

Bogotá D.C., 26 de agosto de 2026

Señores,

Nicolas Antonio Barguil Cubillos

Presidente

Miguel Ángel Sánchez

Secretario General

Cámara de Representantes

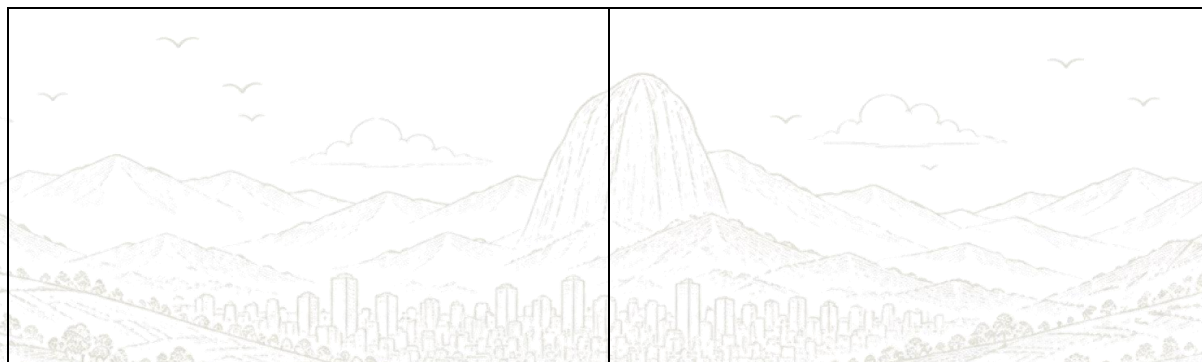
Ciudad.

Referencia: Radicación de Proyecto de Acto Legislativo.

En nuestra calidad de Congresistas del Honorable Congreso de la República, en ejercicio de la iniciativa legislativa consagrada en los artículos 154 y 375 de la Constitución Política, radicamos el presente Proyecto de Acto Legislativo *“Por el cual se promueve la participación política de la población campesina a través de la creación de su circunscripción especial en la Cámara de Representantes”*, cuyo objeto es modificar el inciso 4º del artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de crear la circunscripción especial de la población campesina para la elección de un (1) Representante a la Cámara de Representantes.

En atención a lo anterior, ponemos a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Adjunto se encuentra original en formato digital PDF con firmas y una copia en formato Word.

Cordialmente,



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____ DE 2026 SENADO

“Por el cual se promueve la participación política de la población campesina a través de la creación de su circunscripción especial en la Cámara de Representantes”

EL CONGRESO DE COLOMBIA**DECRETA:**

ARTÍCULO 1°. OBJETO. El presente Acto Legislativo tiene por objeto modificar el inciso 4° del artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de crear la circunscripción especial de la población campesina en la Cámara de Representantes, como mecanismo de acción afirmativa que garantice la participación política directa de este segmento poblacional en el máximo órgano de representación democrática del país.

ARTÍCULO 2°. MODIFICACIÓN DEL INCISO 4° DEL ARTÍCULO 176 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Modifíquese el inciso 4° del artículo 176 de la Constitución Política de Colombia¹, el cual quedará así:

“Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, de la población campesina, y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, uno (1) por la circunscripción de la población campesina, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.”

PARÁGRAFO 1°. Los demás incisos y párrafos del artículo 176 de la Constitución Política continuarán vigentes sin modificación alguna.

¹Constitución Política de Colombia, artículo 176, inciso 4°, texto vigente conforme al Acto Legislativo 02 de 2015. Congreso de la República / Departamento Administrativo de la Función Pública, Gestor Normativo, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>.

PARÁGRAFO 2°. La ley definirá la población campesina a la que se refiere el presente artículo, en concordancia con el artículo 64 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 3°. ADICIÓN DE UN PARÁGRAFO TRANSITORIO AL ARTÍCULO 176 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

