición impide reducirlo a un factor productivo.

Del catálogo de derechos que enumera el artículo, dos interpelan directamente al PND, porque regulan la manera en que el Estado decide y gasta. La participación reforzada es el único derecho del listado que lleva un calificativo, y la Constitución no define en qué consiste el refuerzo; el riesgo de esa indeterminación es la simulación, que cualquier espacio de escucha se presente como cumplimiento. El trazador, ordenado en el parágrafo 2 «como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa», es un mecanismo atípico en la Carta, con un antecedente cercano en el componente para la paz del Acto Legislativo 01 de 2016. El DNP y el Ministerio de Hacienda describen los trazadores como mecanismos de identificación. El parágrafo 2 le pide al trazador del campesinado el seguimiento del gasto, y seguir un gasto supone compararlo con una línea base, una meta o un compromiso.

> *Para la discusión del plan basta retener que el sujeto es colectivo y multidimensional, y que esa condición impide reducirlo a un factor productivo.*

El parágrafo 1 ordena que «la ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo» y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran. Esa ley de desarrollo no existe, y su ausencia explica la fragilidad de lo construido desde 2023.

3.

LA JURISPRUDENCIA Y LA UNDROP

La reforma recogió una línea jurisprudencial que Güiza Gómez y sus coautores sistematizaron como un «derecho emergente» a la participación reforzada, «a mitad de camino entre el derecho a la consulta previa de los grupos étnicos y el derecho general a la participación del resto de la población».[13] La Corte Constitucional le dio contenido en tres decisiones. En la T-348 de 2012 negó la consulta previa a pescadores artesanales no étnicos de Cartagena y les reconoció, en cambio, una participación efectiva que no se satisface con reuniones de socialización. En la C-644 de 2012 retiró tres artículos del PND 2010-2014 por regresivos frente a las garantías sobre tierras campesinas, con lo que dejó claro que en las leyes del plan se ganan o se pierden derechos. En la C-077 de 2017, sobre las Zidres, recordó su rechazo a las políticas adoptadas «de manera unilateral» cuando afectan a poblaciones que dependen de su entorno.[14] De ese recorrido salen los componentes que el Acto Legislativo elevó a la Constitución: mecanismos de participación ampliamente difundidos, información veraz y completa, y la exigencia de que las reivindicaciones campesinas «sean efectivamente consideradas».

La sentencia STP2028-2018 de la Corte Suprema de Justicia, que ordenó contar al campesinado en las estadísticas oficiales bajo la consigna «para que el campesinado cuente tiene que ser contado», da título a este documento. De esa orden derivan la conceptualización del ICANH y la pregunta de autorreconocimiento del DANE, sin las cuales no habría línea base posible para el trazador.[15]

Lo que el artículo 64 le exige ahora al PND es que el campesinado, ya contado en las estadísticas, cuente también en las decisiones y en el presupuesto. Para interpretar de manera integral el derecho a la participación reforzada, una ruta es el bloque de constitucionalidad en los términos del inciso segundo del artículo 93 de la Constitución, según el cual los derechos de la Carta se interpretan de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y, por esa vía, con la interpretación autorizada de esos tratados.

Los tratados pertinentes son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 25 reconoce el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos ratificados por Colombia.[16] En su Observación general núm. 26, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité

DESC) señala que la participación, la consulta y la transparencia son principios esenciales para cumplir las obligaciones del Pacto en materia de tierras, y pide que las políticas de reforma agraria se formulen mediante procesos participativos.[17]

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP), que Colombia manifestó apoyar en noviembre de 2022, dispone en su artículo 2.3 que los Estados «celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los campesinos» antes de aprobar leyes y políticas que puedan afectarlos, por conducto de sus propias instituciones representativas. Su artículo 10 reconoce el derecho a «participar activa y libremente, ya 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 su vida, su tierra y sus medios de subsistencia.[18] El 5 de octubre de 2026, Colombia votó a favor de renovar el mandato del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, en una resolución del Consejo de Derechos Humanos aprobada con 33 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones.[19] La UNDROP no es un tratado. La Corte la usó en la sentencia C-340 de 2025 como guía interpretativa del ordenamiento interno,[20] y por eso creemos que, junto con la Observación general núm. 26, forma parte del *corpus iuris* del derecho a la participación reforzada del campesinado en Colombia.

4.

LO CAMPESINO DISUELTO EN LO AGRARIO: UNA TENDENCIA QUE REGRESA

Antes del Acto Legislativo 01 de 2023, la planeación nacional rara vez excluyó al campesinado de manera expresa. Lo hizo desaparecer nombrándolo como otra cosa: un segmento de productores agropecuarios cuya suerte dependía de la competitividad del sector. Llamamos disolución de lo campesino en lo agrario a esa operación.

En 2019, uno de los autores documentó en una columna de la Red Rural de La Silla Vacía cómo las Bases del PND 2018-2022 trataban al campesinado como empresariado rural agroindustrial, registró la tesis del Ministerio de Agricultura según la cual la oferta estatal ya incluía a los campesinos así no los nombrara, y mostró su traducción presupuestal: 632.000 millones de pesos para el ordenamiento social de la propiedad a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en el cuatrienio, frente a 3,9 billones para infraestructura y adecuación de tierras a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).[21] La disolución sobrevivió al cambio de signo político.

El capítulo campesino que la Convención Nacional Campesina entregó en 2022 para el PND 2022-2026 quedó reducido en las Bases a cuatro líneas generales, y entre las demandas desestimadas estaba el trazador presupuestal, que llegó a la Constitución meses después por la vía del Acto Legislativo.[22]

El Acto Legislativo dejó sin sustento la reducción del sujeto a su función productiva, y la Guía Instruccional llevó esa decisión a la técnica presupuestal: cuestiona la fragmentación del campesinado «como un actor exclusivamente productivo o sólo asociado con el sector agropecuario» e invita a las entidades a «avanzar paulatinamente en no utilizar sinónimos, no sustituir conceptos» al definir el gasto.[23]

El 8 de septiembre de 2026, al presentar el presupuesto del sector ante las comisiones económicas conjuntas del Congreso, el ministro de Agricultura anunció: «No se van a llamar campesinos, se van a llamar pequeños empresarios del campo. Campesino es despectivo».[24] El Juzgado 46 Laboral del Circuito de Bogotá le ordenó, en primera instancia, rectificar públicamente que «campesino», «campesina» y «campesinado» son categorías constitucionales dignas.[25] El nombre propuesto no corresponde a ninguna operación estadística del DANE ni a ninguna de las doce categorías del trazador.[26]

> *El instrumento diseñado para leer al campesinado en sus cinco dimensiones registra como campesino, sobre todo, el gasto que el Estado ya presupuestaba como agrario.*

La hoja de ruta del plan repite el gesto. Lo rural aparece como «agroindustria», uno de los seis sectores del eje Milagro Económico, y como «seguridad alimentaria» en el eje Milagro Social.[27] En las 23 láminas de lineamientos que el DNP presentó a los enlaces sectoriales el 16 de septiembre, la palabra campesinado no figura, y en la cobertura disponible de los dieciséis encuentros regionales no hay una mesa sobre campesinado o reforma agraria.[28]

El presupuesto muestra que el problema no empezó con este gobierno. El trazador comenzó a marcar en febrero de 2026, bajo el gobierno anterior, y con corte al 16 de septiembre el 99,96 % del valor marcado por las entidades nacionales proviene del sector agropecuario, aunque la Guía había preseleccionado cerca de sesenta entidades de una veintena de sectores, entre ellas los ministerios de Transporte, Vivienda, Educación y Culturas.[29] El instrumento diseñado para leer al campesinado en sus cinco dimensiones registra como campesino, sobre todo, el gasto que el Estado ya presupuestaba como agrario.

Lo que creemos es que la tendencia regresa por la suma de un hábito institucional anterior al cambio de gobierno y un discurso gubernamental que lo legitima. La prueba definitiva vendrá con el documento de Bases, y las doce categorías del trazador sirven de vara: un plan que reconozca al sujeto del artículo 64 debería tener metas en educación, protección social, mujer y juventud campesinas, culturas y acceso a la justicia, además de tierras y producción. Es la prueba que el CNP y la Comisión Mixta pueden aplicar a las Bases desde el 15 de noviembre.

5.

QUÉ ES VINCULANTE EN UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y CUÁNDO SE DECIDE

Lo que queda escrito en las Bases, el articulado y el PPI adquiere rango legal durante el cuatrienio. La Constitución da prelación a la ley del plan de inversiones sobre las demás leyes (artículo 341), y las Bases suelen incorporarse a la ley, como lo hizo el artículo 2 de la Ley 2294 de 2023.

