

CAMPESINOS AL DERECHO: MOVILIZACIÓN LEGAL POR LA TIERRA Y TRABAJO EN COLOMBIA*

PEASANTS AND LAW: LEGAL MOBILIZATION FOR LANDS
AND LABOR IN COLOMBIA

LES PAYSANS À DROITE: MOBILISATION JURIDIQUE
POUR LA TERRE ET LE TRAVAIL EN COLOMBIE

Sergio CORONADO*

RESUMEN: El derecho ha denominado de diferentes formas al campesinado. Mientras algunas representaciones legales hacen énfasis en su condición de trabajadores agrarios, otras acentúan la aspiración legal de acceder a las tierras rurales. Las variaciones históricas en dichas representaciones indican las interacciones entre estructuras políticas y económicas y el campo jurídico. En Colombia, el actual reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional está vinculado tanto con los procesos recientes de movilización legal del campesinado en el marco de la Constitución de 1991 y de los desarrollos recientes del derecho internacional de los derechos humanos como con las luchas históricas por la tierra como un elemento que posibilita el ejercicio del derecho al trabajo. Este artículo analiza las articulaciones de ambos procesos y señala algunas de las limitaciones de esta categoría emergente.

Palabras clave: campesinos, movilización legal, tierras, campo jurídico, derechos humanos.

* Recibido el 31 de marzo de 2022 y aceptado para su publicación el 13 de septiembre de 2022.

** Ph. D. (*Cum Laude*) en estudios del desarrollo del Instituto Internacional de Estudios Sociales de La Haya (Universidad Erasmus de Rotterdam, Países Bajos) y en ciencias políticas de la Universidad de Kassel en Alemania (cotutela). Abogado y magíster en derecho constitucional de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en desarrollo rural de la Pontificia Universidad Javeriana. Investigador del Centro de Investigación y Educación Popular — Cinep. Su trabajo e investigación se encuentran relacionados con las áreas de economía política agraria, derechos humanos, tierras, recursos naturales y conflictos territoriales.



ABSTRACT: The peasantry has been represented differently within law. While some have emphasized on the peasantry as agrarian labor, others underpin their land access aspiration. The historical variations of such representations reveal the interactions between economic and political structures influence and the juridical field. In Colombia, the current designation, that considers the peasantry as a subject of special constitutional protection, is both linked with recent legal mobilization of the peasantry, under the frame of the 1991 Constitution and the recent developments of the Human Rights International Law, as much as with previous cycles of land struggles, as an element that enable peasant's right to labor. This paper analyzes the connection between both processes and points out some of their limitations.

Keywords: peasants, legal mobilization, land, juridical field, human rights.

RÉSUMÉ: La paysannerie a été représentée différemment dans la loi. Alors que certains ont mis l'accent sur la paysannerie en tant que main-d'œuvre agricole, d'autres soulignent son aspiration à l'accès à la terre. Les variations historiques de ces représentations révèlent les interactions entre l'influence des structures économiques et politiques et le champ juridique. En Colombie, la désignation actuelle, qui considère la paysannerie comme un sujet de protection constitutionnelle spéciale, est à la fois liée à la mobilisation légale récente de la paysannerie, dans le cadre de la Constitution de 1991 et des développements récents du droit international des droits de l'homme, ainsi qu'aux cycles précédents de luttes pour la terre, comme un élément qui permet le droit au travail des paysans. Cet article analyse le lien entre les deux processus et souligne certaines de leurs limites.

Most-clés: paysans, mobilisation juridique, terre, champ juridique, droits de l'homme.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Derecho, campesinado y movilización legal.* III. *La creación del sujeto de reforma agraria.* IV. *El campesinado como sujeto de especial protección constitucional.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

En octubre de 2020, una articulación de movimientos sociales agrarios de Colombia tomaron las calles de Bogotá. La Minga Social y Comunitaria recorrió los cerca de quinientos kilómetros de la carretera que separa a

Cali de Bogotá, y demandó un diálogo directo con el presidente de la República sobre las peticiones que han acompañado sus movilizaciones desde 2013, momento en el cual se articuló la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular (en adelante, Cumbre Agraria).¹ Una de las demandas de la movilización, y cuya visibilidad se ha incrementado durante las últimas acciones colectivas, hacía referencia al reconocimiento del campesinado como un sujeto de derechos por parte del Estado.



IMAGEN 1: Campesinos de la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria — Fensuagro, Miranda, Cauca, en la Minga Social y Comunitaria del suroccidente colombiano, en Bogotá D. C., octubre de 2020. FOTO: Catalina Serrano, 2020.

¹ García, M. C. y Restrepo, A. M., “¡A quejarse al mono de la pila! Protestas en época de pandemia en Colombia”, *Cien Días vistos por Cinep*, 100, 2020, pp. 59-69.

Esta solicitud, así como otras similares, se han incluido en los pliegos de peticiones de diferentes movilizaciones campesinas, incluyendo el de la Cumbre Agraria.² Propuestas similares han sido promovidas en otros espacios políticos. En 2016, el senador Alberto Castilla presentó un proyecto de acto legislativo para reformar los artículos 63, 64 y 65 de la Constitución, para reconocer al campesinado como un sujeto de especial protección constitucional. Según esta propuesta, el reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo del *trabajador agrario* va en detrimento del sujeto campesino, y esto conllevaba a la exclusión política y social del campesinado.³ En noviembre de 2020, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos —ANUC— radicó ante la Registraduría Nacional el proyecto del ‘referendo campesino’, con el cual se buscaría modificar la Constitución en un sentido similar.⁴ A nivel internacional, en diciembre de 2018, la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos de los y las Campesinas y de otras Personas que Viven en Áreas Rurales. Dicha resolución fue el resultado de un proceso que abarcó casi dos décadas de luchas de los movimientos agrarios transnacionales, principalmente de *La Vía Campesina*.⁵ A pesar de la demanda de los movimientos campesinos, el gobierno nacional se abstuvo de aprobar este instrumento internacional en la Asamblea de Naciones Unidas.

La producción, tanto de instrumentos normativos como de precedentes judiciales por medio de los cuales el Estado reconoce al campesinado como un grupo social diferenciado y le otorga, en consecuencia, una posición jurídica especial (en términos de titularidad de derechos y obligaciones es-

² Montenegro, C., “Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano: un análisis a la luz de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep)”, *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 52, núm. 1, 2016; García, J. A. y Mantilla, C. O., “Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular”, en Thwaites, M. et al. (eds.), *Las disputas por lo público en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO, 2018.

³ Castilla, A., “Reconocimiento político del campesinado. Por qué debe promoverse en la Constitución Nacional”, *Revista Semillas*, 2015, pp. 61 y 62, disponible en: <https://www.semillas.org.co/es/reconocimiento-pol-2>, (fecha de consulta: 10 septiembre 2020).

⁴ Semana Rural, “¿Qué propone el Referendo Campesino?”, *Revista Semana*, 27 noviembre 2020, disponible en: <https://semanarural.com/web/articulo/en-que-consiste-el-referendo-campesino-por-la-anuc/1696>, (fecha de consulta: 23 enero 2021).

