

Bogotá DC, 13 de junio de 2023

**Honorables Representantes**  
Congreso de la República  
Ciudad

**Referencia:** Concepto Técnico sobre Acto Legislativo No. 254 de 2022 Cámara 019 de 2022 Senado “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”.

Respetados y respetadas Representantes reciban un cordial saludo,

FIAN Colombia es una organización de derechos humanos que hace parte de FIAN Internacional, la cual cuenta con carácter consultivo ante Naciones Unidas y se especializa en la defensa y promoción del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (en adelante DHANA), así como de sus derechos conexos. La sección colombiana de FIAN fue creada en 2013 y cuenta con un equipo de trabajo interdisciplinario que acompaña organizaciones, comunidades y procesos legislativos, haciendo incidencia política a todos nivel para la exigencia y garantía del DHANA.

En esta oportunidad nos dirigimos a ustedes, con el fin de exponer algunas consideraciones en relación con el texto de ponencia elaborado para el segundo debate de plenaria en segunda vuelta en la Cámara de Representantes del Acto Legislativo de la referencia. Nuestro objetivo es contribuir a la discusión desde un enfoque de derechos humanos, que permita aprovechar las posibilidades del reconocimiento de la identidad del campesinado, visibilizar la discriminación a la que se ha enfrentado históricamente y avanzar en la creación de la institucionalidad y políticas públicas que protejan de manera específica y diferenciada sus derechos y sus reivindicaciones.

### **Consideraciones**

El reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos constituye una deuda histórica con el 31.8%<sup>1</sup> de la población colombiana. El Estado tiene una débil consideración del campesinado en la carta política de 1991 que resulta ser asimétrica frente a otras

---

<sup>1</sup> DANE, 2019, Encuesta Nacional de Cultura Política.

identidades como la de los pueblos indígenas; situación que se debe transformar y equiparar, bajo el precepto constitucional del Estado pluriétnico y multicultural. A continuación, presentamos algunas consideraciones frente a la importancia del reconocimiento constitucional y cómo este contribuye a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA) y la Soberanía Alimentaria (SOBAL).

### **Importancia del reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de derechos**

El proceso de construcción de identidad campesina es un proceso social, cultural y político vinculado al territorio que exige contar con instrumentos jurídicos que le permitan posicionarse como sujeto social. Algunos sectores señalan que no es necesaria la inclusión del campesinado como sujeto de derechos pues ya se cuenta con una normatividad que le protege. Esta afirmación no es cierta pues, si bien, Colombia cuenta con algunos marcos normativos (Ley 160 de 1994, Ley 731 de 2002, Ley 811 de 2003, Decreto 1071 de 2015) estos son insuficientes para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos del campesinado, dado que no reconocen sus condiciones y necesidades particulares. Así mismo, se han centrado solamente en su lugar en la economía, desconociéndoles como sujeto político y social.

La incorporación del campesinado al ordenamiento constitucional, en primer lugar, permitirá comprender y enmarcar el reconocimiento de la relación estrecha con la tierra, así como las dimensiones territorial, cultural, social, político/organizativa, económica y productiva que le conforman como sujeto; al mismo tiempo, orientará un marco jurídico tendiente a garantizar los derechos intrínsecos a su proyecto de vida, como lo son el derecho a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo y por las libertades para escoger profesión y oficio, el libre desarrollo de la personalidad y la participación, los cuales deberán interpretarse como una de las manifestaciones de la dignidad humana del campesinado. Esto contribuirá a atender el nivel de vulnerabilidad, lo que actualmente no existe en nuestro sistema jurídico.

La Corte Constitucional a través de su desarrollo jurisprudencial ha establecido al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, reconociendo los terrenos baldíos y su destinación para campesinos y campesinas (Sentencia C-444/12), la salvaguarda de los terrenos baldíos de la Nación para destinarlos a una eventual reforma agraria a favor de campesinos y campesinas, ordenando construir un censo de baldíos, y la formulación de un plan real y concreto para identificar y recuperar jurídica y materialmente las tierras de la Nación (Sentencia T 448/14). De igual manera, ha determinado que el Estado no solo debe garantizar el acceso a la tierra del campesinado sino también su derecho al territorio, entendido como el entorno que juega un papel fundamental para el

desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones, formas de vida y dignidad humana (C 623/2015).