La Ley 152 de 1994 fija el calendario. Hasta el 15 de noviembre, el DNP formula, el CONPES aprueba y el Presidente entrega las Bases al CNP; es el momento de mayor incidencia, y la ley no prevé en él mecanismos obligatorios para ningún sector social. Hasta el 10 de enero, el CNP rinde su concepto. Es una instancia consultiva en la que el campesinado comparte con profesionales, empleados y obreros cuatro cupos de sectores sociales, sin asiento propio. Con ese concepto, el Gobierno puede ajustar el proyecto antes de radicarlo el 7 de febrero, y en el Congreso el PPI solo admite proyectos nuevos con aprobación escrita del Ministerio de Hacienda.[30]

Los lineamientos internos del DNP para este plan añaden un dato decisivo. La programación cuatrienal que las entidades registraron en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) entre el 26 y el 30 de octubre debía identificar «recursos por vigencia, metas de producto, regionalización, trazadores presupuestales e iniciativas», y será «el insumo base para la definición de las metas de los indicadores del PND». La batería de indicadores con alineación presupuestal se cierra el 31 de enero de 2027, y el DNP advierte a los sectores que «solo se tiene esta oportunidad para lograr la alineación físico-presupuestal». El PPI llevará como anexos la regionalización de la inversión y el «trazador presupuestal de paz».[31] La ventana técnica para amarrar el trazador campesino a metas coincide, entonces, con la programación del plan de inversiones, y después de la radicación será muy difícil abrirla.

La Ley 152, expedida tres décadas antes del Acto Legislativo, no contiene una regla de participación diferenciada para el campesinado. Esa ausencia obliga al Gobierno a cumplir el mandato constitucional con los instrumentos que sí existen, en particular la Comisión Mixta y su función reglamentaria frente al plan.

6.

EL LEGADO DE LA LEY 2294 DE 2023 Y EL PROBLEMA DE LA PERMANENCIA

La Ley 2294 de 2023 creó en su artículo 358 la Comisión Mixta «como instancia de interlocución y concertación entre el Gobierno Nacional y el campesinado», y ordenó en su artículo 361 diseñar una metodología de trazadores presupuestales para políticas transversales «tales como los de Comunidades Campesinas».[32] Sobre esa base se construyó en tres años una arquitectura que incluye el Decreto 1004 de 2024, que reglamentó la Comisión con 54 representantes campesinos y seis del Gobierno; la aprobación del diseño del trazador por la Comisión el 17 de mayo de 2025; el CONPES 4184 de reforma agraria; la política pública de culturas campesinas del Decreto 0935 de 2026, y la Resolución 1787 de 2026.[33]

Esa arquitectura descansa en una ley del plan, y ahí está su fragilidad. La Corte Constitucional ha subrayado la vocación temporal de esas leyes, ha advertido que no deben crear instituciones llamadas a ser permanentes y ha dicho que la prolongación indefinida de sus normas puede ser inconstitucional si no se demuestra su carácter instrumental.[34] Si el nuevo plan guarda silencio sobre los artículos 358 y 361, la arquitectura queda en zona de incertidumbre. Si los declara vigentes sin término, la cláusula queda expuesta a la misma objeción.

El DNP sostiene que la continuidad del trazador «está garantizada por su fundamento constitucional».[35] Es cierto para el trazador, que existe por mandato del parágrafo 2, y tomamos la afirmación como un compromiso escrito del Gobierno. Su gobernanza participativa es otra cosa. Las funciones de la Comisión Mixta sobre el trazador y sobre el PND están en el Decreto 1004, que reglamenta el artículo 358, y si ese artículo pierde vigencia el decreto queda expuesto al decaimiento.[36] Por eso el articulado del apartado 15 reitera ambos artículos para el cuatrienio y ordena radicar la ley de desarrollo del parágrafo 1 del artículo 64.

7.

LA PARTICIPACIÓN REFORZADA EN EL CICLO DEL PLAN Y SU INTERLOCUTOR

La tipología de Sherry Arnstein sirve para fijar el umbral. En su escalera, la información y la consulta son peldaños de participación simbólica: el poder escucha y conserva intacta la decisión.[37] Un encuentro regional abierto y un buzón digital están en esos peldaños. Cumplen el deber general de la Ley 152, pero no ofrecen interlocutor propio, información fiscal ni deber de respuesta. La participación reforzada no otorga veto. Exige que la propuesta campesina tenga un cauce reconocido, que se delibere con la información con la que decide el Gobierno y que su rechazo tenga que justificarse.[38]

Traducido al ciclo del PND, ese estándar tiene tres componentes. En primer lugar, oportunidad y representación: la interlocución se hace con las instancias propias del campesinado antes de que se adopten las decisiones, es decir, antes de que el CONPES apruebe las Bases y durante los ajustes previos a la radicación. En segundo lugar, información y respuesta: las organizaciones necesitan acceso oportuno a los borradores, a los techos sectoriales y a la estructura del PPI, y el Gobierno debe responder por escrito qué acogió, qué no y por qué. La experiencia de 2023 enseña que la efectividad de la participación se decide en la redacción técnica de las Bases y del articulado, y que sin deber de respuesta la distancia entre la propuesta social y el texto final queda sin justificación pública. En tercer lugar, enfoque diferencial y seguimiento: la planeación debe remover las barreras territoriales, de violencia y de género que impiden participar, y la participación se prolonga después de aprobado el plan mediante la revisión anual del gasto del trazador.

Las reglas de la consulta previa étnica no son el modelo. La consulta previa es un derecho fundamental de sujetos definidos por su identidad étnica, que se funda en la protección de la diversidad étnica y cultural y en la libre determinación de los pueblos. La participación reforzada se funda en la igualdad material que el artículo 64 ordena buscar, y exige medidas especiales para superar la desigualdad estructural que impide al campesinado participar en la vida política en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad. Confundir ambas figuras, además de ser un error dogmático, alimentaría la competencia entre sujetos de especial protección que comparten territorios. Aun así, la consulta previa étnica enseña algo. En el PND 2018-2022, el artículo 4 de la Ley 1955 de 2019 incluyó en el PPI las proyecciones indicativas acordadas en la consulta con los grupos étnicos, por 29 billones de pesos, y para el PND 2026-2030 la ruta con el pueblo Rrom ya fue aprobada.[39] El campesinado no ha tenido un equivalente, y lo que proponemos es un mecanismo análogo de concertación con expresión presupuestal, adecuado a la naturaleza del sujeto campesino.

> *Si el Gobierno la considera la instancia de participación reforzada cuando responde por el trazador, no puede omitirla cuando formula el plan.*

Sostenemos que el órgano legítimo de esa concertación es la Comisión Mixta. La razón de más peso es normativa: el Decreto 1004 de 2024 le asigna la función de «elaborar y concertar la inclusión de medidas encaminadas a la garantía efectiva de los derechos del campesinado» en el proyecto de ley del plan en cada periodo de gobierno, y ninguna otra instancia tiene un mandato reglamentario expreso sobre el PND en materia campesina.[40] Su composición la respalda, porque 54 de sus 60 integrantes son representantes campesinos elegidos por la Convención Nacional Campesina y por asambleas regionales.

El propio Gobierno la ha calificado así. En la respuesta del 28 de octubre, el DNP la describe como «instancia de participación reforzada del campesinado», y la Guía Instruccional recuerda que fue creada «como estrategia para la participación reforzada del campesinado».[41] Si el Gobierno la considera la instancia de participación reforzada cuando responde por el trazador, no puede omitirla cuando formula el plan.

La UNDROP apunta en la misma dirección al pedir que las consultas se hagan por conducto de las instituciones representativas de los campesinos. Rodrigo Uprimny, siguiendo el trabajo de sus colegas de Dejusticia, agrega una razón práctica: el sujeto campesino no está preconstituido y está «en todas partes», de modo que no admite el filtro geográfico o censal con el que se identifica a quién consultar en el caso étnico, y tomarse en serio la participación reforzada exige «un mecanismo específico de consulta con el campesinado» para el PND canalizado a través de la Comisión.[42] La consulta, como derecho, no se agota en el Convenio 169 de la OIT: la consulta campesina tiene fuentes propias, entre ellas la UNDROP y, para las decisiones sobre la tierra, la Observación general núm. 26. La Comisión tiene, además, una trayectoria verificable: concertó el diseño del trazador en un proceso de cinco meses con su Subcomisión de Política Pública, y su consenso respaldó el Decreto 0935 de 2026.

Legítimo no quiere decir exclusivo. Los consejos municipales de desarrollo rural, la Agenda Nacional Campesina, las asociaciones productivas y las organizaciones que no se sienten representadas en la Comisión tienen cauces propios, y las críticas a su representatividad, que tratamos en el apartado 13, son reales. Lo que el Gobierno no puede hacer es reemplazar la concertación con la Comisión Mixta por encuentros abiertos o por un buzón. La revisión anual del gasto le da a la Comisión lo que Pierre Rosanvallon llamaría un poder de vigilancia, y ese poder solo existe si el Gobierno le entrega la información y le responde.[43]

8.

EL PROCESO DE 2026: LO QUE SE VE A 4 DE NOVIEMBRE

El proceso del PND 2026-2030 tiene un punto a favor. El DNP pidió a cada sector designar enlaces especializados en participación ciudadana, en consulta previa «y la mesa campesina», lo que reconoce que el campesinado requiere un canal propio.[44] Los insumos para alimentarlo existen. Según Carlos Quesada, el Ministerio del Interior dejó elementos para el nuevo plan, la Universidad Nacional y el Ministerio de la Igualdad dejaron bases sobre igualdad material, y las comunidades tienen planes de desarrollo sostenible de zonas de reserva campesina y planes de vida digna de territorios campesinos agroalimentarios, cuyo «conducto regular» hacia la discusión nacional es la Comisión Mixta.[45]

Los lineamientos que el DNP presentó a esos mismos enlaces muestran, en cambio, una asimetría marcada. La consulta previa con los pueblos étnicos tiene una ruta completa: preconsulta, instalación prevista para el 10 de noviembre, protocolización el 31 de enero de 2027, radicación de lo protocolizado «como anexo al Proyecto de ley del PND» y una posconsulta con «mesas de partidas presupuestales». Cada entidad debe garantizar en ella «participación de alto nivel para toma de decisiones técnicas, presupuestales y administrativas».[46] La palabra campesinado no aparece en ninguna de las 23 láminas, tampoco la Comisión Mixta, y la participación de los demás actores figura de manera genérica, como «espacios de participación» y como una «estrategia de participación ciudadana».