⁵ La adopción por parte del Estado colombiano de este instrumento internacional de derechos humanos ha sido también una de las demandas de diferentes expresiones organizativas del movimiento campesino en Colombia. Entrevista con Alejandra Barrera, abogada de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos—ANUC. 2019. Cfr. Claeys, P. y Edelman, M., “The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other People Working in Rural Areas”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 47, núm. 1, 2020.

peciales por parte del Estado mismo), es, por diferentes razones, un hecho sorprendente. Durante décadas, desde diferentes orillas ideológicas y teóricas, que influyeron no en pocas ocasiones las políticas públicas, se consideraba al campesinado como una categoría social en transición, o en proceso de descomposición.⁶ En los discursos e instrumentos oficiales, la existencia del campesinado ha sido percibida como un indicador de la persistencia de relaciones tradicionales de producción que es necesario superar y dar paso al desarrollo de una producción agrícola moderna caracterizada por relaciones laborales formales. Así, durante el siglo XX una buena parte de las políticas agrarias siguieron un claro “sesgo anticampesino”.⁷ Además, el campesinado colombiano ha sido uno de los grupos sociales que más ha sufrido el exterminio físico como consecuencia de la victimización que ha enfrentado en el marco de la intensificación del conflicto armado.⁸

Sin embargo, como parte de su resistencia a desaparecer, los movimientos campesinos han apelado al campo jurídico como forma para buscar el reconocimiento del Estado y sus instituciones. En el siglo XXI, una de las expresiones de esta lucha ha sido el litigio constitucional. Como resultado de diferentes procesos de movilización legal del campesinado (particularmente a través de acciones de tutela), jueces y tribunales han emitido órdenes protegiendo sus derechos humanos. Dichas órdenes han traducido al lenguaje jurídico las demandas de las luchas campesinas durante las últimas décadas. En estas sentencias, los campesinos han logrado ser reconocidos como un sujeto colectivo que (i) reviste una especial protección constitucional, y que, en consecuencia, (ii) es titular de un catálogo específico de derechos fundamentales. Aunque los más recientes procesos de movilización legal han sido marcados por el hecho de que los campesinos no fueron reconocidos por la Constitución de 1991 en los mismos términos en que lo fueron los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes,⁹ éstos también responden a un proceso histórico de movilización y transformación institucional generado como resultado de diferentes ciclos de movilización campesina.

⁶ Janvry, A. de. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981.

⁷ Uribe-López, M. “Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino, en Colombia”, *Cuadernos de Economía*, XXXII, 2013.

⁸ Cinep. *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado*, Bogotá, Cinep, 2013.

⁹ Güiza, D. et al., *La Constitución del campesinado. Luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*, Colombia, Dejusticia, 2020.

Durante el siglo XX, el cuerpo normativo del derecho agrario¹⁰ denominó al campesinado a través de diferentes categorías y designaciones que variaban dependiendo tanto de las fluctuaciones de la política nacional como de la economía política agraria. En la primera mitad del siglo, las normas hacían referencia a los campesinos indistintamente como “cultivadores de baldíos, ocupantes o colonos” (Ley 200 de 1936); también se les consideraba como “parceleros, agregados”, “poramberos”, *arrendatarios de parcelas, vivientes, mediasqueros, cosecheros*” (Ley 100 de 1944). Estas variaciones dependían del énfasis que tenían las normas que regulaban los conflictos de tierras en el país, específicamente por el tipo de posición jurídica que éstas reconocían a los campesinos: bien fuera como ocupantes de baldíos con legítimas expectativas de convertirse en propietarios, o como sujetos supeditados a una relación de explotación laboral vertical, bajo la tutela de alguien con una posición jurídica más fuerte para reclamar derechos de propiedad sobre las tierras rurales, es decir, un terrateniente o empresario rural.

Las normas agrarias de la década de 1960 recogieron parte de las aspiraciones y luchas de los movimientos campesinos de la primera mitad del siglo XX y las articularon con las expectativas y propuestas de políticas agrarias redistributivas. En consecuencia, la Ley 135 de 1961 consideró a un segmento del campesinado como “sujeto de reforma agraria”. Esta denominación promovía al Estado como un agente de modernización agraria a través de la promoción de relaciones modernas de propiedad, y entabló una cara del “discurso histórico oficial”, a través del cual se validaba ante la sociedad en su conjunto la implementación de la reforma agraria.¹¹

La reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional incorpora una nueva denominación para considerar al campesinado como un *sujeto de especial protección constitucional*, que reconocer al campesinado como titular de una serie de derechos en medio de un marco normativo dinámico que progresivamente ha incorporado sus demandas. El escenario en el cual esta nueva denominación ha surgido es precisamente el de las luchas territoriales, que están ocurriendo

¹⁰ Por derecho agrario me refiero al conjunto de leyes y demás normas que regulan los regímenes de derechos sobre las tierras rurales y las relaciones sociales que se configuran a partir de éstos, además de varios aspectos de la producción agrícola. Cfr. Chávez, M., *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 2004; y Ramos, M., *La construcción histórica de la jurisdicción agraria en Colombia*, San José, IICA, 2004.

¹¹ Yie Garzón, S. M., *Del patrón-Estado al Estado-patrón. La agencia campesina en las narrativas de la reforma agraria en Nariño*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Nacional de Colombia, 2015.

en un contexto global de fiebre por la tierra y los recursos naturales de inicios del siglo XXI. De esta forma, los movimientos campesinos han propiciado cambios en el campo jurídico, que a su vez dan marcos para sus demandas y movilizaciones.

A pesar de la relevancia de los recientes procesos de movilización legal y del litigio estratégico ejecutado por diferentes expresiones del movimiento campesino tanto en el plano nacional como internacional, estas transformaciones institucionales también son el resultado de un largo proceso de movilización, cuyos ciclos han sido condicionados por las variaciones de la economía política agraria a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI. Por lo tanto, considero que la incorporación en el campo jurídico del campesinado como un sujeto de especial protección constitucional debe ser comprendida a la luz de la tensión histórica entre los campesinos y campesinas y el Estado. Si bien el derecho ha cumplido un rol histórico en la exclusión y expropiación del campesinado, los campesinos también han participado, a través de diferentes mecanismos, en los procesos de creación del derecho. En la actualidad, dicha tensión histórica ha desembocado en la incorporación de garantías reforzadas de protección propias del derecho internacional de los derechos humanos.

En este artículo analizo el desarrollo de dos denominaciones que desde el campo jurídico han mediado la interacción entre los campesinos y el Estado: el campesinado como *sujeto de reforma agraria* y como *sujeto de especial protección constitucional*. Si bien los procesos que dieron origen a ambas definiciones responden a diferentes momentos históricos (a saber: el auge de la reforma agraria redistributiva y el derecho de los derechos humanos), ambos confluyen en el último, y, por lo tanto, no pueden analizarse de forma independiente.

Para desarrollar este argumento, el artículo se divide en tres partes: en la primera, presento los elementos conceptuales que permiten usar las dos categorías señaladas; en la segunda, exploro la creación legal del sujeto de reforma agraria, y, en la tercera, considero la jurisprudencia constitucional para comprender el significado del campesinado como un sujeto de especial protección constitucional. En el análisis de ambas categorías resalto que éstas no deben comprenderse de forma excluyente, sino acumulativa. De esta forma, el campesinado como categoría analítica y de reclamación política articula demandas agrarias y del mundo del trabajo. Por último, en las conclusiones examino los límites de estas categorías, particularmente en el contexto actual de los conflictos sobre las tierras y los recursos naturales.

Para elaborar este artículo, seguí un enfoque sociohistórico, con el fin de analizar los contextos de producción del derecho; para ello, además de una

revisión historiográfica, acudí a diferentes archivos, leyes y jurisprudencia de la Corte Constitucional. También usé las diferentes entrevistas que realicé a activistas, abogados y jueces en el marco de mi investigación doctoral sobre movilización campesina y transformación institucional en Colombia.