Así mismo, la Corte ha considerado al campesinado como sujeto de especial protección atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que ha enfrentado y a los cambios que se están produciendo, en materia de producción de alimentos y en los usos y la explotación de los recursos naturales (Sentencias SU-655 y C-077 /2017). En ese sentido, ha desarrollado la categoría de constitución campesina bajo el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y la garantía del derecho a la tierra y la alimentación. (Sentencia C 028 / 2018). No obstante, esta jurisprudencia solo aborda algunos derechos (tierra, plan de vida y participación reforzada) por ello la inclusión del campesinado como sujeto de derechos en la constitución, fortalece y refuerza esta línea jurisprudencial y puede ser muestra de la voluntad política y jurídica, por parte de los tomadores de decisión, para desarrollar y fortalecer políticas específicas que atiendan las demandas, necesidades y particularidades de campesinas y campesinos, transformando esta deuda histórica de discriminación y exclusión.

### **Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas y la Soberanía alimentaria**

Desde hace varios años el enfoque predominante en la política agraria en Colombia ha invisibilizado a integrantes de las comunidades campesinas y pescadoras. A pesar de que más de la mitad de los alimentos provienen de la agricultura en pequeña escala, como lo señala la FAO, al momento de planear las políticas públicas se privilegia el apoyo a las grandes concentraciones de tierra, agricultura industrial, monocultivos y a los promotores transgénicos, dejando en rezago a estas comunidades. Por ello, para el gobierno colombiano en su momento, no fue una prioridad votar en favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

La Declaración establece varios aspectos relacionados con el derecho a la alimentación, en particular hacia las poblaciones rurales y campesinas. Esto se relaciona con: estar protegidos contra el hambre, que engloba el derecho a producir alimentos y a tener una nutrición adecuada garantizando la posibilidad de disfrutar del máximo grado de desarrollo físico, emocional e intelectual. También, establece que los Estados deben velar porque el campesinado pueda acceder en todo momento a una alimentación suficiente y adecuada, producida y consumida de manera sostenible y equitativa y que respete su cultura. Así mismo, reconoce como derecho del campesinado la definición de sus propios sistemas agroalimentarios o Soberanía Alimentaria, de participar en la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente (Art 15).

De esta forma, incluir en la constitución al campesinado como sujeto de derechos y dicha declaración dentro del bloque de constitucionalidad representa el compromiso del Estado en primer lugar, de revertir el privilegio que le ha dado históricamente a los tratados de libre comercio y, al mismo tiempo, hacia los derechos de los campesinos y campesinas como actores claves en el proceso alimentario.

La aprobación del Acto Legislativo en mención, es un avance en el reconocimiento de todas las dimensiones de este derecho. Con políticas institucionales que pongan en el centro a campesinos y campesinas, en la búsqueda por salir de visiones centradas en el empresariado, la agroindustria, y los grandes inversionistas, fortaleciendo la agricultura campesina, familiar y comunitaria, y el rol que tiene el campesinado en la construcción social, política, cultural, ambiental y económica del país. Superando así el abandono y ausencia del Estado, que ha relegado al campesinado a ser trabajador o mano de obra barata de los “empresarios del campo”.

También permitirá que las políticas productivas y de planificación rural, incluyan la voz y la participación activa del campesinado, que tengan en cuenta sus contextos, necesidades e intereses en su diseño e implementación y que supere su visión como simples receptores de la política. Valga la pena señalar que el Plan Nacional de Desarrollo pasado, estableció una estrategia de ordenamiento productivo desde un enfoque centralista sin tener en cuenta a las regiones y sus comunidades; ahora, con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, aprobado recientemente en el Congreso de la República y sancionado por el Presidente, aunque se recogen algunas demandas históricas del campesinado, es necesario avanzar en la reglamentación y puesta en marcha de medidas y acciones específicas que aporten en resolver las necesidades del campesinado en Colombia.