De la «mesa campesina» no conocemos metodología, calendario, participantes ni resultados, y no encontramos constancia de que la Comisión Mixta haya sido convocada para cumplir su función frente al proyecto de ley del plan. Los encuentros regionales, que con las jornadas del 3 y 4 de noviembre llegaron a dieciséis, se organizan en siete mesas temáticas con autoridades locales, gremios, academia, veedurías y organizaciones sociales, sin una mesa sobre campesinado, desarrollo rural o reforma agraria en la cobertura disponible.[47] El buzón digital advierte que las propuestas son «de carácter consultivo y no vinculante» y que su recepción «no implica que se incorporen automáticamente al Plan».[48] La advertencia es correcta para la participación general. Confirma, al mismo tiempo, que hasta ahora no existe un canal con deber de respuesta para el campesinado.

El contexto agrava la omisión. El 12 de octubre de 2026, ante el Consejo de Seguridad de la ONU, el Gobierno propuso excluir la Reforma Rural Integral del mandato de verificación internacional, con el argumento de que es una «política pública estructural, multisectorial y de largo pla-

zo» que debe integrarse a las instituciones permanentes del Estado.[49] Si esa es la premisa, el PND es el lugar donde esa política debe quedar escrita con metas verificables, y la instancia que el propio Gobierno llama de participación reforzada debería estar en su formulación.

9.

EL TRAZADOR: DISEÑO, METODOLOGÍA Y EL LÍMITE DE LA NEUTRALIDAD PRESUPUESTAL

La Guía Instruccional define el Trazador Presupuestal del Campesinado como «un instrumento de marcación y seguimiento para identificar los recursos destinados a la focalización del gasto público» orientado a la garantía integral de los derechos del campesinado, aplicable a entidades nacionales y territoriales y a gastos de funcionamiento e inversión.[50] Su objetivo general es «identificar y promover la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas» que garanticen esos derechos, y entre sus objetivos específicos está «apoyar la justificación y el debate del proyecto de presupuesto».[51] La propia Guía se presenta como una herramienta para «promover tanto la destinación presupuestal, como el seguimiento del gasto público».[52] Desde su diseño, el instrumento se propuso algo más que identificar.

La pertinencia de marcar un gasto se establece con tres criterios indicativos y no excluyentes.[53] El poblacional se aplica a programas cuyos beneficios se miden en personas, familias u organizaciones campesinas, como la adjudicación de tierras o el crédito. El territorial se aplica a bienes cuyo beneficio no es individualizable pero se concentra en territorios de importancia campesina: zonas de reserva campesina, territorios campesinos agroalimentarios, ecosistemas acuáticos agroalimentarios, veredas, corregimientos, lo rural disperso y también las cabeceras municipales con vocación de producción alimentaria, como ocurre con una vía terciaria o un colegio rural. El nominal se aplica a programas cuyo objeto nombra directamente al campesinado o a una instancia campesina, como los gastos de la Comisión Mixta.

El gasto se clasifica en doce categorías que dialogan con las dimensiones del sujeto: tierras y territorialidades; economía campesina; vidas y culturas; educación; protección social y trabajo digno; mujer campesina; representación política, organización y participación; ordenamiento territorial y ambiente; infraestructura y servicios públicos; juventud campesina; derecho humano a la alimentación; y acceso a la justicia. La versión publicada en diciembre de 2025 las desagrega en 75 subcategorías.[54] Cada gasto se marca en una sola categoría, salvo los que tienen enfoque de mujer o juventud campesina, que pueden marcarse también en esa categoría específica, y dentro de una categoría un gasto puede asociarse a varias subcategorías.[55] La inversión se marca en la PIIP del DNP y el funcionamiento en el aplicativo TRAZA del Ministerio de Hacienda. A

la Comisión Mixta le corresponde concertar el diseño «con el fin de hacer seguimiento y evaluación a los recursos aprobados y ejecutados» y revisar anualmente el gasto a partir del informe que el DNP presente con corte al cierre de cada vigencia.[56]

El trazador entró en operación en la PIIP en febrero de 2026. En junio, el DNP expidió la Circular Externa 0015-4, que recuerda a las entidades del Presupuesto General de la Nación dos obligaciones vigentes: identificar desde la formulación de cada proyecto los recursos focalizados en políticas transversales, como lo dispone el artículo 2.2.6.7.10 del Decreto 1082 de 2015, y reportar cada mes en la PIIP la ejecución de los recursos marcados. La Circular cierra pidiendo a las entidades aplicar los lineamientos «priorizando los recursos destinados a la población campesina».[57]

La obligación de marcar existe, por lo tanto, por vía reglamentaria. Lo que el DNP llama ausencia de una base de política es la falta de una regla que diga qué programas corresponden al trazador. Hoy esa pertinencia la decide cada entidad.

En octubre, el DNP habilitó el trazador en el módulo de focalización del PPI de la PIIP, de modo que las entidades pudieron identificarlo en la programación cuatrienal registrada entre el 26 y el 30 de octubre.[58] La información que permitiría un anexo campesino del PPI ya se está capturando.

La Resolución Conjunta 1787 del 6 de agosto de 2026 adoptó la metodología general de trazadores en desarrollo del artículo 361 de la Ley 2294. Es de obligatorio cumplimiento para las entidades del Presupuesto General de la Nación y se aplica a las entidades territoriales respecto de los recursos de inversión asociados a políticas transversales.[59] Su anexo técnico exige que todo trazador cuente con una ficha de estructura base con indicadores de resultado por categoría, la meta esperada de esos indicadores, la proyección presupuestal del trazador, consistente con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y la estructura de los informes.[60] Reconoce también que no desarrolla en detalle el monitoreo, el seguimiento y la evaluación, cuyo marco elaborarán después el DNP y el Ministerio de Hacienda, y deja pendiente el plan para publicar la información.[61] La participación de la población a la que se dirige un trazador aparece solo como un elemento deseable en el diseño de las subcategorías y como el deber de socializar los resultados en instancias de control social y político.

El artículo 5 fija el alcance del instrumento: «la implementación de los trazadores presupuestales constituye un mecanismo de identificación, focalización y seguimiento de recursos públicos y no implica autorización de gasto». Como regla de técnica presupuestal es correcta. Un trazador es una etiqueta y no una apropiación. La regla muestra, a la vez, el límite: el trazador permite saber cuánto se gastó, en qué y dónde, y no permite saber si eso es suficiente, si aumentó frente a

lo comprometido o si cierra las brechas que el artículo 64 ordena cerrar. Ese referente solo puede fijarlo con fuerza vinculante el instrumento que compromete recursos, es decir, el PND y su plan de inversiones, y después las leyes anuales de presupuesto.

La Guía, en cuya elaboración participó el IEI, se concentró en la marcación y dejó para una etapa posterior los indicadores de resultado y las metas. La Resolución 1787 vuelve exigible esa etapa. El DNP informa, sin embargo, que el trazador «no cuenta con indicadores propios de resultado o impacto ni con fichas técnicas asociadas» y que el seguimiento físico se hace a través de los indicadores de producto de cada proyecto marcado.[62] A la fecha, por lo tanto, el trazador campesino no cumple la metodología que el propio Gobierno adoptó en agosto.

> *El trazador permite saber cuánto se gastó, en qué y dónde, y no permite saber si eso es suficiente.*

10.

LA PRIMERA VIGENCIA DEL TRAZADOR EN CIFRAS

La respuesta del DNP permite, por primera vez, examinar lo que el trazador cuenta. La Tabla 1 resume la marcación nacional de la vigencia 2026 con corte al 16 de septiembre. Siete entidades marcaron 25 proyectos de inversión por un valor focalizado de 1.172.238 millones de pesos. La ANT concentra el 61,9 % y un solo proyecto suyo, el de fortalecimiento del programa de reforma agraria y reforma rural integral, representa el 52,6 % del total. Con la ADR y la gestión general del Ministerio de Agricultura, tres entidades suman el 94 %. Fuera del sector agropecuario solo marcó el Ministerio de Salud, con un proyecto de 458 millones, el 0,04 % del total.

TABLA 1. VALOR FOCALIZADO EN EL TPC POR ENTIDAD NACIONAL, VIGENCIA 2026

Entidad	Proyectos	Valor vigente focalizado	Compromisos	Pagos	% del valor focalizado
Agencia Nacional de Tierras	4	726.047	335.753	130.587	61,9
Agencia de Desarrollo Rural	4	213.860	41.339	18.656	18,2
Ministerio de Agricultura (gestión general)	9	162.391	10.899	6.331	13,9
Unidad de Restitución de Tierras	2	61.365	s. r.	s. r.	5,2
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca	4	6.501	s. r.	s. r.	0,6
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria	1	1.616	1.546	711	0,1
Ministerio de Salud y Protección Social	1	458	458	458	0,04
Total	**25**	**1.172.238**	**389.995**	**156.743**	**100**

Fuente: elaboración propia con base en DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026 (PIIP, corte al 16 de septiembre de 2026). Millones de pesos corrientes; s. r.: sin reporte.