II. DERECHO, CAMPESINADO Y MOVILIZACIÓN LEGAL

Una mirada rápida a la historiografía sobre el problema agrario en Colombia corrobora que la movilización legal campesina no es nueva. Catherine LeGrand señaló que aunque la mayor parte de los colonos campesinos de finales del siglo XIX y comienzos del XX “no sabían leer ni escribir, mostraban una percepción sorprendente del impacto de la legislación sobre sus propias vidas”.¹² Rocío Londoño demostró cómo los colonos del Sumapaz, región ubicada en las cercanías de la ciudad de Bogotá, ganaron diferentes pleitos judiciales con el apoyo de diferentes abogados que acompañaban su causa. Además, señaló que el efecto que tuvo la interpretación dada por los campesinos a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia y a los decretos de Abadía Méndez de 1928, en palabras de Juan de la Cruz Varela, “prendieron el Sumapaz”.¹³ Orlando Fals-Borda relató cómo los campesinos cordobeses que tomaron la hacienda “La Antioqueña” en 1972 lo comisionaron para establecer contacto con abogados de Bogotá en la búsqueda de asesoría legal sobre cómo hacer uso de la figura de la agencia oficiosa.¹⁴ “con el ánimo de poner al servicio de la economía nacional el predio denominado «La Antioqueña» y al mismo tiempo hacer cumplir la función social que les corresponde”.¹⁵

El hecho de que los movimientos sociales hayan apelado a diferentes mecanismos legales no solventa los cuestionamientos que desde diferentes teorías críticas se han hecho al sesgo estructural del derecho, es decir, de la función de dominación que cumple el sistema jurídico en términos de exclusión y despojo en contra de las clases subordinadas. Dicha crítica resulta particu-

¹² Legrand, C., *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1988, p. 57.

¹³ Londoño, R., *Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011, p. 233.

¹⁴ Fals-Borda, O., *Historia doble de la Costa*, t. 4, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1986.

¹⁵ Notaría Primera de Montería, Escritura de la Constitución de una Agencia Oficiosa de Usuarios Campesinos de Montería – La Antioqueña, Montería, Archivo Personal “Orlando Fals-Borda”, Banco de la República, Montería, caja 02, carpeta 6, folio 731.

larmente relevante para las instituciones agrarias colombianas, ya que éstas han sido producidas en escenarios en los cuales las elites terratenientes han contado con una amplia representación política.¹⁶ Históricamente, el derecho y el sistema jurídico han jugado un papel determinante en la configuración de dinámicas de expropiación, explotación y exclusión del campesinado.

En *El capital*, Marx consideró cómo una articulación de violencia física y medios legales facilitó la expropiación de los campesinos ingleses de las tierras comunales: grandes propiedades fueron expropiadas y acaparadas por la clase terrateniente, la propiedad comunal se convirtió en privada, y posteriormente la tierra se transformó en una mercancía.¹⁷ El análisis de Marx del papel del derecho en la acumulación primitiva ha dado pie a una crítica estructural según la cual “el derecho no tiene una existencia independiente, sino que está totalmente determinado por las relaciones sociales, que a su vez están determinadas por la base económica de las relaciones sociales”.¹⁸

Este enfoque resulta insuficiente para ofrecer explicaciones más completas sobre por qué los grupos subordinados insisten en las luchas legales. Mientras que algunas posturas, siguiendo una crítica ortodoxa sobre el derecho y las instituciones jurídicas, denunciaron los riesgos de la articulación de las luchas populares con los medios legales debido al carácter indistinto de opresión de clase desarrollada por el derecho,¹⁹ otros consideran que el derecho y las instituciones jurídicas son algo más que una expresión de supremacía de clase, y que el uso de los actores sociales oprimidos con los medios jurídicos debe analizarse utilizando un enfoque diferente.²⁰

En su trabajo sobre la “Ley Negra”, Thompson ofrece una alternativa. Esta norma criminalizó a los cazadores de venados a los y recolectores de madera en las tierras que fueron privatizadas en medio de un rápido proceso

¹⁶ Fajardo, D., *Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra: comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales, 2002.

¹⁷ Marx, K., *Capital: A Critique of Political Economy*, Ware, Wordsworth Editions Limited, 2013.

¹⁸ Cole, D. H., “‘An Unqualified Human Good’: E. P. Thompson and the Rule of Law”, *Journal of Law and Society*, vol. 28, núm 2, 2001, p. 181.

¹⁹ Tushnet, M., “An Essay on Rights”, *Texas Law Review*, vol. 62, núm. 8, 1984.

²⁰ García Villegas, M., “Law as Hope: Constitutions, Courts, and Social Change in Latin America”, *Florida Journal of International Law*, núm. 16, 2004; Houtzager, P. P., “The Movement of the Landless (MST), Juridical Field and Legal Change in Brazil”, en Santos, B. y Rodríguez Garavito, C. (editores), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

de transformación agraria en el siglo XVIII en Inglaterra.²¹ En su análisis, Thompson señaló que algunas características del entorno legal terminaron por imponer límites efectivos al poder de los grupos dominantes, y que demostró que el derecho oficial que se imponía a través del ejercicio de la autoridad del Estado fue controvertido por un derecho reclamado por los usuarios de las tierras comunes que fueron privatizadas, arraigado en nociones de justicia que legitimaban la resistencia de quienes se oponían al cercamiento de las tierras comunes. El trabajo de Thompson demuestra que la extensión de las disputas sociales en el campo jurídico es importante, no sólo para los intereses de los poderosos, sino también para los intereses de los desposeídos. Esta constatación lo llevó a concluir que el Estado de derecho, como un bien universal, que en ciertas ocasiones brinda un foro para exponer y hacer públicas nociones populares de justicia, arraigadas en nociones comunitarias de justicia y equidad, puede imponer restricciones y límites efectivos al poder de los grupos dominantes.²² El proceso a través del cual se han transformado las representaciones jurídicas sobre el campesinado en Colombia resuena con los hallazgos de Thompson: el derecho ha incorporado nociones de justicia popular de los sectores dominados, y, al hacerlo, ha impuesto límites al poder.

El debate académico alrededor del trabajo de Thompson radicó en cuestionar hasta qué punto las restricciones al poder que aporta el Estado de derecho permiten un marco más amplio para entender al campo jurídico como “un foro en el que el derecho y el poder pueden ser impugnados”.²³ Esta tensión cobra aún más vigencia en la actualidad, ya que diferentes expresiones de los movimientos campesinos no sólo acuden a medios legales para la defensa de sus intereses, sino que asumen un rol activo en procesos de creación del derecho.²⁴

²¹ Thompson, E. P., *Whigs and Hunters: The Origin of the Black Act*, London, Penguin Books Limited, 1975.

²² *Ibidem*, pp. 206 y 207.

²³ Cole, D. H., “An Unqualified Human Good”: E. P. Thompson and the Rule of Law”, *cit.*

²⁴ Santos, B. y Rodríguez, C., “Law, Politics and the Subaltern in Counter-Hegemonic Globalization”, en Santos, B. y Rodríguez Garavito, C. (comp.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; Claeys, P., “The Creation of New Rights by the Food Sovereignty Movement: The Challenge of Institutionalizing Subversion”, *Sociology*, vol. 46, núm. 5, 2012; Claeys, P., “The Right to Land and Territory: New Human Right and Collective Action Frame”, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 75, núm. 2, 2015.

Al considerar críticamente esta tensión, no renunciamos a la crítica de las teorías constitucionales dominantes que están cimentadas en los cuestionados principios de la neutralidad del derecho o la independencia del Poder Judicial. En el análisis de la evolución del derecho agrario colombiano es necesario reconocer que sus instrumentos, particularmente las leyes producidas por el Congreso, representan, por regla general, los intereses de los grupos dominantes, expresadas en la prolongación de relaciones laborales de explotación y en la falta de redistribución de las tierras rurales. Además, implica reconocer cómo en la aplicación del derecho se desvirtúan premisas de la independencia y autonomía del Poder Judicial frente a otros poderes estatales o económicos.²⁵ Sin embargo, la importancia de las controversias jurídicas no puede ser ignorada, y el derecho, como un foro de disputa en el cual los actores sociales despliegan conflictos de clase. El derecho importa, no sólo por el contenido mismo de los marcos legales, sino también porque cuando una ley se pone en marcha se ponen en marcha también múltiples instrumentos que pueden limitar el poder autoritario ejercido por los grupos dominantes.²⁶

Sin embargo, para que esto ocurra, los grupos subordinados deben acudir a mecanismos de defensa jurídicos. Este proceso ha sido definido como “movilización legal”, y tiene lugar cuando los actores sociales afectados por una situación que perciben como injusta la traducen a través de repertorios legales y la conducen ante las autoridades estatales en busca de reparación.²⁷ El proceso de movilización legal incluye el uso estratégico del derecho en la búsqueda de la justicia social mediante un proceso en el cual los actores involucrados usualmente traducen las herramientas del derecho internacional de los derechos humanos a contextos nacionales, confrontando así el sesgo estructural del derecho.²⁸

La movilización legal puede tener impactos en el campo jurídico, definido por Bordieu como “el lugar de la competencia por el monopolio o el

²⁵ Por ejemplo, algunos de los fallos emblemáticos de la Corte Constitucional que han protegido los derechos de los campesinos en recientes conflictos de tierras han enfrentado bloqueos en su implementación por parte de los derrotados en los litigios (terratenientes, inversionistas). Entrevista con Juan Felipe García, coordinador de la clínica jurídica “Derecho y Territorio” de la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, 2019.