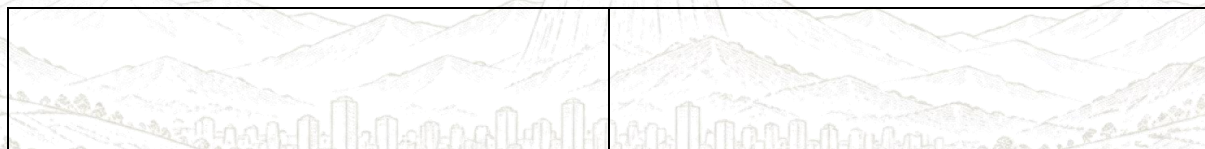
“PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción especial de la población campesina dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo. Dicha reglamentación deberá definir, entre otros aspectos: (i) los criterios de identificación y autorreconocimiento de la población campesina para efectos de inscripción de candidatos y sufragantes, en concordancia con el artículo 64 de la Constitución Política; (ii) los requisitos y el mecanismo de inscripción de candidatos por esta circunscripción especial, garantizando la representación efectiva de las organizaciones y procesos sociales campesinos; (iii) las medidas afirmativas para promover la participación equitativa de las mujeres campesinas; y (iv) los mecanismos de coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil y las demás autoridades electorales para la organización de los respectivos comicios.

Si el Congreso de la República no expide dicha reglamentación dentro del término señalado, el Gobierno nacional la expedirá mediante decreto con fuerza de ley dentro de los seis (6) meses siguientes.”

ARTÍCULO 4°. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

PARÁGRAFO. La circunscripción especial de que trata el artículo 2° del presente Acto Legislativo se aplicará por primera vez en las elecciones de Congreso de la República correspondientes al periodo constitucional 2030-2034, y en las siguientes conforme al calendario electoral ordinario.

Cordialmente,



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____ DE 2026 SENADO

“Por el cual se promueve la participación política de la población campesina a través de la creación de su circunscripción especial en la Cámara de Representantes”

Honorables congresistas:

Presentamos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de Acto Legislativo, que busca crear la circunscripción especial de la población campesina en la Cámara de Representantes, como desarrollo político-electoral del reconocimiento que el Acto Legislativo 01 de 2023 hizo de esta población como sujeto de derechos y de especial protección constitucional.

El proyecto se estructura de la siguiente manera:

1. Objeto
2. Articulado
3. Antecedentes legislativos
4. Justificación
5. Contexto histórico
6. Contexto político-administrativo, geográfico y demográfico
7. Marco constitucional y legal
8. Estudio de impacto fiscal
9. Análisis sobre posibles conflictos de interés
10. Conclusiones



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

1. OBJETO

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el inciso 4° del artículo 176 de la Constitución Política, para crear la circunscripción especial de la población campesina en la Cámara de Representantes, mediante la cual se elegirá un (1) Representante adicional, con lo que el total de curules asignadas a las circunscripciones especiales pasaría de cuatro (4) a cinco (5).

Se trata de una medida de acción afirmativa orientada a garantizar la participación política efectiva de un segmento poblacional con una presencia significativa en el territorio nacional —cercana a la tercera parte de los habitantes del país— y que, a pesar de haber sido reconocido recientemente por el Constituyente derivado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, no cuenta hoy con un mecanismo de representación directa en el Congreso de la República, a diferencia de lo que ocurre con las comunidades afrodescendientes, las comunidades indígenas y los colombianos residentes en el exterior.

2. ARTICULADO

- Artículo 1°. Objeto → Modificar el inciso 4° del artículo 176 de la Constitución Política para crear la circunscripción especial de la población campesina en la Cámara de Representantes.
- Artículo 2°. Modificación del inciso 4° del artículo 176 → Eleva de cuatro (4) a cinco (5) las curules de circunscripciones especiales, crea la curul de la población campesina y remite a la ley la definición de dicha población.
- Artículo 3°. Parágrafo transitorio → Ordena al Congreso reglamentar la nueva circunscripción dentro del año siguiente a la vigencia del Acto Legislativo, con una cláusula de cierre a cargo del Gobierno nacional si el Congreso no lo hace.
- Artículo 4°. Vigencia → Rige a partir de su promulgación y fija su aplicación a partir de las elecciones de Congreso de la República del periodo 2030-2034.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El artículo 176 de la Constitución Política ha sido objeto de sucesivas reformas orientadas a ampliar los mecanismos de representación especial en la Cámara de Representantes:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

El Acto Legislativo 01 de 2013² adicionó una curul para la comunidad raizal del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegida dentro de la respectiva circunscripción territorial.

El Acto Legislativo 02 de 2015 definió la actual composición de las circunscripciones especiales, mediante las cuales se eligen cuatro (4) Representantes: dos (2) por la circunscripción de comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de comunidades indígenas y uno (1) por la circunscripción internacional de colombianos residentes en el exterior.