La ejecución es baja. Al 16 de septiembre, cuando había corrido el 71 % del año, los compromisos llegaban al 33,3 % del valor focalizado y los pagos al 13,4 %. La Unidad de Restitución de Tierras y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca no reportaban compromisos ni pagos, pese a la obligación de reporte mensual que recuerda la Circular 0015-4. El 45 % del valor no estaba territorializado: el 32 % tenía regionalización nacional y el 13 % estaba pendiente de regionalizar, de modo que el DNP no puede establecer en qué departamentos y municipios no hay inversión.[63]

> *En el nivel nacional, cinco categorías no registran ningún gasto: vidas y culturas campesinas, educación, mujer campesina, juventud campesina y acceso a la justicia.*

La Figura 1 muestra la distribución por categoría, y en ella está el hallazgo más grave. Tierras y territorialidades concentra 766.700 millones, el 65,4 %; economía campesina, el 25,4 %; infraestructura y servicios públicos, el 8,1 %. Las otras nueve categorías suman el 1,1 %. La categoría de representación política, organización y participación recibe 4.400 millones, el 0,4 %. En el nivel nacional, cinco categorías no registran ningún gasto: vidas y culturas campesinas, educación, mujer campesina, juventud campesina y acceso a la justicia. El artículo 64 ordena buscar la igualdad material «desde un enfoque de género, etario y territorial», y las dos categorías que traducen los dos primeros enfoques están vacías.

FIGURA 1. VALOR FOCALIZADO EN EL TPC POR CATEGORÍA, VIGENCIA 2026



Fuente: elaboración propia con base en DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026 (PIIP, corte al 16 de septiembre de 2026). Miles de millones de pesos corrientes.

El nivel territorial apenas comenzó. Ocho municipios, de los más de 1.100 del país, marcaron nueve proyectos con una apropiación de 3.314 millones de pesos.[64] Ninguna gobernación aparece en la marcación, aunque la metodología de trazadores se aplica también a las entidades territoriales respecto de sus recursos de inversión, lo que muestra la desconexión de los departamentos con las políticas transversales dirigidas al campesinado.[65] En la tabla de la respuesta, los compromisos de Marinilla, Rivera e Inzá superan la apropiación marcada. La base detallada que el DNP anexó explica la anomalía: esa columna suma los compromisos del proyecto completo y los repite por cada producto, de modo que los 2.101 millones de Marinilla son 700 millones contados tres veces.[66] Los compromisos de la porción marcada como campesina solo aparecen en Inzá: 7,3 millones comprometidos y 3,2 millones pagados. En los municipios, la ejecución del gasto campesino prácticamente no se reporta.

La misma base muestra un contraste con el nivel nacional. El 94,6 % del valor marcado por los municipios está fuera del sector agropecuario, aunque un solo proyecto, la segunda etapa del acueducto y alcantarillado del corregimiento San José, en La Ceja, explica cerca del 85 % del total. Los demás son un programa de seguridad alimentaria del sector de inclusión social, también

en La Ceja, el mantenimiento de vías terciarias en Rivera y un vivero municipal en Inzá. Ocho municipios no permiten generalizar, pero indican que la lectura multisectorial que propone la Guía es posible cuando la marcación se hace cerca del territorio.

La programación de 2027 suma entidades y repite el patrón. Once entidades nacionales marcaron 35 proyectos por 484.659 millones de pesos, y diecinueve de esos proyectos todavía no tienen recursos asociados a la marcación.[67] El sector agropecuario concentra el 99,91 % de lo asignado.[68] La categoría de educación aparece con 36.186 millones, todos de un proyecto de extensión agropecuaria de la ADR, mientras que la educación técnica, tecnológica y superior que marcó el Ministerio de Agricultura tiene asignación cero. Mujer campesina registra una solicitud de 17,6 millones y ninguna asignación, y juventud, culturas y acceso a la justicia ni siquiera aparecen. El 52,6 % de lo asignado no está territorializado, frente al 45 % de 2026.

Las entidades solicitaron para la política campesina 7,61 billones de pesos y recibieron asignaciones por 484.659 millones, el 6,4 %. El programa de reforma agraria de la ANT solicitó 4,91 billones y tiene asignados 217.104 millones; su valor vigente focalizado en 2026 era de 617.035 millones, aunque la comparación no es directa, porque una cifra es programación y la otra apropiación vigente. La única línea de inversión marcada para el funcionamiento de la Comisión Mixta y sus subcomisiones registra una solicitud de 616 millones y ninguna asignación, dentro de un proyecto del Ministerio de Agricultura que todavía no tiene recursos marcados. La base no incluye gastos de funcionamiento, que se registran en TRAZA, y por eso no permite afirmar que la Comisión carezca de recursos en 2027. Sí muestra que su financiación no está identificada en la inversión marcada del año en que se debatirá el plan.

No hay información para 2024 ni para 2025, porque el trazador estaba en diseño, y el primer informe anual a la Comisión Mixta se presentará en el primer trimestre de 2027, en pleno trámite legislativo del plan.[69]

El diseño del instrumento ayuda a explicar estas cifras. El valor marcado es la porción del proyecto que cada entidad identifica como focalizada en el campesinado, y la veracidad de la marcación es responsabilidad de la misma entidad; la verificación consiste en la regla de una sola categoría y en revisiones periódicas del DNP y del Ministerio de Agricultura.[70] Ni la respuesta ni las bases que la acompañan informan cuánto del gasto entra por cada uno de los tres criterios de focalización. Y la evaluación de resultados queda en cada entidad, sobre los indicadores de sus propios proyectos.[71]

Aun con esas limitaciones, la marcación ya realizada sirve para contener la regresividad presupuestal en materia de derechos del campesinado. Para la jurisprudencia constitucional, una medida que disminuye el nivel de protección alcanzado por un derecho social se presume inconstitucional, y el Gobierno solo puede adoptarla si demuestra su finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.[72] Una reducción del gasto destinado a la garantía de los derechos del campesinado puede ser una medida de ese tipo, y sin un gasto marcado no habría cómo advertirla. La Corte ha reconocido, además, que en el examen de una medida regresiva pesa la deliberación democrática que la precedió, y allí la participación reforzada adquiere una relevancia especial.[73]

Sally Engle Merry mostró que los indicadores seducen porque convierten problemas complejos en cifras manejables, y que en esa conversión desplazan poder hacia quienes definen qué se cuenta.[74] El trazador corre ese riesgo. Lo que hoy cuenta es, sobre todo, el presupuesto de reforma agraria de la ANT y los proyectos de desarrollo rural de la ADR y del Ministerio de Agricultura. Si esa cifra se presenta como «la inversión en el campesinado», el instrumento habrá servido para certificar el sesgo agrario que debía corregir. Si se lee contra las doce categorías, la misma cifra prueba lo contrario: que las dimensiones educativa, cultural, de género, generacional y de justicia del sujeto constitucional no tienen todavía presupuesto identificable. Leída así, la información de la primera vigencia es útil, y la Comisión Mixta y el Congreso pueden usarla en 2027 como línea de partida.

11.

LO QUE ENSEÑAN OTROS TRAZADORES

La Ley 1955 de 2019 creó los trazadores presupuestales para la paz y para la equidad de la mujer, que la Ley 2294 de 2023 mantuvo transitoriamente y que operan en el aplicativo TRAZA junto con el de grupos étnicos.[75] En el caso de los grupos étnicos, como se vio, el PPI de 2019 incluyó cifras indicativas concertadas.

Esas experiencias permiten anticipar tres riesgos del trazador campesino, y para los tres hay ya evidencia.

El primero es el reetiquetado. Cuando la marcación no está asociada a metas, las entidades pueden marcar gasto que ya existía, y el total trazado crece sin que crezca la inversión efectiva. En su noveno informe sobre los recursos del componente de paz, la Contraloría General encontró que el 42 % de los proyectos del trazador de paz presenta dificultades para asociarse a productos específicos del Acuerdo Final y que solo el 17 % permite cuantificar resultados de manera clara y verificable; recomendó establecer metodologías para identificar productos y señaló la falta de líneas base.[76] En el caso campesino, el instrumento nació, según lo expuso uno de los autores en

el conversatorio con Rodrigo Uprimny, de choques con una política que solía «camuflar el presupuesto rural general como si fuera exclusivo para los campesinos».[77] La concentración de la primera vigencia en programas preexistentes del sector agropecuario muestra que ese riesgo sigue presente.