²⁶ Peluso, N. L., “Whigs and Hunters: the Origins of the Black Act, by E. P. Thompson”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 44, núm. 1, 2017.

²⁷ Merry, S. E., “Anthropology and Law”, en R. Fardon *et al.* (comp.), *The SAGE Handbook of Social Anthropology*, London, SAGE, 2012.

²⁸ Handmaker, J., “Researching Legal Mobilisation and Lawfare”, *The Hague*, International Institute of Social Studies, 2019.

derecho a determinar la ley”.²⁹ Aunque el campo jurídico está interconectado con otros campos de disputa de poder en una sociedad, éste permanece “en la práctica relativamente independiente de las dominaciones y presiones externas”.³⁰ La relativa independencia del campo jurídico está definida por el lenguaje jurídico y sus efectos de neutralización y universalización. Además, sólo permite la participación de actores específicos: los juristas, quienes son los intérpretes autorizados del campo jurídico. Sin embargo, la adopción por parte de los tribunales de definiciones provenientes de las luchas sociales indica una participación indirecta de los movimientos en dicho campo.

En la experiencia colombiana, campesinas y campesinos afectados por diferentes situaciones de expropiación, despojo y exclusión política han desarrollado procesos de movilización legal, y, como consecuencia, han introducido indirectamente conceptos en el campo jurídico, particularmente en lo relacionado con los derechos de propiedad sobre las tierras rurales. En el sistema jurídico colombiano estas categorías son las de “sujeto de reforma agraria” y “sujeto de especial protección constitucional”. Cada una responde a procesos históricos específicos: el auge de la reforma agraria redistributiva en el caso de la primera, y el auge del constitucionalismo social y del derecho de los derechos humanos, en el caso de la segunda. Si bien la segunda recoge una buena cantidad de elementos de la primera, y refuerza el estatus especial de protección de los campesinos como sujetos de derechos reconocidos por la Constitución política, podría también tener la limitación de abandonar el reconocimiento del campesinado como una clase social diferenciada. A continuación, vamos a explorar ambas categorías conceptuales y los contextos históricos en los cuales han evolucionado.

III. LA CREACIÓN DEL SUJETO DE REFORMA AGRARIA

Los marcos legales agrarios han sido transformados a lo largo del tiempo. Mientras que algunas normas han favorecido el *statu quo* de los conflictos agrarios, dejando intacta la estructura agraria determinada por la concentración de la propiedad de la tierra y favoreciendo soluciones a través de la colonización, otras han buscado su solución a través de medidas redistributivas. Las diferencias entre éstas tienen que ver con la transformación de las

²⁹ Bordieu, P., “The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field”, *The Hastings Law Journal*, vol. 38, núm. 816, 1987.

³⁰ *Ibidem*, núm. 817.

relaciones sociales de producción en el campo, el desarrollo de la agricultura capitalista, los cambios en la posición prevalente de las elites rurales, así como con la interacción con diferentes actores sociales que influyen y desencadenan cambios en las políticas y sus enfoques.

Uno de los pilares del derecho agrario colombiano es la institución de los baldíos. La evolución del concepto de baldíos en la legislación agraria colombiana revela una gran complejidad, ya que el marco normativo ha abandonado paulatinamente la noción de *res nullius* (o tierra sin dueño), otorgada por tradiciones jurídicas clásicas,³¹ a una definición de propiedad pública, que tiene la vocación de materializar los mandatos constitucionales de equidad y justicia social. Así, en la actualidad, esta institución no sólo tiene implicaciones en cuanto al estatus legal de un terreno (en términos de una diferenciación binaria entre propiedad y no propiedad, o propiedad pública y privada), sino que también incluye cuestiones sobre planeación territorial, conservación ambiental y, por supuesto, economía política agraria. Para entender esta transformación y su relación con la creación del sujeto de reforma agraria, es necesario reconocer ciertos procesos históricos.

A principios del siglo XX, el gobierno continuó con la política decimonónica de concesión de baldíos para transferir los derechos de propiedad sobre grandes extensiones de tierras públicas a miembros de las elites regionales y a empresas extranjeras.³² Sin embargo, los campesinos cuestionaban la legitimidad de las concesiones de baldíos y, particularmente, la extensión de éstas. Muchas de estas disputas versaban sobre quién podía considerarse como un legítimo propietario y sobre el estatus legal de las tierras sobre las que se habían constituido derechos reales.

Diversos estudios demuestran cómo y en dónde los campesinos desplegaron acciones colectivas de hecho para reclamar el reconocimiento de sus derechos de propiedad, a la vez que desarrollaron estrategias legales acompañados de abogados y tinterillos³³ que representaban sus intereses en los tribunales. Mientras que los campesinos pretendían demostrar que los terratenientes imponían por la fuerza los contratos de aparcería, y que las tierras que cultivaban tenían el estatus legal de tierras baldías, los terratenientes preten-

³¹ Palacios, M., *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*, Bogotá, FCE, Universidad de los Andes, 2011.

³² Negrete, V., *Origen de las luchas agrarias en Córdoba*, Montería, Fundación del Caribe, 1981; Fals-Borda, O., *Historia doble de la Costa*, t. 4, *cit.*

³³ En el lenguaje popular colombiano, el tinterillo es un sujeto que ejerce el derecho sin contar con el título de abogado.

dían demostrar que sus títulos eran originarios y que las tierras habían perdido el estatus de baldíos.³⁴ Ni la ley agraria de 1936 ni su reforma influenciada por los terratenientes en 1944 resolvieron el problema a favor del campesinado.

Desde la década de 1960, la articulación de la defensa de los baldíos con otras demandas del movimiento campesino permitió que éste adquiriera, en cabeza de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos —ANUC—, una dimensión de clase.³⁵ Dicha defensa de la propiedad pública de los baldíos en Colombia se convirtió en una reivindicación clave del movimiento campesino, por dos razones; en primer lugar, debido a la incapacidad del Estado, de realizar una reforma agraria redistributiva significativa al interior de la frontera agraria, y, en segundo lugar, porque los baldíos dejaron de ser un activo para financiar la hacienda pública y se convirtieron en una alternativa para dar solución parcial a las demandas de los campesinos por tener acceso a la tierra.

Al tratarse de un patrimonio público, las disputas sobre la propiedad de un predio considerado baldío son excluidas de la jurisdicción del derecho civil, el cual establece que un individuo puede reclamar la propiedad sobre un predio mediante la prescripción adquisitiva de dominio después de estar en ella durante un periodo determinado (entre cinco y veinte años, dependiendo de las diferentes reformas de la legislación y de la condición de ‘buena fe’ del poseedor). Sin embargo, cuando las tierras son baldías, la prescripción adquisitiva de dominio no opera, ya que el derecho agrario estableció una limitación subjetiva a favor de quienes se consideraron, según la Ley 135 de 1961, como sujetos de reforma agraria.

