

Relatoría

Título del evento	4° Sesión Cátedra ICRP – La nueva constitución agraria en Colombia: retos del acto legislativo del campesinado.
Fecha del evento	26 de febrero de 2024
Moderadora	Floralba Padrón Pardo
Ponentes participantes:	
Carlos Quesada. Coordinador de la línea de investigación en campesinado y tierra de justicia. Es abogado, magíster y doctor en derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Héctor Santaella Quintero. Docente Investigador del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.	
Temas abordados en las presentaciones y en la discusión:	
Ponencia del Dr. Carlos Quesada: La lucha histórica de los campesinos en el reconocimiento de sus derechos y cómo el acto legislativo 01 de 2023 es la coronación de ese esfuerzo.	
1. ¿Qué se entiende por constitución agraria?	
Se puede identificar con la intersección entre constitución económica (la protección a la libre empresa, propiedad privada y demás valores constitucionales de carácter económico), constitución social (orden redistributivo que entiende tierra como un factor de producción vinculada a la justicia social) y la constitución ecológica o ambiental.	
La Constitución agraria se incorpora por primera en la Constitución a través del Acto Legislativo 1 de 1968, la cual integró elementos que posibilitaron una transición progresiva hacia una futura constitución agraria. Desde entonces se articulan tres elementos: la libertad de empresa dentro de los límites fijados por el Estado, idea del desarrollismo o pleno empleo del capital, y la “justicia social para los sectores proletarios de Colombia”.	
2. Periodos de las luchas campesinas en Colombia	
Las luchas campesinas tuvieron tres momentos:	
<ul style="list-style-type: none">- Luchas por tierra y libertad, ligadas al reconocimiento de derechos sociales para los trabajadores agrarios.- Reforma agraria contra insurgente, se asocia con la idea de promover transformaciones sociales hacia una revolución comunista en el país. Se busca no solo redistribuir la tierra como estrategia de contención contrainsurgente, sino también como forma de desarrollo. En esta etapa se lleva a cabo la guerra contra las drogas y existe una percepción del campesino como sujeto criminal.- Constitucionalismo pluralista latinoamericano, tiene un enfoque claro en el desarrollo integral de los derechos económicos, sociales y culturales, que se expresa en el contenido de la C.N. de 1991.	
3. ¿Cuál era la antigua constitución agraria?	
En estricto sentido, no hay una nueva gran constitución agraria. Hay una nueva constitución para el campesino, según la cual este vive de otra forma tras su inclusión discursiva en la identidad nacional. Pero es importante señalar que, la constitución agraria anterior debe entenderse dentro del marco de los valores pluralistas de la C.N. de 1991. Si bien había asimetría con otros grupos minoritarios, el mandato constitucional de protección debía interpretarse en orden de incluir al campesinado.	
4. Cinco momentos del desarrollo jurisprudencial de la constitución agraria previo a la reforma.	

Primeramente, la Corte Constitucional reeditó el enfoque productivista contenido en el artículo 64 de la C.N., que entendía los derechos del campesinado como medio para aumentar la productividad. Esto se puede ver las sentencias C-590-92, T-506-92, T-021-94.

En el siglo XXI, en un segundo momento, la Corte da un primer giro del enfoque productivista del sujeto campesino, pese a que aún no está presente la palabra campesinos, el tribunal utiliza la palabra “trabajador agrario” para referirse a este grupo poblacional. Con esto, crece la conciencia sobre la necesidad de protegerlos. En sentencias como la C-006-02 se esboza la idea de un trato diferente para el trabajador agrario.

En un tercer momento, la idea anterior se mezcla con el hito del giro del análisis estructural de la situación del campesinado. Las sentencias T-025-04 y C-180-05 denotan las condiciones de inequidad y vulnerabilidad que les aquejan.

El cuarto momento es el giro cultural en la jurisprudencia, que se desarrolla de la mano de dos categorías: el modo de vida (como el entendimiento de otros modos de vida no capitalistas, distintos a los de la sociedad mayoritaria) y la idea del vínculo especial de la tierra.

El último momento corresponde a la “plenitud del corpus iuris de los derechos de los campesinos”. La Corte Constitucional no solo reconoce el vínculo especial con la tierra y la protección a especiales formas de vida, también empieza a hablar del derecho al territorio, con las implicaciones económicas y políticas que esto conlleva. Abre la posibilidad de que las formas de tenencia del campesinado sean consideradas legítimas. Este momento de plenitud de derechos del campesinado permite lograr una asimetría entre los derechos del campesinado con los derechos de comunidades étnicas que tuvieron un mayor desarrollo en la C.N.

5. Cambios introducidos en la nueva constitución agraria.

- Reafirma la cláusula de acceso progresivo a la propiedad de la tierra por el campesinado, como un mandato de redistribución.
- Nuevo entendimiento de la identidad campesina con una expresión económica, territorial, de formación social, organizativa y cultural. El campesino es reconocido como un sujeto con múltiples facetas.
- Vuelve la idea de vínculo territorial y soberanía alimentaria.
- Surge un listado de prerrogativas que pretenden responder a esa multidimensionalidad y se afianzan al principio de igualdad material. La idea es dotar a un grupo social, cultura, político y económico, para promover el goce de la igualdad material.
- Cláusula de no discriminación, que puede entenderse en varios contextos, por ejemplo, comparando el goce de derechos en la ruralidad y en la zona urbana.
- Posibilidad de disolver la propiedad colectiva campesina y enajenarla.
- Trazado presupuestal.