La implementación de los artículos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo debe aportar en la protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Aporte necesario para reivindicarlo como modelo que contribuye a la riqueza al país y a la soberanía alimentaria, que aboga por la protección de semillas y la promoción de su uso libre. La garantía del derecho humano a la alimentación está directamente relacionada con la protección y los usos que las poblaciones campesinas y étnicas hacen en sus territorios en donde se producen los alimentos para la población colombiana. De igual manera, esta puesta en marcha debe considerar las políticas del DHANA como un proceso relacionado con la producción/consecución de alimentos y medios para obtenerlos, el intercambio, la transformación, el consumo y aprovechamiento nutricional; lo que implica considerar los circuitos culturales, económicos, sociales de los seres humanos y su interrelación con el ambiente, las otras formas de vida, así como las generaciones futuras.

Finalmente, es necesario señalar que la materialización del Acto Legislativo, está acorde con las disposiciones del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz sobre Reforma Rural Integral. Componente que, justamente, busca una transformación estructural del campo, logrando que se creen las condiciones de bienestar para hombres y mujeres integrantes de la población rural; reconoce el papel fundamental de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria.

### **El campesinado como sujeto político de derechos**

El campesinado se constituye como un grupo social que sustenta su vida comunitaria e individual en el estrecho vínculo con la tierra y la producción que se deriva de ella, además de los saberes populares y modos de vida relacionados con el proceso alimentario y otras actividades tradicionales en la ruralidad<sup>2</sup>. Esto le hace parte de una colectividad (no homogénea ni estática), que atiende a unas necesidades y reivindicaciones específicas y diferenciadas relacionadas con la lucha por la tierra, por el territorio y los derechos conexos, donde se encuentra íntimamente relacionado el DHANA y la SOBAL.

Por ello, el reconocimiento político implica “ejercer territorialidad”. Es decir, que la exigencia como grupo social se encuentra vinculada con el establecimiento de relaciones económicas, políticas y culturales en el territorio, y de formas de ordenamiento y gobierno específicas sobre este<sup>3</sup>. Por tanto, la posibilidad del reconocimiento político del campesinado, trae implícita la inscripción de sus prácticas en los territorios, en términos de autonomía, gobierno y territorialidad; así como, la lucha y movilización por el reconocimiento de sus demandas frente al Estado, dentro de estas aquellas relacionadas directamente con la garantía del DHANA, como la producción autónoma de alimentos, el fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la promoción de los mercados locales que acerquen a quienes producen y consumen, que generan formas solidarias y éticas de consumo, entre otras.

Esto requiere especial atención pues, como lo han señalado organizaciones internacionales, existe un déficit histórico y estructural de representación política del campesinado. Cuestión que está asociada a las políticas agrarias que le han desconocido y que en sus

---

<sup>2</sup> Semillas, 2015, Reconocimiento político del campesinado, en <https://www.semillas.org.co/es/reconocimiento-pol-2>

<sup>3</sup> Montenegro Hernan, 2016, Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano: un análisis a la luz de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep) en revista colombiana de antropología, pp 169.195

diseños institucionales no han contemplado su participación con garantías plenas<sup>4</sup>; de ahí que el reconocimiento como sujeto político atiende a saldar esta deuda. Esto permitirá garantizar por parte del Estado la participación y representación política para posicionar los temas agrarios desde su visión y perspectiva en la agenda nacional como un espacio de interacción discursiva en torno a asuntos de interés común<sup>5</sup>.

En ese sentido la subjetividad política que se había retirado y ahora se vuelve a incluir en la ponencia para octavo debate en el PAL no es un asunto menor. Pues ese reconocimiento debe ir acompañado de un compromiso del Estado por generar unas condiciones que transformen la asimetría de derechos entre los distintos sujetos de especial protección constitucional, que ubique al campesinado como actor clave en la construcción y transformación de país y que contribuya en la superación de la discriminación y exclusión a la que se han enfrentado por décadas.

### **La importancia de mantener *la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales* como parte integral de la Constitución**

Desde el texto aprobado en el primer debate de la segunda vuelta se excluyó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Dentro de los argumentos se señaló que la Declaración no era un instrumento vinculante o que era errado incluir un instrumento de este tipo por vía constitucional ya que debía surtir la vía ordinaria de ratificación.