De esta forma, los derechos de propiedad sobre los baldíos sólo se pueden constituir cuando el reclamante es identificado como un campesino o trabajador rural sin tierra o con tierra insuficiente; es decir, una persona que no posee otras propiedades en otro lugar. Según la norma, los derechos de propiedad se pueden constituir como mínimo en una extensión que les permita a los campesinos desarrollar una producción agrícola sostenible y eficiente, suficiente para ganar al menos dos salarios mínimos al mes. Esa extensión se denomina ‘Unidad Familiar Agraria’, y su tamaño varía regionalmente.³⁶

Vista en retrospectiva, en la categoría de “sujeto de reforma agraria” confluyeron las luchas campesinas del pasado con los procesos de reorganización

³⁴ Legrand, C., *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*, cit., p. 57; Londoño, R., *Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*, cit., p. 233.

³⁵ Zamosc, L., *The Agrarian Question and the Peasant Movement in Colombia: Struggles of the National Peasant Association, 1967-1981*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

³⁶ Fuentes, A., *Marcos legales de acceso a la tierra: caso Colombia*, Bogotá, CINEP, 2010.

del campesinado a favor de la implementación de la reforma agraria redistributiva y del acceso a la tierra como medio para la garantía del derecho al trabajo. Sin embargo, es importante reconocer que no todos los campesinos fueron considerados como sujetos de reforma agraria, sino específicamente un grupo, quizá mayoritario, que reunía las condiciones socioeconómicas ya descritas: un campesino o trabajador rural sin tierra o con tierra insuficiente.

Aunque las leyes agrarias de la década de los setenta limitaron la implementación de la reforma agraria redistributiva, no lograron transformar la definición del sujeto de reforma agraria consignada en las leyes de la década de los sesenta ni la vinculación del campesinado sin tierra como destinatario priorizado para la constitución de derechos de propiedad sobre las tierras baldías. Los baldíos retuvieron su vocación subjetiva, que permanece vigente hasta ahora. Sin embargo, estos son cada vez menos una entidad abstracta. En la actualidad, su definición es contingente a la propia agencia campesina: las tierras baldías existen en la medida en que los campesinos luchan por ellas y por defender su vocación vinculada a fines de equidad y de justicia social. Como veremos a continuación, los procesos de movilización legal del campesinado a partir de 1991 dan fe de ello.

IV. EL CAMPESINADO COMO SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Dentro del marco jurídico de la Constitución de 1991 se articularon dos procesos que precedían el cambio constitucional. Por un lado, las luchas por la defensa de los baldíos, y por otro lado las luchas por la defensa y la protección de los derechos humanos. Ambos procesos eran anteriores al proceso constituyente. Después de la ola de movilización liderada por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos —ANUC—, durante los ochenta disminuyó la capacidad de acción colectiva del campesinado, en medio de una creciente violencia política. Durante esta misma década, el movimiento nacional por los derechos humanos se consolidó en Colombia; defensores y defensoras de derechos humanos denunciaban la crisis humanitaria y buscaban justicia a través de estrategias políticas y legales de protección de la vida y la dignidad humana. El marco constituyente, de alguna forma, permitió la articulación progresiva de ambas trayectorias de movilización social.

Siguiendo la tendencia global, la Ley de Reforma Agraria de 1994 transformó el modelo de reforma agraria dirigido por el Estado en uno orientado al

mercado, reduciendo las ya limitadas expectativas del campesinado de tener acceso a la tierra mediante la aplicación de políticas redistributivas.³⁷ Sin embargo, esta legislación no supuso ninguna reforma sustancial en cuanto a la consideración del campesinado sin tierra y de los trabajadores rurales como “sujetos de reforma agraria”. Incluso, a través de la creación de las “Zonas de Reserva Campesina”, la norma protegió las territorialidades campesinas y buscó limitar ciclos de despojo y concentración de las tierras que tenían como origen los baldíos de la nación, dando continuidad al reconocimiento constitucional de los campesinos como sujetos de reforma agraria, y a los baldíos de la nación como las tierras que estaban destinadas para satisfacer sus demandas materiales de acceso a la tierra.

A partir de 1992, algunos de los conflictos por la tierra que se daban en el campo colombiano llegaron a la Corte Constitucional. Entre 1992 y 2000, la Corte reafirmó las obligaciones del Estado en términos de la redistribución de la propiedad de las tierras rurales y declaró la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley de Reforma Agraria de 1994, incluidas las que regulan el procedimiento de adjudicación de baldíos, con lo cual confirmó su exclusión de la prescripción adquisitiva de dominio del derecho civil.³⁸

Desde finales de los noventa hasta 2010, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en temas agrarios se centró, aunque no de forma exclusiva, en la protección de los derechos de los grupos sociales considerados sujetos de protección constitucional reforzada entre los campesinos víctimas de desplazamiento forzado, comunidades indígenas y afrodescendientes. Durante este periodo, la Corte protegió en diferentes oportunidades el derecho a la consulta previa, libre e informada de los grupos étnicos. La jurisprudencia de este periodo confirmó, hasta cierto punto, la interpretación de que el reconocimiento constitucional al campesinado había sido insuficiente, particularmente en comparación con los derechos reconocidos a los grupos étnicos.

Los gobiernos de Uribe (2002-2010) y Santos (2010-2018) intentaron, en diferentes oportunidades, transformar la orientación subjetiva de los baldíos para los sujetos de reforma agraria. El primer intento fue con el Estatuto de Desarrollo Rural promulgado en 2007. Esta norma buscaba otorgar derechos sobre los baldíos a empresas agroindustriales y a grandes inversionistas, pero fue declarada inconstitucional, porque en su procedimiento legislativo se

³⁷ Borras, S., “Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 3, núm. 3, 2003.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-595 de 1995. M. P., Carlos Gaviria Díaz.

violó el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los grupos étnicos.³⁹

Durante el primer periodo de gobierno Santos, el Plan Nacional de Desarrollo buscó lo mismo, además de intentar dar solución a múltiples situaciones de acumulación irregular e ilícita de baldíos por parte de grandes inversores en el campo colombiano.⁴⁰ Con los “Proyectos Especiales Agropecuarios y Forestales”, el gobierno y el Congreso se propusieron dotar de seguridad jurídica a diferentes proyectos agrícolas de gran envergadura gravemente acusados de acumulación ilegal de baldíos.⁴¹ Mediante distintas normas, esta reforma legal tenía una triple finalidad: dar seguridad jurídica a los acaparamientos ilegales de tierras,⁴² conceder derechos de propiedad sobre tierras baldías a actores que no fueran sujetos de reforma agraria, y facilitar alianzas empresariales entre campesinos y grandes inversores. Tras ser demandadas por los congresistas Jorge Robledo y Wilson Arias, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de dichas normas, por considerarlas regresivas frente al mandato constitucional de promover el acceso progresivo a la tierra de los sujetos de reforma agraria.⁴³

Durante el periodo 2010-2018, el Tribunal Constitucional seleccionó y revisó cinco casos emblemáticos de protección de los derechos de los campesinos sobre los baldíos. Así, teniendo en cuenta los precedentes judiciales, la Corte avanzó en la creación de una jurisprudencia que reconoció progresivamente un catálogo de derechos constitucionales a favor del campesinado, siendo el principal el derecho a la tierra. En 2011, la Corte protegió los derechos al debido proceso de la comunidad campesina de Las Pavas, que reclamaba la protección de sus derechos de tenencia sobre terrenos baldíos.⁴⁴ Al año siguiente, protegió los derechos a la tierra de un campesino que reclamaba el registro de los derechos otorgados por el Estado años atrás y que estaba en riesgo de ser desalojado porque un terrateniente reclamaba la propiedad de esa parcela; este fue el primer caso en el que el Tribunal utilizó el concepto de “derecho humano a la tierra”.⁴⁵ En 2014, la Corte negó las pretensiones

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-175 de 2009. M. P., Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰ “Un fallo de la Corte frenó en seco modelo de desarrollo agrícola de Santos”, *Semana*, Bogotá, 24 de agosto de 2012.