El Acto Legislativo 01 de 2023, “por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”, modificó el artículo 64 de la Constitución Política para reconocer a la población campesina como sujeto de derechos, con una relación particular con la tierra fundada en la producción de alimentos, y para ordenar al Estado el reconocimiento de sus dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental, así como la creación de un trazador presupuestal específico. Se trata del antecedente sustantivo más directo del presente proyecto, cuyo propósito es dotar de un correlato político-electoral a ese reconocimiento.

Dicha reforma no fue un hecho aislado, sino el resultado de un prolongado esfuerzo legislativo. Como da cuenta el trámite del propio Proyecto de Acto Legislativo No. 077 de 2022 Cámara³ —iniciativa que finalmente se convirtió en el Acto Legislativo 01 de 2023—, el reconocimiento constitucional de la población campesina fue objeto de al menos cinco intentos legislativos sucesivos: el Proyecto de Acto Legislativo 006 de 2016 Senado (Ley 10 de 2017 Senado – 19 de 2017 Cámara), de iniciativa del entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría, con ponencia para primer debate de la representante Olga Lucía Velásquez Nieto, archivado por tránsito de legislatura; su reactivación el 20 de julio de 2018 bajo el número 02 de 2018, archivado el 17 de diciembre de 2018 en los términos del artículo

²Congreso de la República, Acto Legislativo 01 de 2013, “por medio del cual se modifican los artículos 138, 176 y 179 de la Constitución Política de Colombia”, Diario Oficial No. 48.834 de 5 de julio de 2013.

³Congreso de la República, Cámara de Representantes, Proyecto de Acto Legislativo No. 077 de 2022 Cámara, “por medio del cual se declara al campesino como sujeto de especial protección, se le reconocen derechos con enfoque diferencial y se garantiza la consulta previa a las comunidades campesinas”, radicado el 26 de julio de 2022 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, exposición de motivos, numeral 1, “Antecedentes”, pág. 12-13.

375 de la Constitución Política y el artículo 234 de la Ley 5ª de 1992; una nueva radicación el 20 de julio de 2019; y el Proyecto de Acto Legislativo 402 de 2021, radicado el 20 de julio de 2021 y archivado por vencimiento de términos. Solo hasta la quinta iniciativa —el referido Proyecto 077 de 2022 Cámara— la reforma logró surtir la totalidad del trámite constitucional exigido por el artículo 375 Superior.

Como antecedente procedimental directamente asimilable al mecanismo aquí propuesto, cabe mencionar el Proyecto de Acto Legislativo No. 293 de 2022 Cámara – 022 de 2022 Senado⁴, “por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes”, que empleó exactamente el mismo mecanismo jurídico aquí propuesto —la modificación del inciso relativo a las circunscripciones especiales del artículo 176— y que recibió ponencia positiva para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. A la fecha de radicación del presente proyecto, dicha reforma no ha sido incorporada al texto vigente de la Constitución, lo que confirma que la ampliación de las circunscripciones especiales del artículo 176 sigue siendo una tarea legislativa pendiente y respalda la pertinencia de insistir en ella, ahora en beneficio de la población campesina.

Finalmente, la Ley 2219 de 2022⁵, al facilitar la constitución, operación y relacionamiento de las asociaciones campesinas y agropecuarias con la administración pública, ofrece la infraestructura organizativa sobre la cual podrá apoyarse la inscripción de candidaturas y la representación de las organizaciones y procesos sociales campesinos ante la nueva circunscripción especial, en los términos del párrafo transitorio que se propone adicionar al artículo 176 de la Constitución Política.

4. JUSTIFICACIÓN

⁴Congreso de la República, Proyecto de Acto Legislativo No. 293 de 2022 Cámara – 022 de 2022 Senado, “por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes”, Informe de Ponencia para primer debate (primera vuelta) en la Cámara de Representantes, diciembre de 2022, ponente H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa.

⁵Congreso de la República, Ley 2219 de 2022, “por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial No. 52.086 de 30 de junio de 2022.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Justificación de representación política

El problema que pretende resolver esta iniciativa consiste en el déficit histórico de representación política directa de la población campesina colombiana en el Congreso de la República, en contraste con el tratamiento diferencial que la propia Constitución reconoce a otros grupos poblacionales de especial protección.