El segundo es la sobremarcación por autodeclaración. Si cada entidad marca su propio gasto sin validación externa, los incentivos favorecen marcar de más, en especial con criterios amplios como el territorial. La respuesta del DNP confirma que la marcación es autodeclarada, y las inconsistencias de los reportes municipales muestran lo que ocurre cuando nadie valida. Los criterios poblacional, territorial y nominal buscan focalizar, pero la marcación ya admite proyectos cuyos destinatarios difícilmente pueden establecerse como campesinos. En el nivel nacional, la ADR marcó la implementación del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (Fonat), en el que caben productores de todo tipo; en el municipal, se marcó el proyecto «Fortalecimiento económico y productivo rural del municipio de Marinilla», que puede incluir también a medianos productores y a agroindustriales.[78] Nada indica que esos recursos se hayan dirigido a otros grupos. La pregunta es cómo validar que su destinatario final sea el campesinado, y mientras no haya un segundo filtro de verificación para las políticas que atienden a varios grupos, el trazador corre el riesgo de reportar como campesinos recursos cuyos beneficiarios no lo son.

El tercero son los informes sin consecuencias. Un reporte que no se contrasta con compromisos se vuelve un ejercicio descriptivo, útil para la transparencia e inocuo para la decisión presupuestal. El 17 % del trazador de paz y la evaluación por proyecto del trazador campesino apuntan en esa dirección.

La investigación reciente de Dejusticia sobre la trazabilidad presupuestal de los derechos campesinos llega a conclusiones compatibles. Identifica como barreras centrales «la fragmentación institucional, las rigideces presupuestales y la falta de seguimiento», constata una «brecha persistente entre su reconocimiento jurídico y la asignación efectiva de recursos» y propone el trazador como «herramienta clave para ordenar, visibilizar y fortalecer la inversión pública rural».[79] Allí mismo sostuvo que en el derecho comparado no existe un instrumento equiparable, y que su eficacia depende de no sustituir la categoría: si el discurso oficial redefine a los campesinos como empresarios, la marcación del gasto se resiente.[80] Es lo que la Guía busca prevenir cuando invita a no usar sinónimos.

12.

VACÍOS QUE EL PND PUEDE CERRAR

La Tabla 2 reúne los vacíos del trazador que la evidencia examinada permite identificar, junto con la respuesta que el plan puede darles. La fragilidad jurídica no figura en ella porque se trató en el apartado 6 y se resuelve en el articulado.

TABLA 2. VACÍOS DEL TRAZADOR PRESUPUESTAL DEL CAMPESINADO Y RESPUESTA POSIBLE DESDE EL PND

Vacío	Lo que muestra la evidencia	Lo que puede hacer el PND
Base de política	El Decreto 1082 de 2015 obliga a identificar los recursos focalizados, pero ninguna regla dice qué programas corresponden al trazador; el DNP afirma que así no puede exigir la marcación.	Adoptar las doce categorías como marco de metas del plan y definir qué programas deben marcarse (art. [A]).
Metas e indicadores	El trazador no tiene indicadores de resultado ni ficha técnica, que la Resolución 1787 exige; la PIIP tiene campos de meta por categoría en cada proyecto, que solo algunos diligencian.	Ficha de estructura base de la Resolución 1787, con indicadores de resultado y metas por categoría, concertada con la Comisión Mixta, y metas indicativas en el PPI (art. [A]).
Lugar en el PPI	Habilitado en el módulo de focalización del PPI en la PIIP, sin anexo propio; el de paz sí lo tiene.	Anexo del trazador campesino en el PPI.
Línea base	Sin datos para 2024 y 2025; 2026 es parcial; el primer informe llega en el primer trimestre de 2027.	Informe de la vigencia 2026 publicado como línea base, con desagregación por criterio, en seis meses (art. [A], parágrafo 1).
Multisectorialidad	99,96 % del valor nacional en el sector agropecuario en 2026 y 99,91 % de lo asignado en 2027; marcaron 7 de cerca de 60 entidades preseleccionadas por la Guía.	Metas en todas las categorías, con responsables sectoriales.
Género y edad	Mujer y juventud campesinas sin recursos en 2026 ni en 2027.	Metas específicas en las categorías 6 y 10.
Criterio de focalización	Ni la respuesta del DNP ni las bases de la PIIP que la acompañan registran el criterio poblacional, territorial o nominal.	Informe anual desagregado por criterio (art. [B]).
Zonas	El parágrafo 2 se refiere a lo rural; la Guía incluye cabeceras, donde entre el 10,7 % y el 12 % de las personas se identifican como campesinas.	Informe desagregado por cabecera, centro poblado y rural disperso (art. [B]).

Vacío	Lo que muestra la evidencia	Lo que puede hacer el PND
Nivel territorial	Ocho municipios y ninguna gobernación marcaron; solo Inzá reporta compromisos de la porción marcada.	Gradualidad por categoría de municipio y asistencia del DNP (art. [A], parágrafo 3).

Fuente: elaboración propia con base en DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, y bases de la PIIP anexas; Circular Externa 0015-4 de 2026; Guía Instruccional; Resolución Conjunta 1787 de 2026. Los artículos entre corchetes remiten al articulado del apartado 15.

En la discusión del plan pesan más unos que otros. La falta de una base de política es el más grave. El deber reglamentario de identificar los recursos existe, pero ninguna regla dice qué programas corresponden al trazador, y el DNP invoca ese vacío para explicar por qué no puede exigir la marcación. Las Bases del PND, que se incorporan a la ley, pueden dar esa regla si adoptan las doce categorías como marco de metas del cuatrienio. La ausencia de metas e indicadores tiene una salida ya prevista por el Gobierno: la ficha de estructura base que exige la Resolución 1787, siempre que se concierte con la Comisión Mixta y se asocie al PPI antes del 31 de enero. La PIIP ya tiene campos para registrar metas por categoría en cada proyecto, y cinco de los nueve proyectos municipales los diligencian. Y la omisión del trazador entre los anexos del PPI es la más fácil de corregir, porque la información ya se captura en el módulo de focalización de la PIIP.

El resto son vacíos de cobertura y de calidad de la información. La concentración en el sector agropecuario y los ceros en mujer y juventud campesinas solo se vuelven exigibles si el informe anual se contrasta con metas por categoría; la mezcla de criterios de focalización y de zonas se corrige con desagregación; y el rezago municipal pide gradualidad y acompañamiento técnico.[81]

Ninguno de estos vacíos exige reformar la Constitución ni crear burocracia. Todos pueden atenderse desde el PND 2026-2030 con normas instrumentales conectadas con las metas del plan, que es lo que la jurisprudencia sobre unidad de materia y temporalidad exige. Le corresponde al DNP proponerlas antes de la radicación y al Congreso asegurarlas en el trámite.

13.

OBJECIONES Y RESPUESTAS

Las propuestas de este documento enfrentan objeciones serias. Las presentamos en su versión más fuerte.

La objeción fiscal sostiene que el Presupuesto General de la Nación tiene una proporción alta de gasto comprometido por mandatos legales y que cada nueva obligación reduce el margen del Gobierno para responder a choques o cambiar prioridades. La Ley 152 de 1994 exige mantener el equilibrio financiero del PPI, y el plan debe ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En el contexto de 2026 el argumento pesa más: el

29 de octubre el Gobierno radicó un proyecto de Ley de Rescate Económico que busca un ajuste de 45 billones de pesos.[82] Fijar pisos de inversión para una población, por justificada que sea, abriría la puerta a que cada grupo reclame el suyo.

La objeción es seria, y por eso nuestra propuesta excluye destinaciones específicas y porcentajes fijos del presupuesto. Proponemos metas indicativas por categoría dentro del PPI, del mismo tipo que las concertadas con los grupos étnicos en 2019, consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y revisables cada año en la ley de presupuesto. Lo exigible es la obligación de explicar las desviaciones frente a la meta. Es una regla de rendición de cuentas. Su costo es bajo, porque la información ya se captura en la PIIP, y en un periodo de ajuste es precisamente cuando más importa saber qué parte del recorte recae sobre la población campesina.

La objeción de la delimitación dice que el sujeto es difícil de delimitar y el gasto difícil de atribuir. La categoría campesino se basa en el autorreconocimiento y es polisémica.[83] Muchos bienes públicos rurales benefician a campesinos y no campesinos a la vez. Una parte de quienes se identifican como campesinos se reconoce también como indígena o afrodescendiente, y el gasto con enfoque de mujer campesina puede marcarse dos veces. Un trazador así puede producir cifras que nadie sabe interpretar.

La dificultad es real y no es mayor que la de otros trazadores en uso. Se resuelve con transparencia: reportar por separado los criterios poblacional, territorial y nominal; publicar los traslapes con otros trazadores y presentar un total neto, para lo cual la PIIP ya tiene un capítulo de cruce de políticas transversales; y distinguir zona rural, rural dispersa y cabecera, además de las territorialidades campesinas como las zonas de reserva campesina y los territorios campesinos agroalimentarios. Con esas desagregaciones, la cifra deja de ser opaca.

La objeción de la capacidad advierte que exigir la marcación a municipios de sexta categoría sin acompañamiento técnico produciría reportes de mala calidad o incumplimiento. Los datos de 2026 le dan la razón. Por eso proponemos gradualidad: obligatoriedad plena para las entidades del Presupuesto General de la Nación desde la primera vigencia del plan e implementación territorial escalonada por categoría de municipio, con asistencia técnica del DNP y controles de calidad.