Ponencia del Dr. Héctor Santaella Quintero: problemas técnicos y políticos que plantea esta reforma desde el punto de vista general y desde el sector del derecho agrario.

1. Problemáticas que plantea la reforma desde el punto de vista general.

2. La reforma genera muchas inquietudes alrededor de la indeterminación del término “campesino”, especialmente respecto de aquellas garantías que ofrece la reforma al artículo 64 de la C.N. El reconocimiento de la identidad de grupos de la sociedad, distintos a las que tradicionalmente hemos conocido, es propio de la política actual. Hay dificultades de interpretación debido a la falta de acuerdo sobre la misma identidad, y el Congreso tendrá dificultades para desarrollar las disposiciones constitucionales. Adicionalmente, de lograrse llegar a un acuerdo sobre los conceptos que incorpora la reforma, como el de campo, territorialidad, entre otros, será una dificultad articularlo a todo el territorio nacional, atendiendo a la pluralidad de concepciones sobre el territorio. **Problemáticas que plantea la reforma desde el punto de vista del derecho agrario.**

El problema principal es que el derecho agrario fue concebido según una realidad territorial y no en torno al sujeto-campesinado, como sí lo fue, por ejemplo, el derecho laboral respecto del trabajador. El derecho agrario pasa de ser un sector para convertirse en un sujeto en sí mismo, en una realidad particular en el que necesariamente confluyen esos elementos particulares de la ruralidad en Colombia. No solo incluye campesinos, sino también a indígenas, afros y otros sujetos que comparten una forma de vida alrededor de la ruralidad y el campo. Incluso, las territorialidades entre los campesinos son diferentes, por lo que es un sujeto colectivo bastante heterogéneo, lo cual dificulta su identidad y protección.

Finalmente, hay un problema de armonización con el acuerdo final. Este tiene una versión del campo totalmente diferente al de la reforma. El acuerdo final es un acuerdo político abierto basado en una preocupación por desarrollar una democracia liberal que incluye a todos, distinto al de la reforma que se focaliza demasiado en un grupo particular y que parece que tiene fines más políticos.

3. Habrá grandes desencuentros.

Observando la historia, la Corte Constitucional desarrollaba de cerca estas discusiones que son muy políticas conforme a la coyuntura actual, por consiguiente, es problemático llevar esa discusión esencialmente política a la Constitución. Lo anterior se fundamenta en que la Constitución es un acuerdo suscrito por todos los colombianos, por lo que es una garantía de unidad y de estabilidad del sistema.

Entre los conceptos que pueden causar desencuentros está el de propiedad colectiva desmembrable. Dentro de la comunidad campesina pueden dar lugar a conflictos múltiples situaciones que fácilmente pueden producir el desmembramiento de la colectividad. Porque hay que recordar que la comunidad campesina no es igual a una comunidad indígena, donde hay una clara concepción de propiedad colectiva y de identidad inherente y no contingente.

Por otro lado, el acto legislativo reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, sin embargo, en el ejercicio de sus derechos, deberá enfrentarse con otros sujetos de especial protección constitucional. Verdaderamente es muy difícil lograr la articular las garantías de todos los sujetos que participan en el derecho agrario.

Preguntas formuladas por la moderadora y el público:

- ¿Cuáles son los problemas que incorpora el acto legislativo 01 de 2023 con esa medida del PND que desjudicializa los trámites agrarios?
- ¿La reforma puede modificar el elenco de derechos fundamentales de la Constitución?
- ¿Los derechos de los campesinos surgen de la necesidad de hacer frente a los derechos de los indígenas, bajo el entendido de que hay conflictos entre estas comunidades?, ¿El hecho de potenciar los derechos de los campesinos, implica menguar los derechos de los indígenas?

- ¿Cuál es el alcance de la asimetría de derechos del campesinado con los derechos de las comunidades étnicas?
- ¿Cuál es la diferencia entre consagrar el reconocimiento en la Constitución o en la Ley?
- ¿Hasta qué punto crear jueces de jurisdicción agraria es similar a una jurisdicción con una alta corte propia?
- ¿Qué se va a entender como función social del campo a la hora de declarar una extinción de dominio?
- ¿El reconocimiento de especial protección y el listado de derecho trae consigo una excesiva judicialización de la política de tierra en termino de acción de tutela? ¿Es deseable para la democracia?
- ¿Cómo ponderar de manera razonable la participación reforzada con el desarrollo de proyectos agropecuario y los relacionados con la transición energética?
- ¿El acto legislativo puede generar bloqueo institucional dado a la intromisión en la capacidad de las instituciones?
- ¿Qué le tenemos que decir al legislador par que el AL sirva para el propósito que tenía?
- ¿Esta reforma va a alterar el concepto que tenemos de propiedad, privada y colectiva? ¿Nos hará pensar un modelo nuevo de acceso a la propiedad?

Conclusiones del evento:

- La Corte Constitucional a través de su jurisprudencia interpretó del texto constitucional una constitución agraria que reconocía las particulares formas de vida del campesinado en Colombia. La reforma plasma la reflexión alrededor de los derechos del campesinado en la Constitución a manera de logro de la lucha histórica de los campesinos.
- La reforma trae consigo dificultades en su interpretación y desarrollo legislativo por el Congreso de la República. Principalmente debido a la indeterminación se los alcances de la reforma.
- El campesinado es un grupo social, economía, político y cultural muy distinto a las comunidades étnicas que tradicionalmente conocemos. Por consiguiente, no es conveniente aplicar a la comunidad campesina figuras originarias de las prácticas ancestrales de comunidades étnicas.

Monitora a cargo de la relatoría:

María Alejandra Martínez Roa.