Desde la expedición de la Constitución de 1991 y, con mayor precisión, a partir del Acto Legislativo 02 de 2015⁶, el artículo 176 Superior garantiza a las comunidades afrodescendientes, a las comunidades indígenas y a los colombianos residentes en el exterior una curul propia en la Cámara de Representantes, elegida por fuera de la competencia de las circunscripciones territoriales. La población campesina, en cambio, no cuenta con ningún mecanismo equivalente: sus intereses únicamente pueden abrirse paso a través de las circunscripciones territoriales ordinarias, en las que compite en condiciones de manifiesta desventaja frente a las dinámicas políticas urbanas y frente a la concentración de recursos, redes clientelares y medios de comunicación propios de los centros poblados.

Justificación demográfica

Esta ausencia de representación directa resulta especialmente grave si se considera que, según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población campesina asciende a 14,9 millones de personas, equivalentes al 28,5% de los 52,3 millones de habitantes del país⁷, esto es, aproximadamente tres (3) de cada diez (10) colombianos. Se trata, además, de la población que histórica y desproporcionadamente ha soportado los efectos del conflicto armado interno, el abandono estatal en materia de infraestructura rural, salud, educación y conectividad, y las asimetrías del mercado de tierras.

En segundo lugar, la magnitud demográfica de la población campesina —entre el 28,5% y el 31,8% de la población nacional según las distintas mediciones oficiales disponibles desde

⁶Congreso de la República, Acto Legislativo 02 de 2015, “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial No. 49.560 de 1 de julio de 2015.

⁷DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – Módulo de Población Campesina, boletín con corte al primer trimestre de 2026.

2019— hace manifiestamente insuficiente que su representación dependa únicamente de las circunscripciones territoriales ordinarias, en las cuales compite en desigualdad de condiciones frente a las dinámicas políticas urbanas.

Justificación de coherencia constitucional

La necesidad de la presente reforma se sustenta en tres consideraciones principales. En primer lugar, la coherencia del ordenamiento constitucional exige que el reconocimiento sustantivo de la población campesina como sujeto de derechos y de especial protección —introducido por el Acto Legislativo 01 de 2023— se complemente con un instrumento de representación política efectiva, pues de poco sirve que la Constitución reconozca la “dimensión política” de la población campesina, e incluso que la Ley 2219 de 2022 facilite su organización asociativa, si dicha población campesina no cuenta con un canal idóneo para incidir directamente en las decisiones del Congreso de la República.

El Acto Legislativo 01 de 2023⁸ dio un paso decisivo al reconocer a la población campesina como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, modificando el artículo 64 Superior. Sin embargo, ese reconocimiento —de carácter sustancial— no vino acompañado de una herramienta de carácter político-electoral que permita a la población campesina incidir directamente, con voz propia, en la producción normativa del Congreso de la República.

Esta carencia resulta aún más evidente si se atiende a la propia caracterización técnica de la población campesina. De acuerdo con el concepto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), recogido en los antecedentes del trámite que culminó en el Acto Legislativo 01 de 2023⁹, la identidad campesina se configura a partir de cuatro dimensiones —sociológico-territorial, socio-cultural, económico-productiva y organizativo-política—, siendo esta última la que da cuenta de que “los campesinos se han constituido en dinámicas de participación

⁸Congreso de la República, Acto Legislativo 01 de 2023, “por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”, Diario Oficial No. 52.550 de 27 de noviembre de 2023, que modificó el artículo 64 de la Constitución Política.

⁹Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), “Concepto técnico del Instituto Colombiano de Antropología e Historia”, 2017, citado en Congreso de la República, Cámara de Representantes, Proyecto de Acto Legislativo No. 077 de 2022 Cámara, “por medio del cual se declara al campesino como sujeto de especial protección, se le reconocen derechos con enfoque diferencial y se garantiza la consulta previa a las comunidades campesinas”, radicado el 26 de julio de 2022, exposición de motivos, pág. 17-18.

ciudadana, que han formado parte de la experiencia social en la vida política nacional”, y que dicha dimensión “atañe al ámbito participativo del campesinado en los escenarios políticos y sociales, como garantía de exigibilidad de sus derechos”. El presente proyecto busca, precisamente, dotar de un cauce institucional concreto a esa dimensión organizativo-política ya reconocida por la propia caracterización técnica de la población campesina, complementando el reconocimiento sustantivo de 2023 con un instrumento de representación política efectiva, en la misma lógica que en su momento justificó la creación de las circunscripciones especiales étnicas y de colombianos en el exterior.