Al respecto es necesario señalar que las Declaraciones pese a no ser *per se* vinculantes en el derecho internacional, dicha obligatoriedad puede devenir de su práctica reiterada, es decir de la costumbre internacional. De acuerdo con Uprimny y Castro estas declaraciones tienen una relevancia política y jurídica pues son “la interpretación que los propios Estados hacen del alcance de sus obligaciones en cierto tema, en este caso, los derechos del campesinado”<sup>6</sup>

Si bien la Corte constitucional ha señalado que hacen parte del bloque de constitucional los tratados internacionales de derechos humanos, ello no excluye que los Estados, al considerar relevantes aspectos establecidos en las Declaraciones internacionales, puedan reconocer directamente el carácter vinculante de las mismas a través de sus mecanismos

---

<sup>4</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ,2011, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*

<sup>5</sup> Nancy Fraser,1997, Justicia interrumpida: reflexiones críticas desde la posición postsocialista, pág. 97.

<sup>6</sup> Rodrigo Uprimny y Luis Manuel Castro, 2023, Concepto jurídico sobre la justificación constitucional y técnica de la incorporación al bloque de constitucionalidad, vía acto legislativo, de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”

democráticos, en su decisión soberana de obligarse respecto a estas. Valga la pena señalar, como se mencionó en la ponencia de segundo debate, el Estado Colombiano a través de la Nota diplomática No S-GAIID-22-028520, manifestó su voluntad de apoyar la Declaración y manifestó su compromiso con la implementación del instrumento. Así que, su inclusión por el legislativo a través de la reforma constitucional en mención, como se hace en la ponencia para el octavo debate, es una medida de materialización de este compromiso.

Un reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, que traiga consigo el cumplimiento de las garantías y estándares internacionales, implica un compromiso reforzado con el campesinado. El cual se podrá desarrollar, posteriormente, en políticas públicas y una institucionalidad robusta que garantice de manera integral sus derechos.

### **La posibilidad del campesinado de retirarse de la colectividad**

El párrafo de la ponencia radicada para octavo debate, le delega la obligación a la Ley de reglamentar el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva. Esta proposición se considera problemática, pues si bien la protección constitucional y legal de la propiedad colectiva se atribuye a las comunidades indígenas, el campesinado también ha desarrollado modelos de territorios colectivos como las zonas de reserva campesina establecidas en la Ley 160 de 1994, o los territorios campesinos agroalimentarios que consuetudinariamente han venido construyendo algunos procesos campesinos. Estas figuras tienen dentro de sus objetivos corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación económica de la propiedad y crear condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina, facilitar la ejecución integral de políticas de desarrollo rural, entre otras<sup>7</sup>.

Son territorios concebidos, habitados y organizados por las familias campesinas a partir de un Plan de Vida Digna. En estos territorios se prioriza la producción agrícola y pecuaria a pequeña escala para la satisfacción de necesidades propias de las comunidades y se contempla la regulación del acceso a los bienes ambientales en condiciones de equidad e igualdad, así como la preservación de los mismos<sup>8</sup>.

Lo anterior, sugiere que estas formas de organización tienen una vocación de colectividad, que pretenden fortalecer ese auto conocimiento de la identidad campesina, la autonomía para orientar los territorios de acuerdo a visiones y decisiones propias, la participación de

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 371 de 2014 MP Jorge Ignacio Pretel Chaljub

<sup>8</sup> CINEP, 2016, Los Territorios Campesinos Agroalimentarios, una apuesta por la construcción de paz desde los territorios, disponible en

[https://www.cinep.org.co/publi-files/PDFS/20161202g.territorios\\_campesinos89.pdf](https://www.cinep.org.co/publi-files/PDFS/20161202g.territorios_campesinos89.pdf)



las familias campesinas y la posibilidad de decidir cómo organizar los territorios de manera democrática e incluyente. De tal manera que, debe tenerse especial atención en la regulación del párrafo mencionado, para que los objetivos de estas figuras que históricamente han venido construyendo las comunidades campesinas no se desnaturalicen y en virtud del principio de igualdad, se les dé un tratamiento que permita salvaguardar los derechos del campesinado como colectividad que les posibilite vivir dignamente en los territorios rurales.

Esperamos que los aportes señalados puedan contribuir al debate, reiterando que consideramos de suma importancia esta reforma constitucional para el reconocimiento efectivo de los derechos del campesinado, la cual igualmente se constituye como una apuesta importante para la garantía efectiva del derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria.

Cordialmente,

**JUAN CARLOS MORALES GONZÁLEZ**

Director Ejecutivo

FIAN Colombia