⁴¹ “Divide and Purchase”: how land ownership is being concentrated in Colombia, *Oxfam International*, 2013.

⁴² Arias, W., *Así se roban la tierra en Colombia*, Bogotá, 2018.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012. M. P.: Adriana María Guillén Arango.

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia T-267 de 2011. M. P.: Mauricio González Cuervo.

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia T-763 de 2012. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

de un poseedor de convertirse en propietario de tierras baldías, y protegió así los derechos del campesinado como sujeto de reforma agraria. Una vez más, el Tribunal se refirió a la tierra como un derecho fundamental del cual son titulares los campesinos y trabajadores agrarios, y no otros actores rurales que no son considerados sujetos de reforma agraria.⁴⁶

Finalmente, en 2016 la Corte seleccionó dos casos de campesinos que reclamaban la protección de los derechos a la tierra: los casos de la hacienda Bellacruz y la hacienda El Porvenir. Ambos cuentan con una larga historia de conflictos agrarios y están relacionados con el fenómeno reciente de acaparamiento global de tierras. En sus sentencias, la Corte protegió la tierra y el territorio como derechos humanos del campesinado y de las mujeres rurales.⁴⁷ Sin embargo, las sentencias del Tribunal no establecieron derechos de propiedad en cabeza de los peticionarios, sino que ordenaron a la Agencia Nacional de Tierras que aplicara procedimientos administrativos para la aclaración y el reconocimiento de los derechos de propiedad a favor de los campesinos sobre los terrenos baldíos. Esta jurisprudencia reforzó la interpretación progresiva de los instrumentos de derechos humanos y consolidó el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

A pesar de esta jurisprudencia constitucional, el Congreso promulgó en 2016 la Ley 1776, con la cual se crearon las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (zidres), una nueva figura para facilitar el reconocimiento de derechos de uso (no de propiedad) sobre los baldíos a grandes inversionistas privados. El gobierno argumentó que existen importantes extensiones del territorio nacional aptas para el desarrollo agropecuario (cerca de siete millones de hectáreas) que no pueden ser explotadas por sujetos que carecen de la capacidad financiera y técnica para desarrollar un uso eficiente de esos suelos, es decir, los “sujetos de reforma agraria”.⁴⁸

Por su parte, los detractores del proyecto argumentaron que éste reforzaba el sesgo anticampesino, según el cual los campesinos y la agricultura familiar carecen de capacidad para realizar una explotación agrícola exitosa y eficiente sobre esas áreas.⁴⁹ Una coalición de movimientos sociales agrarios,

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia T-488 de 2014. M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia SU-235 de 2016. M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado; sentencia SU-426 de 2016. M. P.: María Victoria Calle Correa.

⁴⁸ Conpes, *Documento CONPES 3917*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos, 2018.

⁴⁹ Medina, M. A., “Las zidres aún causan preocupación”, *El Espectador*, Bogotá, 9 de febrero de 2017.

académicos, partidos políticos de izquierda y defensores de derechos humanos demandaron la constitucionalidad de la norma argumentando que a pesar de la sofisticación legal introducida por el gobierno en la nueva ley, el acceso y el control efectivos sobre las tierras baldías concedidos por el Estado a través de contratos de uso tendrían el efecto de restar esas áreas para conceder derechos de propiedad a los “sujetos de reforma agraria”, lo cual erosiona el mandato constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra rural para el campesinado y los trabajadores rurales.⁵⁰

La Corte declaró la constitucionalidad condicionada de la ley demandada y consideró algunos de los argumentos de los demandantes. En consecuencia, impuso cinco condiciones para declarar las zidres ajustadas a la Constitución. La condición más relevante para el proceso de reconocimiento del campesinado como un sujeto de derechos, es que una zidre no debe poner en peligro la disponibilidad de terrenos baldíos para conceder derechos de propiedad sobre las tierras rurales a los “sujetos de reforma agraria” y que no podrán constituirse en áreas de zonas de reserva campesina, resguardos indígenas, territorios colectivos afrodescendientes o áreas en las que alguno de estos grupos haya reclamado la constitución y reconocimiento de tierras comunales.⁵¹

Paradójicamente, esta sentencia, que fue reconocida como una derrota para los defensores de derechos humanos y activistas de los movimientos campesinos, reforzó la retórica jurídica sobre el campesinado como un sujeto de derechos al considerar la existencia de un “*Corpus iuris* de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios, partiendo de la concepción de los campesinos y los trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional”.⁵²

La evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional demuestra cómo las disputas históricas por la tierra en Colombia se proyectaron en el campo jurídico, y cómo los impactos de estos procesos desembocan en los desarrollos más recientes del derecho constitucional en relación con el mundo rural. El reconocimiento jurisprudencial de un cuerpo normativo constitucional sobre los derechos del campesinado y los trabajadores rurales es un ejemplo de la incidencia de estos sujetos en los procesos de creación del

⁵⁰ Robledo, J. E., *Intervención de los demandantes en la audiencia pública de la Corte Constitucional sobre la Ley 1776 de 2016*, 2016.

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva; Bautista, A. J., “¿De dónde van a salir 9 millones de hectáreas para las zidres?”, *No hay Derecho*, 2017.

⁵² Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

derecho constitucional y agrario. El campesinado, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, es una categoría que resalta, en principio, vinculada a los fines constitucionales de equidad y justicia social en el campo, a través del reconocimiento de derechos sobre las tierras públicas, los baldíos de la nación, y del reconocimiento de los campesinos y campesinas como trabajadores, es decir, como personas que derivan sus medios de vida del trabajo agrícola y no de las rentas sobre la tierra.

El contenido que se le asigna dentro del derecho a esta categoría está vinculado directamente a las demandas derivadas desde la movilización social, que a su vez han sido progresivamente incorporadas dentro del campo jurídico. Así, lo que significa que el campesinado sea reconocido por el Estado como un sujeto de derechos o como un sujeto de especial protección constitucional responde tanto a los desarrollos de los cuerpos normativos nacionales e internacionales, particularmente de la Declaración Universal de los Derechos de los Campesinos, y de los desarrollos jurisprudenciales a partir de los casos señalados, como de las demandas expuestas en los paros y en las movilizaciones.

En términos sustantivos, el reconocimiento del campesinado como un sujeto de derechos implica: i) la garantía reforzada por parte del Estado de sus obligaciones de realización, respeto y protección de los derechos humanos de los campesinos. ii) El reconocimiento y enumeración de contenidos especiales de derechos ya existentes de diferentes instrumentos normativos, cuyos contenidos se adaptan y adecúan a las características subjetivas de los titulares del derecho. iii) La creación de contenidos específicos de los cuales son titulares los sujetos campesinos, como resultado de las luchas políticas de los mismos movimientos campesinos. Por ejemplo, al consagrar el derecho a la alimentación adecuada, la Declaración Universal de los Derechos de los Campesinos reconoce a los campesinos el derecho a “definir sus propios sistemas agroalimentarios, reconocido por muchos Estados y regiones como el derecho a la soberanía alimentaria”.⁵³ La noción de soberanía alimentaria fue propuesta por los movimientos agrarios transnacionales, principalmente por La Vía Campesina, como una alternativa al concepto de seguridad alimentaria, promovido desde la institucionalidad oficial de las Naciones Unidas. La Declaración, así como otras fuentes de derecho, entre ellas la jurisprudencia de la Corte Constitucional, han incorporado el concepto de soberanía alimen-

⁵³ Naciones Unidas, *A/RES/73/165*, Declaración Universal de los Derechos de los Campesinos y de otras personas que viven en zonas rurales. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018.

taria al sistema normativo y lo traducido como un derecho, señalando así las obligaciones del Estado para su efectiva realización integral.

La definición sustancial del campesinado como un sujeto de derechos y de especial protección constitucional abre debates jurídicos sobre los alcances de este reconocimiento. Por un lado, se encuentran los debates sobre la implementación e interpretación de estos contenidos. Uno de los debates más importantes sobre este particular se refiere a si el reconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria, y los contenidos especiales de los derechos a la participación y los derechos ambientales de la población campesina limitarían el aprovechamiento de los recursos del subsuelo por parte del Estado. Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional en un principio facilitó una interpretación garantista del marco legal emergente, en las decisiones más recientes, limitó de forma sustancial el ejercicio del derecho, hasta el punto que varias consultas populares sobre minería, como la que se desarrolló en el municipio de San Lorenzo, Nariño, dejó de contar con la financiación de la Registraduría Nacional, a pesar de haber surtido el trámite legal necesario para realizar este tipo de iniciativas.

Por otro lado, se encuentran los debates sobre la delimitación subjetiva de los titulares de estos derechos; dicho en otras palabras, la respuesta a la pregunta de quiénes son los campesinos y campesinas. Recientemente, como resultado de un proceso de movilización legal por el reconocimiento de los derechos políticos del campesinado, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia —ICANH—, conformó una comisión para construir una definición del campesinado que le permitiera al Departamento Nacional de Estadística, cumplir una sentencia de tutela emitida por la Corte Suprema de Justicia, en la cual le ordenan a esta entidad incluir al campesinado como categoría censal. Según esta definición, el campesinado es “un sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza; inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado y/o en la venta de la fuerza de trabajo”.⁵⁴

Esta definición integra las demandas identitarias del campesinado colombiano, con la reafirmación de que el acceso a la tierra le permite al campesinado ejercer su derecho al trabajo, y reconoce también las dimensiones políticas y culturales de este sujeto colectivo. Sin embargo, es importante resaltar que su interpretación puede ser mucho más ambigua que aquella derivada de la

⁵⁴ Naranjo, J. D., “Al fin... ¿qué es ser campesino?”, *Semana Rural*, 2020.

noción de sujeto de reforma agraria, particularmente en términos de la diferenciación social y económica del campesinado. Según esta definición, ¿son las elites rurales o el campesinado rico un sujeto de especial protección constitucional? Esta pregunta adquiere una dimensión aún más problemática si su respuesta se traslada de forma exclusiva al campo jurídico, es decir, si se otorga a los juristas la capacidad de responder a la misma de forma autoritativa.

Considero que una interpretación articulada de ambas categorías, vigentes de forma simultánea en el ordenamiento jurídico actual, implica que el Estado, a través de su aparato judicial, otorgó un rango de protección constitucional a la ya existente categoría de “sujeto de reforma agraria” al reconocerlo como un “sujeto de derechos”. Esta interpretación es congruente con la jurisprudencia constitucional, ya que ha protegido de forma prioritaria los derechos de los campesinos sujetos de reforma agraria frente a las expectativas de otros sujetos rurales en sus intentos de apropiarse y acumular irregularmente los baldíos de la nación.

Esta tensión también confirma que el derecho no sólo es un medio de expresión de las disputas sociales, sino que es inseparable de estas mismas luchas tanto en su producción como en su implementación⁵⁵ (Peluso 2017). Sin embargo, a partir de esta evolución surgen preguntas sobre la propia independencia del campo jurídico y las consecuencias de que, como resultado de las luchas por el reconocimiento, éste sea el escenario en el cual se defina el marco de acción entre el campesinado y el Estado en Colombia.

V. CONCLUSIONES

La defensa de las tierras baldías como patrimonio público se convirtió en una de las reivindicaciones centrales de los movimientos campesinos en Colombia. Este proceso político no sólo recoge debates alrededor de las tierras rurales y los derechos de propiedad, sino de los medios de vida y del trabajo de los campesinos. Los actores autorizados dentro del campo jurídico tradujeron este proceso histórico para hacerlo inteligible al interior del sistema normativo; sin embargo, en este proceso los campesinos no han sido únicamente ‘traducidos’, sino que han podido hablar con su propia voz y agencia como actores que producen derecho y contenidos normativos. En consecuencia, el derecho representó a los campesinos primero como “sujetos de reforma agraria” y, posteriormente, como resultado de un proceso gradual y progre-

⁵⁵ Peluso, N. L., *Whigs and Hunters: the Origins of the Black Act*, by E. P. Thompson, *cit.*

sivo de movilización legal y cambio institucional, los jueces constitucionales los consideraron como “sujeto de derechos” y, últimamente, como “sujeto de especial protección constitucional”.

La última etapa de este proceso fue posible tanto por los cambios generados por la Constitución de 1991, que trajo consigo la inclusión de una carta de derechos más amplia y ambiciosa y la creación de nuevos organismos y mecanismos para la protección de los derechos humanos, como por otros cambios en el contexto político, que también generaron un entorno más propicio para la movilización legal del campesinado.⁵⁶ Así, el proceso de paz con la guerrilla de las FARC y el incremento de la acción colectiva de los pobladores rurales, entre otros factores, favorecieron la jurisprudencia de la Corte, que consolidó una representación del campesinado vinculada a una interpretación progresiva de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y de los artículos de la Constitución Política que reconocen los derechos del campesinado, que depende de su trabajo sobre la tierra para su subsistencia, sobre las tierras baldías.

Sin embargo, dicha jurisprudencia se ha tornado ambivalente. El periodo de protección de derechos de los campesinos parece haber llegado a su fin, y un cambio en la jurisprudencia de la Corte parece inevitable teniendo en cuenta sus más recientes sentencias y la actual composición de su magistratura.⁵⁷ Adicionalmente, hay una brecha entre la justicia rutinaria y la protagónica.⁵⁸ Mientras la Corte Constitucional ha protegido las expectativas de los campesinos como sujetos de especial protección, en términos de proteger su acceso a la propiedad sobre las tierras baldías como principal fuente de trabajo, en diferentes regiones del país los jueces civiles aplican la prescripción adquisitiva de dominio sobre tierras baldías a favor de particulares que no cumplen los requisitos para ello en detrimento de los sujetos protegidos por el campo jurídico.⁵⁹

Finalmente, quedan las dudas sobre los riesgos de que sean los juristas quienes definan ahora el marco de relación entre los campesinos y el Estado.

⁵⁶ Franco, J. C., “Making Land Rights Accessible: Social Movements and Political-Legal Innovation in the Rural Philippines”, *The Journal of Development Studies*, vol. 44, núm. 7, 2008.

⁵⁷ Entrevista con Ana Jimena Bautista, investigadora de Dejusticia, 2019.

⁵⁸ Uprimny, R., “Justicia rutinaria y protagónica: una caracterización de la justicia colombiana”, en García Villegas, M. y Ceballos, M. (comp.), *Democracia, justicia y sociedad*, Bogotá, Dejusticia, 2016.

⁵⁹ Güiza, D. et al., *La constitución del campesinado. Luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*, Bogotá, Dejusticia, 2020.

A pesar de estos cuestionamientos, el proceso que llevó al reconocimiento del campesinado como un sujeto de especial protección constitucional da cuenta de la relevancia política que este actor continúa teniendo en el país.