Justificación de derecho comparado

La creación de circunscripciones o escaños especiales para poblaciones rurales, campesinas o indígena-campesinas no es ajena al constitucionalismo comparado y ofrece referentes útiles para la presente iniciativa:

a) Estado Plurinacional de Bolivia. La Constitución Política del Estado de 2009 y la Ley N.º 026 del Régimen Electoral de 2010¹⁰ crearon las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, mediante las cuales se eligen actualmente siete (7) escaños en la Cámara de Diputados, destinados a garantizar representación directa a poblaciones que, de otra manera, difícilmente alcanzarían una curul compitiendo en las circunscripciones uninominales ordinarias.

b) Nueva Zelanda. Desde la Maori Representation Act de 1867, el Parlamento neozelandés reserva escaños específicos elegidos por electores inscritos en el padrón maorí¹¹, mecanismo que hoy se mantiene bajo la Electoral Act de 1993 y que constituye uno de los precedentes más antiguos de representación legislativa diferenciada en el mundo.

c) República de la India. El artículo 330 de la Constitución de la India¹² reserva escaños en la Lok Sabha (Cámara Baja) para las denominadas Scheduled Castes y Scheduled Tribes, en

¹⁰Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política del Estado, 2009, art. 146.VII; Ley N.º 026 del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010. Órgano Electoral Plurinacional, “Elección de asambleístas indígenas”, disponible en: <https://web.oep.org.bo/aioc/eleccion-de-asambleistas-indigenas/>.

¹¹Nueva Zelanda, Maori Representation Act, 1867; Electoral Act, 1993.

¹²India, Constitution of India, 1950, art. 330.

proporción a su peso demográfico, como mecanismo de acción afirmativa de carácter político-electoral.

Estos referentes comparados confirman que la representación política diferenciada de poblaciones rurales o históricamente marginadas es una técnica constitucional reconocida y no constituye, en modo alguno, una anomalía dentro del constitucionalismo democrático contemporáneo; por el contrario, en Colombia dicha técnica ya opera con éxito desde 1991 para las comunidades étnicas y desde 2015 para los colombianos en el exterior, por lo que su extensión a la población campesina resulta plenamente coherente con la propia tradición constitucional nacional.

En tercer lugar, la experiencia constitucional colombiana desde 1991, así como los referentes de derecho comparado analizados en el acápite 4.3, demuestran que las circunscripciones especiales son un mecanismo idóneo, eficaz y plenamente compatible con el diseño institucional del Congreso de la República para garantizar la representación de sectores poblacionales con identidad propia, sin que su creación comprometa el equilibrio institucional ni el número total de curules de las circunscripciones territoriales.

El alcance de la reforma se limita, en consecuencia, a la modificación puntual del inciso 4º del artículo 176 de la Constitución Política y a la adición de un párrafo transitorio que ordena su reglamentación legal, sin alterar la estructura general del Congreso de la República, el número de circunscripciones territoriales, ni las demás circunscripciones especiales vigentes.

5. CONTEXTO HISTÓRICO

La marginalidad política de la población campesina colombiana tiene raíces profundas. Desde la Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras, pasando por la creación del INCORA mediante la Ley 135 de 1961, hasta los sucesivos intentos de reforma agraria de las décadas siguientes, el Estado colombiano ha reconocido de manera reiterada —aunque con resultados limitados— la existencia de una deuda histórica con la población rural. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito en 2016, dedicó su Punto 1 a la Reforma Rural Integral y su Punto 2 a la Participación Política, reconociendo expresamente la necesidad de “mayores garantías para el ejercicio de la

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

participación política en la República de Colombia” por parte de las comunidades rurales, sin que dicho compromiso se hubiera traducido, hasta la fecha, en una reforma constitucional que otorgue representación directa a la población campesina en el Congreso.

A ello se suma una invisibilización estadística histórica. Solo hasta el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 y, de manera más específica, con la Encuesta de Cultura Política aplicada por el DANE en 2019¹³ —que encuestó 93.993 hogares y encontró que el 31,8% de las personas mayores de 18 años se autoidentifican como campesinas a nivel nacional, proporción que asciende al 84,8% en centros poblados y zonas rurales dispersas—, el Estado colombiano comenzó a producir información oficial diferenciada sobre la población campesina. Esta invisibilización estadística explica en buena medida por qué este segmento poblacional no fue incluido, en su momento, dentro de las circunscripciones especiales creadas por los Actos Legislativos 01 de 2013 y 02 de 2015.

6. CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO, GEOGRÁFICO Y DEMOGRÁFICO

A lo anterior se suma el respaldo demográfico de la medida, verificable a través de dos fuentes oficiales independientes y coincidentes en el tiempo. De un lado, la Encuesta de Cultura Política del DANE de 2019 ya identificaba que el 31,8% de la población nacional mayor de edad se autoreconocía como campesina¹⁴. De otro lado, el boletín de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – Módulo de Población Campesina del DANE, con corte al primer trimestre de 2026, confirma que Colombia cuenta con una población campesina de 14,9 millones de personas, equivalentes al 28,5% de la población nacional, cifra levemente inferior a los 15,2 millones reportados para el mismo periodo de 2023, pero que en todo caso mantiene una participación cercana a tres de cada diez colombianos. A su vez, la Encuesta de Calidad de Vida de la Población Campesina (2024)¹⁵ evidencia su concentración territorial en

¹³DANE y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), Encuesta de Cultura Política, 2019, citada en Congreso de la República, Proyecto de Acto Legislativo No. 077 de 2022 Cámara, exposición de motivos, pág. 19.

¹⁴DANE y UARIV, Encuesta de Cultura Política, 2019, citada en Congreso de la República, Proyecto de Acto Legislativo No. 077 de 2022 Cámara, exposición de motivos, pág. 19.

¹⁵DANE, Encuesta de Calidad de Vida de la Población Campesina, 2024.

departamentos como Antioquia (663.000 hogares), Cundinamarca (484.000 hogares), Nariño (411.000 hogares) y Córdoba (352.000 hogares), lo que confirma tanto el peso demográfico como la dispersión geográfica de la población campesina, factores que dificultan su elección a través de las circunscripciones territoriales ordinarias y que justifican, en cambio, una circunscripción de carácter nacional.

7. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Fundamento constitucional

La presente iniciativa encuentra respaldo directo en el siguiente conjunto de disposiciones superiores:

Artículo 1º. “Colombia es un Estado social de derecho (...) organizada en forma de República unitaria (...) democrática, participativa y pluralista (...)”. El carácter participativo y pluralista del Estado colombiano exige que el sistema representativo refleje, en su composición, la diversidad social del país, dentro de la cual la población campesina ocupa un lugar demográfico y culturalmente significativo.

Artículo 40. Consagra el derecho fundamental de todo ciudadano “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, lo que incluye el derecho a “elegir y ser elegido”. La ausencia de un canal idóneo de representación limita, en la práctica, el ejercicio efectivo de este derecho por parte de la población campesina.

Artículo 64 (*modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023*). Reconoce a la población campesina como “sujeto de derechos y de especial protección”, ordena al Estado reconocer su “dimensión económica, social, cultural, política y ambiental” y garantiza que “los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación”. La dimensión política expresamente reconocida por esta norma es precisamente la que el presente proyecto busca materializar a través de un mecanismo electoral concreto.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Artículos 65 y 66. Ordenan al Estado otorgar prioridad al desarrollo integral de las actividades agropecuarias y regular las condiciones especiales del crédito agropecuario, evidenciando el reconocimiento constitucional de la especificidad del sector rural.

Artículo 103. Prevé el deber del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones campesinas, entre otras, “a efecto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública”, mandato que la Ley 2219 de 2022 desarrolló en cuanto a la constitución y operación de dichas asociaciones.

Artículo 133. Dispone que “los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”, lo que refuerza la necesidad de que en la composición del Congreso de la República se refleje adecuadamente la pluralidad social del electorado, incluida la población campesina.

Artículo 176. Es la norma objeto directo de la presente reforma, en tanto ya consagra el mecanismo de las circunscripciones especiales como instrumento idóneo, probado y vigente desde hace más de tres décadas, para garantizar la representación de grupos poblacionales con características particulares en la Cámara de Representantes.

Marco jurisprudencial

La Corte Constitucional ha explicado de manera reiterada que las circunscripciones especiales del artículo 176 Superior no obedecen a un hecho aislado dentro del ordenamiento, sino que se fundamentan en los principios de pluralismo y participación democrática que estructuran el Estado colombiano. En la Sentencia C-169 de 2001¹⁶, con ponencia del magistrado Carlos Gaviria Díaz, la Corte sostuvo:

¹⁶Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

“la relación inescindible que se establece entre el pluralismo y la participación en una democracia constitucional como la colombiana, trae como consecuencia inmediata la necesidad de que el sistema representativo refleje al máximo, en su conformación, las distintas alternativas políticas que plantea la sociedad; especialmente cuando el artículo 133 de la Carta dispone, expresamente, que ‘los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común’. Es esta representatividad social, sin duda, lo que legitima el quehacer de corporaciones de elección popular como el Congreso de la República, las cuales, por esa misma razón, deberán contar con la participación efectiva, tanto de los sectores tradicionalmente marginados de lo público, como de las formas minoritarias y diferentes de organización social.”