La objeción de la representatividad pregunta si la Comisión Mixta es todo el campesinado. La Comisión es una instancia de concertación, y su legitimidad no proviene de una elección universal. Se ha cuestionado su representatividad territorial, se han propuesto índices alternativos de asignación de cupos y se ha advertido que el procedimiento de elección puede favorecer a las organizaciones tradicionales frente a las asociaciones de producción o comercialización.[84] La regla de

consenso puede bloquear decisiones conflictivas, y se ha señalado que, cuando no hay acuerdo en asuntos que afecten gravemente a las comunidades, harían falta procedimientos específicos.[85] Darle un papel central en el PND sería otorgar a un grupo de organizaciones una interlocución privilegiada.

Las críticas merecen atención, y la Comisión puede tramitarlas revisando su reglamento. No invalidan su función, porque el Decreto 1004 de 2024 ya le asigna la de concertar las medidas campesinas del PND y el Gobierno ya la reconoce como instancia de participación reforzada. Nuestra propuesta complementa los demás canales con uno reforzado. La regla de consenso tampoco bloquea: el decreto prevé que, sin acuerdo, decida la autoridad competente considerando los puntos en disenso. Lo que añadimos es que esa decisión sea motivada y pública.

> *Un trazador sin interlocutor campesino y sin metas sería una etiqueta administrada por las entidades que se marcan a sí mismas.*

La objeción de la continuidad sostiene que todo esto sobra, porque el trazador tiene fundamento constitucional y ya está incorporado de manera permanente en las plataformas del DNP y del Ministerio de Hacienda. El trazador sobrevivirá, y celebramos que el DNP lo haya puesto por escrito. Lo que no sobrevive por sí solo es su gobernanza: la concertación con la Comisión Mixta, la revisión anual y el deber de informar dependen de normas legales y reglamentarias de vigencia incierta. Un trazador sin interlocutor campesino y sin metas sería una etiqueta administrada por las entidades que se marcan a sí mismas.

La objeción política es la más simple. Un gobierno que anunció que no usará la palabra campesino difícilmente adoptará medidas para fortalecer su trazador. La respuesta empieza por recordar que las propuestas se dirigen también al CNP y al Congreso, que tienen competencias propias sobre el plan. El trazador, por lo demás, ha mostrado continuidad técnica bajo el nuevo gobierno: fue habilitado en el módulo del PPI en octubre de 2026 y el DNP actual garantiza por escrito su continuidad. Y un juzgado de la República ya recordó, en primera instancia, que la categoría campesina es una categoría constitucional que el Estado no puede borrar de su lenguaje.

14.

PROPUESTAS POR DESTINATARIO Y MOMENTO

Las propuestas siguientes se ordenan por destinatario y por el momento del proceso en que pueden adoptarse.

Al Gobierno nacional, entre la entrega de las Bases y la radicación del proyecto, es decir, del 15 de noviembre al 7 de febrero, le proponemos lo siguiente. El DNP debería convocar una sesión de la Comisión Mixta dedicada al PND, en cumplimiento del numeral 18 del artículo 2.3.4.3.8 del Decreto 1066 de 2015, y poner a su disposición las Bases, la estructura del PPI y la programación registrada en la PIIP con el trazador; el Ministerio del Interior, que preside la Comisión, y el Ministerio de Agricultura deberían garantizar la sesión autónoma previa de los representantes campesinos que prevé el decreto y el apoyo logístico para las delegaciones regionales.

Las Bases ajustadas deberían incluir una línea transversal campesina con diagnóstico, objetivos, metas e indicadores asociados a las doce categorías del trazador, en lugar de menciones dispersas en los ejes. El DNP debería publicar la metodología y los resultados de la «mesa campesina» anunciada en la ruta del plan, con la lista de propuestas recibidas, e incorporarla a los lineamientos con etapas, responsables y fechas, como ya ocurre con la consulta previa.

En el plan de inversiones, el trazador campesino debería figurar entre los anexos del PPI, junto al de paz. Los sectores deberían incluir la variable campesina en la desagregación poblacional que los lineamientos exigen «como mínimo», antes del cierre de la batería con alineación presupuestal el 31 de enero. Y el Ministerio de Agricultura y el DNP deberían adoptar, concertada con la Comisión Mixta, la ficha de estructura base que exige la Resolución 1787, con indicadores de resultado y metas por categoría. Esa ficha va más allá de las categorías y subcategorías que la Comisión ya concertó en la Guía Instruccional.

Al Consejo Nacional de Planeación, hasta el 10 de enero, le proponemos dedicar una de las audiencias públicas previstas entre noviembre y enero a la participación campesina, con presencia de la Comisión Mixta, y pronunciarse expresamente en su concepto sobre el cumplimiento del artículo 64. Cinco preguntas permiten hacerlo: si la Comisión Mixta fue convocada para concertar las medidas campesinas del plan; si el Gobierno respondió por escrito a sus propuestas; si las Bases tienen metas en las doce categorías del trazador, y no solo en tierras y producción; si el PPI incluye un anexo del trazador campesino; y si el articulado asegura la continuidad de la Comisión Mixta y del trazador.

Al Congreso de la República, desde el 7 de febrero, le proponemos incorporar en el articulado las cuatro disposiciones del apartado 15, exigir que el PPI incluya metas indicativas por categoría del trazador construidas con la regla de equilibrio financiero del artículo 22 de la Ley 152 de 1994, y pedir que el primer informe anual del trazador, previsto para el primer trimestre de 2027, se presente a las comisiones económicas antes del primer debate.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público le proponemos publicar, como anexo del proyecto de Presupuesto General de la Nación de cada vigencia, el gasto marcado en el trazador, desagregado por categoría, criterio de focalización y entidad, y habilitar en TRAZA y en el Portal de Transparencia Económica la consulta abierta del gasto marcado, con controles de calidad para detectar sobremarcación.

A la Comisión Mixta y a las organizaciones campesinas les proponemos construir una agenda común para el PND que priorice un número reducido de metas verificables. La experiencia de 2023 muestra que la amplitud de una propuesta facilita que se recoja solo en parte.[86] Les proponemos también preparar desde ahora la revisión del primer informe anual del trazador, con apoyo técnico independiente de universidades y centros de investigación, exigir que ese informe distinga los tres criterios de focalización y las zonas, y publicar sus propias conclusiones.

Al DNP y a los órganos de control, durante la ejecución del plan, les proponemos publicar la línea base del trazador dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley, incluir el trazador en el seguimiento del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) e incorporarlo a los informes de la Contraloría General sobre el gasto rural, con la misma exigencia que esa entidad ha aplicado al trazador de paz.

15.

ARTICULADO SUGERIDO PARA LA LEY DEL PND 2026-2030

El siguiente articulado es una propuesta de redacción para discusión. Requiere ajuste de técnica legislativa y verificación de concordancias.

Artículo [A]. Trazador presupuestal del campesinado. En desarrollo del parágrafo 2 del artículo 64 de la Constitución Política, las entidades que integran el Presupuesto General de la Nación identificarán y marcarán el gasto de inversión y de funcionamiento dirigido al campesinado, conforme a la metodología de trazadores presupuestales adoptada por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las categorías concertadas con la Co-

misión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos. Las categorías del trazador constituyen el marco de las metas campesinas del presente Plan, y la marcación será obligatoria para las entidades cuyos programas y proyectos correspondan a ellas.

Parágrafo 1. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación publicará, como línea base del trazador, el informe del gasto marcado en la vigencia 2026 que presenta a la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, desagregado por categoría, criterio de focalización y entidad. En el mismo plazo, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptarán, concertada con dicha Comisión, la ficha de estructura base del trazador prevista en la metodología general de trazadores presupuestales, con indicadores de resultado y metas por categoría.

Parágrafo 2. El Plan Plurianual de Inversiones incluirá metas indicativas de inversión por categoría del trazador, consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Las entidades responsables explicarán en el informe anual las desviaciones frente a dichas metas.

Parágrafo 3. Las entidades territoriales implementarán el trazador de manera gradual, según su categoría, con la asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo [B]. Informe anual del trazador presupuestal del campesinado. A más tardar el 31 de marzo de cada año, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicarán el informe de gasto e inversión del trazador presupuestal del campesinado de la vigencia anterior, desagregado por categoría, criterio de focalización (poblacional, territorial y nominal), entidad, departamento, municipio y zona (cabecera, centro poblado y rural disperso), con identificación de los traslapes con otros trazadores. El informe se presentará a la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos y a las comisiones económicas y quintas constitucionales del Congreso de la República.

Artículo [C]. Participación reforzada del campesinado en la planeación nacional. La Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos es la instancia de concertación de las medidas para la garantía de los derechos del campesinado en la formulación, el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. El Gobierno nacional le entregará, con antelación suficiente, la información necesaria para la deliberación, incluida la de carácter presupuestal, y responderá de manera motivada y por escrito a las propuestas que esta formule. A la mitad del cuatrienio se realizará una sesión de seguimiento de las metas campesinas del Plan.

Artículo [D]. Continuidad institucional y ley de desarrollo del artículo 64. Los artículos 358 y 361 de la Ley 2294 de 2023 continuarán vigentes durante el periodo de ejecución del presente Plan, como instrumentos para el cumplimiento de sus metas campesinas. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional presentará al Congreso de la

República, previa concertación con la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, el proyecto de ley que desarrolle el parágrafo 1 del artículo 64 de la Constitución Política, el cual regulará de manera permanente dicha Comisión y el trazador presupuestal del campesinado.