VI. REFERENCIAS

- ARIAS, W., *Así se roban la tierra en Colombia*, Bogotá, sin editorial, 2018, disponible en <http://www.semillas.org.co/es/as-se-roban-la-tierra-en-colombia>.
- BAUTISTA, A. J., “¿De dónde van a salir 9 millones de hectáreas para las zidres?”, *No Hay Derecho*, 2017, disponible en: https://www.vice.com/es_co/article/nz594d/de-donde-van-a-salir-90-millones-de-hectareas-para-las-zidres, (fecha de consulta: 26 noviembre 2018).
- BORDIEU, P., “The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field”, *The Hastings Law Journal*, núm. 38, 1987.
- BORRAS, S., “Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 3, núm. 3, 2003.
- CASTILLA, A., “Reconocimiento político del campesinado. Por qué debe promoverse en la Constitución Nacional”, *Semillas*, 2015, disponible en: <https://www.semillas.org.co/es/reconocimiento-pol-2>, (fecha de consulta: 10 septiembre 2020).
- CHÁVEZ, M., *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 2004.
- CINEP, *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado*, Bogotá, Cinep, 2013, disponible en: https://issuu.com/cinepppp/docs/informe_especial_campesinado_2013, (fecha de consulta: 8 febrero 2018).
- CLAEYS, P., “The Creation of New Rights by the Food Sovereignty Movement: The Challenge of Institutionalizing Subversion”, *Sociology*, vol. 46, núm. 5, 2012.
- CLAEYS, P., “The Right to Land and Territory: New Human Right and Collective Action Frame”, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 75, núm. 2, 2015.
- CLAEYS, P. y EDELMAN, M., “The United Nations Declaration on the rights of Peasants and other People Working in Rural Areas”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 47, núm. 1, 2020.
- COLE, D. H., “‘An Unqualified Human Good’: E. P. Thompson and the Rule of Law”, *Journal of Law and Society*, vol. 28, núm. 2, 2001.

- CONPES, Documento CONPES 3917, Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), Bogotá, Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, 7 febrero 2018. disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf>, (fecha de consulta: 29 noviembre 2018).
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-595 de 1995, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-175 de 2009, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-267 de 2011, M.P.: Mauricio González Cuervo.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-644 de 2012, M.P.: Adriana María Guillén Arango.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-763 de 2012, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-488 de 2014, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU-235 de 2016, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU-426 de 2016, M.P.: María Victoria Calle Correa.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-077 de 2017, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.
- JANVRY, A., de, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981.
- FAJARDO, D., *Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra: comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales, 2002.
- FALS-BORDA, O., *Historia doble de la Costa, Retorno a la tierra*, t. 4, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1986.
- FRANCO, J. C., “Making Land Rights Accessible: Social Movements and Political-Legal Innovation in the Rural Philippines”, *The Journal of Development Studies*, vol. 44, núm. 7, 2008.

- FUENTES, A., *Marcos legales de acceso a la tierra: caso Colombia*, Bogotá, Cinep, 2010.
- GARCÍA, J. A. y MANTILLA, C. O., “Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular”, en THWAITES, M. *et al.* (coord.), *Las disputas por lo público en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO, 2018, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/j.ctvnp0k8v.13>, (fecha de consulta: 1 septiembre 2020).
- GARCÍA, M. C. y RESTREPO, A. M., “¿A quejarse al mono de la pila! Protestas en época de pandemia en Colombia”, *Cien Días Vistos por Cinep*, núm. 100, 2020.
- GARCÍA VILLEGAS, M., “Law as Hope: Constitutions, Courts, and Social Change in Latin America”, *Florida Journal of International Law*, núm. 16, 2004.
- GÜIZA, D. *et al.*, *La constitución del campesinado. Luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*, Bogotá, Dejusticia, 2020.
- GÜIZA, D. *et al.*, “Mano Siervo, ¿Se nos fugan los baldíos!”, *La Silla Vacía*, Bogotá, 9 octubre 2018, disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/mano-siervo-se-nos-fugan-los-baldios-68319> (fecha de consulta: 22 de noviembre de 2019).
- HANDMAKER, J., *Researching Legal Mobilisation and Lawfare*, The Hague, International Institute of Social Studies, Working Paper, núm. 641, 2019, disponible en: <https://www.iss.nl/en/news/researching-legal-mobilisation-and-lawfare-jeff-handmaker>.
- HOUTZAGER, P. P., “The Movement of the Landless (MST), Juridical Field and Legal Change in Brazil”, en SANTOS, B. y RODRÍGUEZ GARAVITO, C. (coord.), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- LEGRAND, C., *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- LONDOÑO, R., *Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2011.
- MARX, K., *Capital: A Critique of Political Economy*, Ware, Wordsworth Editions Limited, 2013.
- MEDINA, M. A., “Las zidres aún causan preocupación”, *El Espectador*, Bogotá, 9 de febrero de 2017, disponible en: <https://www.elspectador.com/economia/las-zidres-aun-causan-preocupacion-articulo-679130>, (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2018).

- MERRY, S. E., “Anthropology and Law”, en FARDON, R., *et al.* (coord.), *The SAGE Handbook of Social Anthropology*, London, SAGE, 2012, disponible en: http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_socialanthropology.
- MONTENEGRO, C., “Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano: un análisis a la luz de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep)”, *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 52, núm. 1, 2016.
- NARANJO, J. D., “Al fin... ¿qué es ser campesino?”, *Semana Rural*, 2020, disponible en: <https://semanarural.com/web/articulo/poblacion-campesina-del-pais-y-su-estado/1549>, (fecha de consulta: 14 marzo 2021).
- NEGRETE, V., *Origen de las luchas agrarias en Córdoba*, Montería, Fundación del Caribe, 1981.
- OXFAM, “Divide and Purchase”: How Land Ownership is Being Concentrated in Colombia, Oxfam International, 2013, disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-270913-en_0.pdf.
- PALACIOS, M., *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*, Bogotá, FCE, Universidad de los Andes, 2011.
- PELUSO, N. L., “Whigs and Hunters: the Origins of the Black Act, by E. P. Thompson”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 44, núm. 1, 2017.
- “¿Qué propone el referendo campesino?”, *Semana rural*, Bogotá, D. C., 27 noviembre 2020, disponible en: <https://semanarural.com/web/articulo/en-que-consiste-el-referendo-campesino-propuesto-por-la-anuc/1696>, (fecha de consulta: 23 de enero de 2021).
- RAMOS, M., *La construcción histórica de la jurisdicción agraria en Colombia*, Cuaderno Técnico. Área de Desarrollo Rural Sostenible, núm. 32, San José, IICA, 2004.
- ROBLEDO, J. E., *Intervención de los demandantes en la audiencia pública de la Corte Constitucional sobre la Ley 1776 de 2016*, Sala Plena de la Corte Constitucional, 2016, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Vea-la-Audiencia-Publica-del-juicio-de-constitucionalidad-contrala-Ley-1776-de-2016-%22Por-la-cual-se-crean-y-desarrollan-Zonas-de-Interes-de-Desarrollo-Rural-Economico-y-Social--Zidres%22--6041>, (fecha de consulta: 17 de octubre de 2016).
- SANTOS, B. de S. y RODRÍGUEZ, C., “Law, Politics and the Subaltern in Counter-Hegemonic Globalization”, en SANTOS, B. y RODRÍGUEZ GARAVITO,

- C. (coord.), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- THOMPSON, E. P., *Whigs and Hunters: The Origin of the Black Act*, London, Penguin Books Limited, 1975.
- TUSHNET, M., "An Essay on Rights", *Texas Law Review*, vol. 62, núm. 8, 1984.
- "Un fallo de la Corte frenó en seco modelo de desarrollo agrícola de Santos", *Semana*, Bogotá, 24 agosto 2012, disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/un-fallo-corte-freno-seco-modelo-desarrollo-agricola-santos/263645-3> (fecha de consulta: 26 noviembre 2018).
- UPRIMNY, R., "Justicia rutinaria y protagonista: una caracterización de la justicia colombiana", en GARCÍA VILLEGAS, M. y CEBALLOS, M. (coord.). *Democracia, justicia y sociedad*, Bogotá, Dejusticia, 2016.
- URIBE-LÓPEZ, M., "Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia", *Cuadernos de Economía*, núm. XXXII, 2013.
- YIE GARZÓN, S. M., *Del patrón-Estado al Estado-patrón. La agencia campesina en las narrativas de la reforma agraria en Nariño*, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Nacional de Colombia, 2015.
- ZAMOSC, L., *The Agrarian Question and the Peasant Movement in Colombia: Struggles of the National Peasant Association, 1967-1981*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.