En el mismo sentido, en la Sentencia C-089 de 1994¹⁷, con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte precisó que “la democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución, se encuentra ligada a un esfuerzo progresivo de construcción histórica, durante el cual es indispensable que la esfera de lo público (...) estén abiertos al reconocimiento constante de nuevos actores sociales”, de manera que solo puede hablarse de una verdadera democracia representativa y participativa “allí donde la composición formal y material del sistema guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan”.

Estas consideraciones, formuladas por la Corte Constitucional a propósito de las circunscripciones especiales existentes, son enteramente predicables de la población campesina colombiana. Desde antes de su reconocimiento expreso por el Constituyente derivado en 2023, la propia Corte Constitucional había identificado a la población campesina como sujeto merecedor de especial protección en razón de sus condiciones sociales y económicas, según da cuenta la línea jurisprudencial recogida en el trámite del Proyecto de Acto Legislativo No. 077 de 2022 Cámara¹⁸, que reitera cómo, desde la Sentencia C-021 de 1994, la Corte ha destacado a la población campesina como sujeto de especial protección constitucional “por sus

¹⁷Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁸Corte Constitucional, Sentencias C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), reiterada en las Sentencias C-006 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-255 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio), C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén Arango) y C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos); y Sentencia SC-077 de 2017. Ver también Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto). Citadas en Congreso de la República, Proyecto de Acto Legislativo No. 077 de 2022 Cámara, exposición de motivos, pág. 17, nota 5.

condiciones sociales y económicas”, criterio reiterado de manera sostenida durante casi tres décadas. Se trata, en consecuencia, de un sector social con identidad y presencia territorial diferenciadas, históricamente marginado de las decisiones públicas y hoy expresamente reconocido por el Constituyente derivado como sujeto de especial protección constitucional, que reúne las mismas condiciones que en su momento justificaron la creación de curules propias para las comunidades étnicas y los colombianos en el exterior.

8. ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL

En lo atinente al impacto fiscal de los proyectos de ley y de acto legislativo, es pertinente remitirse a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁹, que establece:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.”

La Corte Constitucional ha precisado, entre otras en la Sentencia C-856 de 2013²⁰, que el cumplimiento de esta obligación constituye un “parámetro de racionalidad legislativa” orientado a fortalecer la disciplina fiscal y no un requisito de trámite cuya inobservancia vicie, por sí sola, la constitucionalidad de una reforma, y que su exigencia recae principalmente en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como responsable de conceptuar sobre la materia durante el debate legislativo, sin que ello limite la potestad del Congreso de la República como constituyente derivado.

En el caso concreto, la creación de la circunscripción especial de la población campesina implica un incremento ordinario y previsible del presupuesto asignado al Congreso de la República —correspondiente al salario, prestaciones y gastos de representación de un (1) Representante adicional a la Cámara— y de los costos logísticos y operativos que la

¹⁹Congreso de la República, Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, art. 7°.

²⁰Corte Constitucional, Sentencia C-856 de 2013.

Registraduría Nacional del Estado Civil deberá asumir para la organización de los respectivos comicios, en un valor análogo al que hoy demanda la operación de las circunscripciones especiales existentes desde 1991 y 2015. Dicho costo, de naturaleza recurrente y proporcional a una sola curul adicional, resulta plenamente compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y será precisado en el proceso de reglamentación legal ordenado por el párrafo transitorio que se propone adicionar, sin que la presente reforma constitucional, por sí misma, ordene gasto alguno ni otorgue beneficios tributarios.

9. ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, modificados por el artículo 1º y el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019²¹, se configura conflicto de intereses cuando la discusión o votación de una iniciativa legislativa pueda reportar al congresista, a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, un beneficio particular, actual y directo.