Son normas instrumentales: desarrollan un mandato constitucional expreso, se conectan con metas del plan, no crean entidades ni gasto por sí mismas y limitan su vigencia al cuatrienio. Por eso creemos que superan el examen de unidad de materia y el de temporalidad que la Corte fijó en la sentencia C-415 de 2020. La regulación permanente de la Comisión Mixta y del trazador queda para la ley de desarrollo del parágrafo 1.

16.

CONCLUSIONES

El artículo 64 reformado exige al PND algo más que menciones al campesinado: exige cambiar la manera en que el Estado decide y la manera en que gasta. Las piezas para cumplir ese mandato existen y son exigibles, pero ninguna ha producido todavía los efectos que persigue.

La primera vigencia del trazador, todavía en curso, lo muestra con cifras oficiales. El instrumento identificó 1,17 billones de pesos, casi todos en el sector agropecuario y en una sola agencia, con cinco categorías en cero, entre ellas las de mujer y juventud campesinas, y sin metas ni indicadores. La programación de 2027 repite el patrón: las entidades solicitaron 7,61 billones de pesos para la política campesina y recibieron asignaciones equivalentes al 6,4 % de esa cifra. El DNP atribuye esa debilidad a la falta de una política pública que permita exigir la marcación. El PND puede ser esa política y decir qué programas deben marcarse. Si sus Bases adoptan las doce categorías como marco de metas y su plan de inversiones fija metas indicativas por categoría, el trazador dejará de depender de la voluntad de cada entidad.

En participación, los lineamientos del DNP prevén para los pueblos étnicos una ruta completa, con etapas, responsables, protocolización y mesas de partidas presupuestales, mientras que el campesinado no aparece nombrado. El Decreto 1004 de 2024 ordena concertar con la Comisión Mixta las medidas campesinas del proyecto de ley del plan, y el propio DNP la reconoce como la instancia de participación reforzada del campesinado. Es el órgano legítimo de consulta y concertación del PND. Concertar con ella con información completa, a tiempo y con deber de respuesta motivada es lo que distingue la participación reforzada de la escucha.

La tendencia a disolver lo campesino en lo agrario, que marcó los planes anteriores a 2023, está regresando por dos vías que se refuerzan: un hábito institucional que marca como campesino lo que ya se presupuestaba como agrario, y un discurso gubernamental que propone dejar de nombrar al sujeto. Las doce categorías del trazador son la medida con la que el CNP, la Comisión Mixta y el Congreso pueden comprobarlo cuando se conozcan las Bases.

La continuidad de esta arquitectura no puede confiarse al artículo de vigencias de la nueva ley del plan. Proponemos reiterar los artículos 358 y 361 de la Ley 2294 de 2023 para el cuatrienio y ordenar la radicación de la ley de desarrollo del parágrafo 1 del artículo 64, pendiente desde 2023.

Nada de esto exige reformar la Constitución, crear entidades ni comprometer recursos por fuera del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Sí exige actuar a tiempo. Las Bases llegan al CNP el 15 de noviembre, el concepto del Consejo vence el 10 de enero, la batería de indicadores con alineación presupuestal se cierra el 31 de enero y el proyecto se radica el 7 de febrero. El primer informe anual del trazador llegará a la Comisión Mixta en el primer trimestre de 2027, mientras el Congreso debate el plan.

Este documento es un análisis documental basado en información pública disponible al 4 de noviembre de 2026. Aspectos como el funcionamiento de la «mesa campesina» anunciada por el DNP, la eventual convocatoria de la Comisión Mixta para el plan y la distribución del gasto del trazador por criterio de focalización no han sido publicados. Su seguimiento hace parte de la agenda que aquí proponemos al CNP, al Congreso y a las organizaciones campesinas.

NOTAS

1 Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, oficio 20265603136241 del 28 de octubre de 2026, respuesta a la petición radicada con el número 20266633030672 de la Red de Organizaciones Campesinas, Sociales, Étnicas, Agrícolas y Rurales. La petición se dirigió también al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República. En adelante se cita como «DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026», con el número ordinal de la respuesta.

2 DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuestas segunda, octava, decimosegunda y vigesimocuarta. El original dice «en tu ejecución presupuestal»; la corrección va entre corchetes.

3 Departamento Nacional de Planeación, «DNP lidera articulación de Alto Nivel para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo de la Patria Milagro 2026-2030», 17 de septiembre de 2026; El Tiempo, «De La Espriella presenta la ruta para el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 con 334 proyectos clave», 2026; Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, art. 18.

4 Congreso de la República, Acto Legislativo 01 de 2023, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, Diario Oficial 52.447.

5 Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, art. 358.

6 Decreto 1066 de 2015, art. 2.3.4.3.8, num. 18, adicionado por el Decreto 1004 de 2024.

7 Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, Resolución Conjunta 1787 del 6 de agosto de 2026, Diario Oficial 53.580.

8 Corte Constitucional, sentencia C-244 de 2025, párr. 124. En esa decisión, sobre el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, la Corte reitera que «[t]oda norma incluida en el plan debe tener, en principio, una vocación temporal» (párr. 93).

9 La página de créditos de la Guía registra la articulación de su redacción con el Instituto de Estudios Interculturales. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Departamento Nacional de Planeación, Guía instruccional del Trazador Presupuestal del Campesinado (TPC), Bogotá, diciembre de 2025, p. 2. En adelante, «Guía Instruccional», con la paginación del documento publicado.

10 Espitia, C., Matamoros, M. y Quesada, C., Los derechos campesinos y su trazabilidad en el presupuesto público, Bogotá, Dejusticia, 2026.

11 Acto Legislativo 01 de 2023, art. 1.

12 Según el DANE, 10,64 millones de personas de 15 años o más se identifican como campesinas, el 26,3 % de la población en ese rango de edad; los hogares campesinos son cerca de 5,5 millones, y la pobreza multidimensional alcanzó en 2023 al 21,8 % de ellos, frente al 12,1 % nacional. Desde 2020, entre el 10,7 % y el 12 % de las personas que viven en las cabeceras municipales se identifican como campesinas. Guía Instruccional, pp. 11, 13 y 17-18; Departamento Nacional de Planeación, «Histórico: Gobierno nacional presenta el Trazador Presupuestal para visibilizar la inversión en 5,5 millones de hogares campesinos», 27 de febrero de 2026.

13 Güiza Gómez, D. I., Bautista Revelo, A. J., Malagón Pérez, A. M. y Uprimny Yepes, R., La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico, Bogotá, Dejusticia, 2020, pp. 184-185; Noriega, J., Ortega, J. C. y Duarte, C., Consulta campesina en Colombia, Cali, Instituto de Estudios Interculturales, Pontificia Universidad Javeriana Cali y Observatorio de Tierras, 2025.

14 Corte Constitucional, sentencias T-348 de 2012, C-644 de 2012 (M. P. Adriana María Guillén Arango) y C-077 de 2017, esta última citada en Güiza Gómez et al., op. cit., p. 185.

15 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia STP2028-2018, radicado 96414; Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Conceptualización del campesinado en Colombia: documento técnico para su definición, caracterización y medición, Bogotá, ICANH, 2018; Montaña Mestizo, V., Robledo Escobar, N. y Yie Garzón, S. M., «La categoría campesino y sus representaciones en Colombia: polisemia histórica y regional», Revista Colombiana de Antropología, 58(1), 2022, pp. 9-24.

16 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados por la Ley 74 de 1968. Sobre el alcance del artículo 25, Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 25 (1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

17 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 26 (2022), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/GC/26, 24 de enero de 2023, párrs. 20 y 37.

18 Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución A/RES/73/165, 17 de diciembre de 2018; sobre el apoyo de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, «Histórico...», cit. El proyecto que el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos presentó en 2013 incluía el derecho a «participar en la planificación, formulación y aprobación del presupuesto para la agricultura nacional y local»; lo citamos como antecedente de redacción. A/HRC/WG.15/1/2, art. 6.5.

19 Consejo de Derechos Humanos, 63.º periodo de sesiones, proyecto de resolución A/HRC/63/L.22, aprobado por votación registrada el 5 de octubre de 2026; La Vía Campesina, «Another Victory at the UN: The Mandate of the Working Group on the Rights of Peasants Has Been Renewed by a Large Majority!», 5 de octubre de 2026.

20 Corte Constitucional, sentencia C-340 de 2025, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, párr. 263, sobre el proyecto de ley estatutaria de la jurisdicción agraria y rural.

21 Duarte, C., «Los campesinos no son los mismos empresarios rurales», La Silla Vacía, Red Rural, 19 de marzo de 2019, con la colaboración de Daniela Gómez Vélez. Las cifras son las que la columna reporta de las Bases del PND 2018-2022.

22 Malagón, A. M. y Matamoros, M., «¿Qué pasó con las propuestas campesinas en el PND?», Dejusticia, 2 de marzo de 2023.

23 Guía Instruccional, p. 24.

24 La Silla Vacía, «No son campesinos, sino pequeños empresarios del campo: MinAgricultura», 8 de septiembre de 2026; Semana, «Gobierno no usará la palabra “campesino”. Así lo explicó el ministro de Agricultura», 8 de septiembre de 2026.

25 El Colombiano, «Juez ordenó al MinAgricultura, Indalecio Dangond, ofrecer disculpas a campesinos; ¿por qué?», 23 de septiembre de 2026. Es un fallo susceptible de impugnación.

26 Instituto de Estudios Interculturales, Campesinos de Colombia: por qué el nombre importa, Documento de Trabajo, Cali, Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2026; Dejusticia, «¿Campesinos o empresarios? No es semántica, es presupuesto», 2026. El documento del IEI registra que el presidente de la República usó la palabra «campesinos» en su discurso de posesión del 7 de agosto de 2026, de modo que la sustitución no era, a esa fecha, una posición unificada del Gobierno.

27 El Heraldo, «Crecer 6 % y transformar las regiones: las apuestas del PND 2026-2030», 2 de octubre de 2026.

28 Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030. Lineamientos para la elaboración del PND: sesión con enlaces de sectores responsables, presentación institucional, 16 de septiembre de 2026; Chicanoticias, «Seis regiones recibirán encuentros para construir el Plan Nacional de

Desarrollo 2026-2030», 3 de noviembre de 2026.

29 Guía Instruccional, pp. 49-53. El conteo es nuestro; las entidades que aparecen en varias categorías se contaron una vez.

30 Ley 152 de 1994, arts. 9, 12, 15, 17 a 22. El cronograma oficial prevé audiencias públicas y diálogos regionales del CNP entre el 18 de noviembre de 2026 y el 23 de enero de 2027; El Tiempo, op. cit.

31 Departamento Nacional de Planeación, Lineamientos..., cit.

32 Ley 2294 de 2023, arts. 358 y 361; Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, Resolución Conjunta 1787 del 6 de agosto de 2026, considerandos y Anexo Técnico. La Guía Instruccional (p. 8) y la respuesta del DNP del 28 de octubre de 2026 atribuyen ese mandato al artículo 359. La Resolución 1787, cuyo anexo transcribe la norma, lo funda en el artículo 361, que es la numeración correcta en el texto publicado de la ley.

33 Presidencia de la República, Decreto 1004 del 5 de agosto de 2024, que adiciona el Decreto 1066 de 2015 en lo relacionado con la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos; DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuesta tercera; Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4184. Política de Reforma Agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida, Bogotá, DNP, 2026; Presidencia de la República, Decreto 0935 de 2026, por el cual se adopta la Política Pública de Culturas Campesinas.

34 Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020, M. P. José Fernando Reyes Cuartas, y Comunicado n.º 40 del 23 y 24 de septiembre de 2020.

35 DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuesta vigesimosexta.

36 Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, art. 91, num. 2.

37 Arnstein, S. R., «A Ladder of Citizen Participation», Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 1969, pp. 216-224.

38 Para el desarrollo de este estándar, Güiza Gómez et al., op. cit.; Noriega, Ortega y Duarte, op. cit.; Ortega, J. C., 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), Cali, Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2025.

39 Congreso de la República, Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, art. 4; Departamento Nacional de Planeación, «En un acto sin precedentes, Gobierno nacional da luz verde a los Encuentros Regionales para construir el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 Colombia, La Patria Milagro», 2026.

40 Decreto 1066 de 2015, art. 2.3.4.3.8, num. 18, adicionado por el Decreto 1004 de 2024.

41 DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuesta vigesimoquinta; Guía Instruccional, p. 8.

42 Uprimny, R. y Duarte, C., Conversatorio: participación reforzada del campesinado en el PND 2026, Instituto de Estudios Interculturales, 23 de octubre de 2026, video disponible en YouTube. Quesada advierte que la participación reforzada debe aprender de la forma de desarrollo de la consulta étnica sin copiar sus contenidos, y la Corte mostró en la sentencia T-052 de 2017 que ambos derechos pueden convivir en una mesa consultiva conjunta; Orduz Salinas, N. (presentadora), «La multidimensionalidad campesina y el derecho a la participación reforzada», episodio con Carlos Quesada, Simbiosis, paz y naturaleza, Indepaz, 2026.

43 Rosanvallon, P., La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza, Buenos Aires, Manantial, 2007.

44 La Opinión, «Así inició la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030», septiembre de 2026; Radio Hoy, «Así inició la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030», 18 de septiembre de 2026.

45 Orduz Salinas, op. cit.

46 Departamento Nacional de Planeación, Lineamientos..., cit.

47 El Tiempo, op. cit.; Chicanoticias, op. cit.

48 Rueda la Economía, «DNP recibe en buzón digital propuestas al Plan Nacional de Desarrollo», 23 de octubre de 2026.

49 Infobae, «Gobierno De la Espriella propone que la misión de la ONU deje de verificar la reforma rural», 12 de octubre de 2026.

50 Guía Instruccional, p. 3.

51 Ibid., p. 23.

52 Ibid., p. 24.

53 Ibid., pp. 32-33.

54 Conteo propio sobre la Guía Instruccional, pp. 34-48. La versión que la Subcomisión de Política Pública revisó en marzo de 2025 tenía 84 subcategorías, cifra que todavía circula en documentos oficiales; DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuesta tercera.

55 Guía Instruccional, p. 34.

56 Decreto 1066 de 2015, art. 2.3.4.3.8, nums. 7 y 8, adicionado por el Decreto 1004 de 2024.

57 Departamento Nacional de Planeación, Circular Externa 0015-4 del 18 de junio de 2026, «Lineamientos para la implementación del trazador presupuestal para el campesinado», pp. 2-4. El reporte mensual se funda en el artículo 2.2.6.5.3 del Decreto 1082 de 2015 y en el artículo 50 de la Resolución Orgánica 063 de 2023 de la Contraloría General de la República.

58 DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuestas primera y tercera.

59 Resolución Conjunta 1787 de 2026, arts. 1 y 2, Diario Oficial 53.580.

60 Ibid., Anexo Técnico, tabla 2.

61 Ibid., Anexo Técnico, nums. 3.1.3.4 y 3.1.3.5.

62 DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuestas sexta y vigesimosegunda.

63 DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuestas octava y decimoprimera.

64 DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuestas octava y novena.

65 DNP, reporte de seguimiento del trazador presupuestal del campesinado, nivel territorial, cit.; Resolución Conjunta 1787 de 2026, art. 2.

66 Departamento Nacional de Planeación, reporte de seguimiento del trazador presupuestal del campesinado, nivel territorial (PIIP, vigencia 2026, corte de octubre de 2026), anexo a la respuesta del 28 de octubre de 2026; cálculos propios.

67 DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuestas séptima y decimosegunda.

68 Departamento Nacional de Planeación, programación del trazador presupuestal del campesinado para 2027 (PIIP), anexo a la respuesta del 28 de octubre de 2026; cálculos propios.

69 DNP, respuesta del 28 de octubre de 2026, respuestas séptima y vigésima.

70 Ibid., respuestas décima y vigesimotercera.

71 Ibid., respuesta decimosexta.

72 Corte Constitucional, sentencia C-277 de 2021. En el derecho internacional, la prohibición de regresividad deriva del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 3 (1990), párr. 9.

73 Corte Constitucional, sentencias C-1165 de 2000, C-754 de 2004 y C-391 de 2004.

74 Merry, S. E., The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking, Chicago, University of Chicago Press, 2016.

75 Ley 1955 de 2019, arts. 219 a 221; Resolución Conjunta 1787 de 2026, Anexo Técnico.

76 Contraloría General de la República, noveno informe de seguimiento a los recursos del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, 2025, reseñado en Asuntos Legales, «Contraloría advirtió que $107,4 billones del Acuerdo de Paz no reflejan cambios reales», septiembre de 2025.

77 Uprimny y Duarte, op. cit.

78 DNP, bases de la PIIP anexas a la respuesta del 28 de octubre de 2026, niveles nacional y territorial.

79 Espitia, Matamoros y Quesada, op. cit.

80 Uprimny y Duarte, op. cit.

81 Sobre la implementación territorial, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo de la Función Pública, Guía técnica de orientaciones para promover los ajustes institucionales en el marco del artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, documento de trabajo, versión 2, 2026.

82 Vanguardia, «Gobierno de De la Espriella radicó la ley de rescate fiscal: busca ajustar 45 billones», 29 de octubre de 2026.

83 Montaña Mestizo et al., op. cit.

84 Duarte, C., Bolaños, F., Salgado, C. y Betancourt, D., «Democracia campesina: la Comisión Mixta Nacional (CMNAC)», Bogotá, Observatorio de Tierras, 20 de junio de 2024.

85 Duarte, C., Quesada, C., Moreno, S. y Castro, M., «Derechos políticos del campesinado: consulta y participación reforzada», Bogotá, Observatorio de Tierras, 18 de junio de 2025.

86 Malagón y Matamoros, op. cit.

Campesinado y Plan Nacional de Desarrollo

Participación reforzada y trazador presupuestal del campesinado 2026-2030

Jhon Noriega · Carlos Duarte · Nicolás Cely · Carlos Quesada

Documento de trabajo · Noviembre de 2026

Pontificia Universidad Javeriana Cali
[VIGILADA MINEDUCACIÓN Res. 12220 de 2016]
Instituto de Estudios Interculturales
Especialización en Jurisdicción Agraria y Derecho de Tierras
OBSERVATORIO DE TIERRAS