El presente proyecto de Acto Legislativo es de contenido general, impersonal y abstracto. Modifica la composición de las circunscripciones especiales de la Cámara de Representantes en beneficio de un grupo poblacional determinado por criterios objetivos de autorreconocimiento de la población campesina, sin distinguir ni individualizar a persona alguna, y sus efectos se proyectan hacia futuros procesos electorales, sin que de su aprobación se derive un beneficio particular, actual y directo para los congresistas que participen en su discusión y votación, ni para sus parientes en los grados señalados por la ley. Se trata, en consecuencia, de una reforma a la institucionalidad del Congreso de la República que no genera conflicto de interés alguno.

10. CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto, se concluye que la población campesina colombiana —que representa cerca de tres de cada diez habitantes del país y que fue reconocido en 2023 como sujeto de

²¹Congreso de la República, Ley 5ª de 1992, arts. 286 y 291, modificados por los artículos 1º y 3º de la Ley 2003 de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

derechos y de especial protección constitucional, tras casi una década de intentos legislativos sucesivos— carece hoy de un mecanismo de representación política directa en el Congreso de la República, a diferencia de lo que ocurre con las comunidades afrodescendientes, las comunidades indígenas y los colombianos residentes en el exterior.

La creación de la circunscripción especial de la población campesina, mediante la modificación del inciso 4º del artículo 176 de la Constitución Política, constituye una medida de acción afirmativa razonable, proporcional y respaldada tanto por el desarrollo constitucional reciente como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre pluralismo y participación democrática, así como por referentes de derecho comparado. Por lo anterior, se somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo, solicitando su trámite y aprobación conforme a lo previsto en los artículos 375 y siguientes de la Constitución Política.

REFERENCIAS Y FUENTES

A. Fuentes normativas

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.

Congreso de la República. Acto Legislativo 01 de 2013, “por medio del cual se modifican los artículos 138, 176 y 179 de la Constitución Política de Colombia”. Diario Oficial No. 48.834 de 5 de julio de 2013.

Congreso de la República. Acto Legislativo 02 de 2015, “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 49.560 de 1 de julio de 2015.

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 No. 52.550 de 27 de noviembre de 2023.

Congreso de la República. Ley 5ª de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Congreso de la República. Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Congreso de la República. Ley 2003 de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República. Ley 2219 de 2022, “por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 52.086 de 30 de junio de 2022.

B. Fuentes normativas y antecedentes de derecho comparado

Estado Plurinacional de Bolivia. Constitución Política del Estado (2009) y Ley N.º 026 del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010.

India. Constitution of India (1950), art. 330.

Nueva Zelanda. Maori Representation Act (1867) y Electoral Act (1993).

C. Fuentes jurisprudenciales

Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005. M.P. Humberto Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia C-255 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. M.P. Adriana Guillén Arango.

Corte Constitucional. Sentencia C-856 de 2013.

Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Sentencia SC-077 de 2017.

D. Antecedentes legislativos

Congreso de la República, Cámara de Representantes. Proyecto de Acto Legislativo No. 077 de 2022 Cámara, “por medio del cual se declara al campesino como sujeto de especial protección, se le reconocen derechos con enfoque diferencial y se garantiza la consulta previa a las comunidades campesinas”. Radicado el 26 de julio de 2022.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Congreso de la República. Proyecto de Acto Legislativo No. 293 de 2022 Cámara – 022 de 2022 Senado, “por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes”. Informe de Ponencia para primer debate (primera vuelta) en la Cámara de Representantes, diciembre de 2022.

E. Fuentes estadísticas y documentales

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – Módulo de Población Campesina. Boletín con corte al primer trimestre de 2026.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Encuesta de Calidad de Vida de la Población Campesina, 2024.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Encuesta de Cultura Política, 2019.

Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). Concepto técnico del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2017.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, Resolución 39/12, 2018.

Gobierno de Colombia y Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC-EP). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016.

Órgano Electoral Plurinacional del Estado Plurinacional de Bolivia. “Elección de asambleístas indígenas”. Disponible en: <https://web.oep.org.bo/aioe/eleccion-de-asambleistas-indigenas/>.

Nota metodológica: los antecedentes legislativos, la caracterización técnica de la población campesina y las citas jurisprudenciales anteriores a 2023 referenciadas en los numerales 3, 4.1, 4.2 y 6 de esta exposición de motivos fueron tomados, con la debida atribución de fuente y numeral de página, del Proyecto de Acto Legislativo No. 077 de 2022 Cámara, iniciativa que dio origen al Acto Legislativo 01 de 2023, en reconocimiento de la autoría original de dicho trabajo legislativo.

Cordialmente,

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA