

Constitucionalismo agrario y desarrollo rural

hacia una gramática constitucional en torno a los
parámetros de evaluación de políticas públicas de
tierras en Colombia

Daniel Florez-Muñoz¹

Resumen

El desarrollo rural suele ser tratado como una categoría de política económica sometida a un amplio margen de configuración gubernamental. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional colombiana ha transformado progresivamente esa comprensión al vincular el desarrollo del campo con derechos, deberes estatales y límites jurídicos exigibles. Este artículo reconstruye esa evolución y pregunta qué el concepto constitucional de desarrollo rural emerge de la jurisprudencia de la Corte Constitucional entre 1991 y 2026. Mediante una metodología jurídico-dogmática, se analiza un corpus jurisprudencial constitucional en diálogo con literatura internacional sobre *rural livelihoods*, desarrollo territorial, desigualdad agraria y derechos campesinos. El artículo sostiene que la Corte ha construido una gramática constitucional del desarrollo rural que no impone un modelo económico único, pero

¹ Director Territorial Bolívar de la Unidad de Restitución de Tierras. Abogado, Universidad de Cartagena. Certificado en Estudios Afrolatinoamericanos, Universidad de Harvard (EEUU). Especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social, CLACSO-FLACSO. Magister en Derecho, Universidad de Cartagena. Candidato a Doctor en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional, Universidad de Valencia (España). Docente Investigador, Universidad de Cartagena. Mail: daniel.florez@urt.gov.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1710-2850>

condiciona cualquier política rural a seis exigencias: democratización del acceso a la tierra, permanencia territorial, provisión de capacidades y bienes públicos, participación, sostenibilidad socioambiental y protección de la producción alimentaria. La contribución consiste en mostrar que el desarrollo rural ha dejado de operar exclusivamente como objetivo programático para convertirse en un parámetro constitucional de validez, orientación y evaluación de las políticas públicas.

Palabras clave: desarrollo rural; campesinado; derecho a la tierra; territorio; reforma agraria; constitucionalismo rural.

Abstract: Rural development is often treated as a category of economic policy subject to a broad margin of governmental discretion. However, Colombian constitutional jurisprudence has progressively transformed this understanding by linking rural development to rights, state duties, and enforceable legal constraints. This article reconstructs that evolution and asks what constitutional concept of rural development emerges from the case law of the Colombian Constitutional Court between 1991 and 2026. Using a legal-dogmatic methodology, it examines a corpus of constitutional case law in dialogue with international scholarship on *rural livelihoods*, territorial development, agrarian inequality, and peasants' rights. The article argues that the Court has developed a constitutional grammar of rural development that does not impose a single economic model but subjects any rural policy to six requirements: democratization of access to land, territorial permanence, provision of capabilities and public goods, participation, socio-environmental sustainability, and protection of food production. The article's main contribution is to demonstrate that rural development has ceased to operate exclusively as a programmatic objective and has instead become a constitutional standard for the validity, orientation, and evaluation of public policies.

Keywords: rural development; peasantry; right to land; territory; agrarian reform; rural constitutionalism.

Introducción

El desarrollo rural ha ocupado históricamente una posición ambigua dentro del derecho constitucional. Aunque las constituciones pueden reconocer derechos vinculados con propiedad agraria, alimentación, medio ambiente o igualdad, la definición de qué significa “desarrollar” el campo suele permanecer dentro del lenguaje de la planeación económica y de la discrecionalidad gubernamental. Bajo esta comprensión, el derecho fija competencias y límites generales mientras la política pública determina si el desarrollo rural debe privilegiar productividad, crecimiento agroindustrial, redistribución de tierras, infraestructura, inserción en mercados o reducción de pobreza. La transformación contemporánea del concepto de desarrollo rural cuestiona, sin embargo, esa separación. La literatura ha transitado desde aproximaciones predominantemente sectoriales y productivistas hacia concepciones centradas en medios de vida, capacidades, diversidad territorial, instituciones y participación (Bebbington, 1999; Ellis & Biggs, 2001; Scoones, 1998).

Este desplazamiento resulta particularmente relevante en América Latina, donde las dinámicas rurales combinan concentración de propiedad, desigualdad territorial, debilidad institucional y coexistencia entre agricultura campesina y formas empresariales de producción. Los estudios de desarrollo territorial muestran que crecimiento rural, reducción de pobreza y disminución de desigualdad no dependen únicamente de incrementos productivos, sino de configuraciones institucionales, estructuras territoriales y coaliciones sociales capaces de distribuir los beneficios del crecimiento (Berdegú, Escobal, & Bebbington, 2015; Modrego & Berdegú, 2015). En Colombia, la evidencia resulta especialmente significativa: Faguet, Sánchez y Villaveces (2020) encuentran que la distribución de tierras públicas generó mejores resultados distributivos y de desarrollo allí donde predominaban pequeños y medianos productores, mientras produjo resultados inversos cuando las élites rurales pudieron capturar institucionalmente el proceso.

A estos debates se ha añadido una progresiva juridificación internacional de la cuestión rural. La construcción del derecho campesino a la tierra, culminada normativamente en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP), ha cuestionado la reducción de la tierra a activo productivo y ha destacado sus dimensiones territoriales, culturales, alimentarias y distributivas (Claeys & Edelman, 2020; Granet, 2024; Heri, 2020). Esta literatura muestra que la demanda campesina contemporánea no consiste exclusivamente en adquirir propiedad, sino en obtener condiciones jurídicas e institucionales que permitan permanecer en el territorio, producir alimentos, preservar formas de vida y participar en las decisiones que afectan los recursos rurales.

La jurisprudencia constitucional colombiana ofrece un escenario excepcional para examinar la articulación entre ambos procesos. Desde la Constitución de 1991, especialmente mediante sus artículos 58, 64, 65 y 66, la Corte Constitucional ha debido resolver controversias sobre distribución y concentración de baldíos, derechos territoriales campesinos, agroindustria, proyectos de infraestructura, asociatividad, Zonas de Reserva Campesina, seguridad alimentaria, formalización de propiedad y reforma rural. La evolución de estas decisiones muestra un desplazamiento significativo: de una comprensión inicial de los mandatos agrarios como disposiciones predominantemente programáticas hacia una doctrina en la cual tierra, territorio y condiciones de vida rural generan posiciones jurídicas y obligaciones estatales cada vez más precisas. La C-340 de 2025 reconstruye expresamente esta evolución y sitúa el Acto Legislativo 01 de 2023 como punto de constitucionalización explícita de las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado.

A pesar de ello, existe un vacío conceptual. La jurisprudencia ha sido estudiada generalmente desde categorías específicas: derecho a la tierra, protección campesina, baldíos, territorio, reforma agraria, mientras la literatura sobre desarrollo rural ha examinado los cambios en las concepciones económicas, territoriales y sociales del desarrollo. Permanece menos elaborada la pregunta acerca de si la jurisprudencia constitucional ha producido, mediante la articulación de esos derechos y deberes, una determinada concepción jurídica del desarrollo rural. En otras palabras, sabemos progresivamente más sobre cuáles derechos poseen los campesinos; resulta menos explorado qué implicaciones produce ese reconocimiento para aquello que constitucionalmente puede contar como política legítima de desarrollo del campo.

Este artículo formula, por ello, la siguiente pregunta: ¿qué concepto de desarrollo rural emerge de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y qué límites impone ese concepto a la configuración de las políticas agrarias y rurales? La tesis defendida es que la jurisprudencia, especialmente desde C-644 de 2012, ha construido progresivamente una *gramática constitucional del desarrollo rural*. Esta gramática no constitucionaliza un modelo económico cerrado ni excluye la agroindustria, la inversión privada o la inserción en mercados. Establece, en cambio, un conjunto de condiciones constitucionales mínimas que impiden identificar desarrollo rural con crecimiento productivo exclusivamente.

La gramática propuesta se estructura alrededor de seis exigencias: (i) democratización progresiva del acceso a la tierra y prevención de su concentración incompatible con las finalidades de reforma agraria; (ii) protección de la permanencia campesina y del territorio como espacio de vida y no únicamente como activo; (iii) provisión de bienes, servicios y capacidades necesarias para convertir el acceso formal a la tierra en bienestar rural efectivo; (iv) participación reforzada de las comunidades en las decisiones que transforman sus

territorios; (v) sostenibilidad ambiental y reconocimiento de la función social y ecológica de la propiedad; y (vi) protección de la producción de alimentos y de la soberanía alimentaria como dimensión constitucional del desarrollo.

La contribución opera en dos niveles. En términos jurídico-doctrinales, reconstruye decisiones aparentemente dispersas como partes de una doctrina constitucional coherente sobre desarrollo rural. En términos teóricos, propone distinguir entre política rural constitucionalmente abierta y desarrollo rural constitucionalmente condicionado: el legislador y el Ejecutivo conservan un amplio margen para escoger instrumentos, pero no pueden perseguir productividad, competitividad o inversión desconociendo las condiciones redistributivas, territoriales, participativas y socioambientales que la Constitución incorpora al significado jurídico del desarrollo rural.

Metodología

El artículo adopta una metodología jurídico-dogmática de carácter reconstructivo e interpretativo, complementada con diálogo interdisciplinario con estudios de desarrollo rural, economía política agraria y derechos humanos. El objetivo no consiste en evaluar empíricamente qué política produce mayores niveles de crecimiento agrícola, sino determinar qué condiciones jurídicas ha construido la Corte Constitucional para calificar una intervención estatal sobre el campo como compatible con la Constitución.

El corpus jurisprudencial principal comprende las sentencias C-644 de 2012, C-623 de 2015, C-077 de 2017, C-028 de 2018, C-300 de 2021, SU-288 de 2022, T-090 de 2023, C-349 de 2023, C-467 de 2023, C-340 de 2025 y T-077 de 2026. Las decisiones fueron seleccionadas conforme a tres criterios acumulativos: (i) desarrollan directamente el contenido de los artículos 64 o 65 de la Constitución; (ii) establecen reglas sobre tierra, territorio, campesinado, desarrollo agrario, participación o condiciones materiales de vida rural; y (iii) permiten identificar transformaciones en la comprensión constitucional del desarrollo rural. C-340 de 2025 desempeña una función particularmente relevante porque reconstruye retrospectivamente las distintas etapas de la jurisprudencia y relaciona esa evolución con la reforma constitucional de 2023.

Se incorpora como corpus contextual la Sentencia T-348 de 2012, por su desarrollo de la participación de comunidades de subsistencia frente a megaproyectos, así como el Acto Legislativo 01 de 2023, que modificó el artículo 64 constitucional. Este último no constituye jurisprudencia, pero modifica el parámetro constitucional bajo el cual deben leerse las decisiones posteriores: reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial

protección y constitucionaliza expresamente tierra, territorio, agua, infraestructura rural, conectividad, asistencia técnica, comercialización, participación reforzada y soberanía alimentaria.

El análisis se desarrolla mediante seis categorías previamente definidas: redistribución y acceso a la tierra; territorio y permanencia; capacidades y bienes públicos; participación; sostenibilidad socioambiental; y alimentación/soberanía alimentaria. En cada providencia se diferencia entre problema jurídico, regla derivada de la *ratio decidendi*, consideraciones doctrinales complementarias y efectos sobre la evolución de la línea jurisprudencial.

La reconstrucción combina dos operaciones. La primera es diacrónica, identifica el tránsito desde una protección predominantemente programática hacia derechos y obligaciones de mayor exigibilidad. La segunda es sistemática, examina si las reglas dispersas pueden articularse en una concepción constitucional coherente del desarrollo rural. El concepto de “gramática constitucional” no se atribuye a la Corte como expresión textual; constituye la categoría doctrinal propuesta por este artículo para sistematizar el conjunto de restricciones y exigencias identificadas.

Finalmente, la jurisprudencia se contrasta con literatura internacional seleccionada por relevancia conceptual y publicación en revistas de alto impacto. La finalidad del contraste no consiste en usar literatura empírica como fuente de validez constitucional, sino establecer qué aporta el caso colombiano a las discusiones internacionales sobre ruralidad, desigualdad, capacidades, territorio y derechos campesinos. El estudio tiene tres límites. Primero, no prueba que las políticas compatibles con esta gramática produzcan necesariamente mejores resultados económicos. Segundo, la línea corresponde al diseño constitucional colombiano, aunque algunas inferencias puedan resultar comparables. Tercero, el artículo identifica un estándar mínimo de constitucionalidad y no pretende derivar de él un modelo exhaustivo de política agraria.

1. Del desarrollo agrícola al desarrollo rural multidimensional

1.1. El desplazamiento del paradigma productivista

Una parte importante de las teorías clásicas del desarrollo rural situó la agricultura dentro de una transformación económica más amplia: incrementar productividad, modernizar producción, generar excedentes y articular el campo con mercados. Sin embargo, la evolución reconstruida por Ellis y Biggs (2001) muestra que el pensamiento rural fue incorporando progresivamente reducción de pobreza, participación, género, sostenibilidad,

descentralización y medios de vida. El desarrollo rural dejó así de equivaler al crecimiento del producto agrícola.

Los enfoques de *sustainable livelihoods* profundizaron esta transformación. Scoones (1998) conceptualizó los medios de vida rurales a partir del acceso a distintas formas de capital y de la interacción entre recursos, instituciones y estrategias de subsistencia. Bebbington (1999), desde América Latina, amplió esta aproximación mediante la noción de capacidades: los recursos tienen valor no solo porque permiten producir, sino porque posibilitan construir formas significativas de vida y modificar las relaciones institucionales mediante las cuales se distribuye y controla el acceso a esos recursos. Esta perspectiva posee una afinidad significativa con la evolución constitucional colombiana. El artículo 64 nunca limitó el mandato estatal a transferir propiedad: vinculó el acceso a tierra con educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comunicaciones, comercialización y asistencia. Lo que la jurisprudencia posterior hará es extraer progresivamente las consecuencias jurídicas de esa estructura.

1.2. El giro territorial

Un segundo desplazamiento consiste en abandonar la idea de que lo rural puede comprenderse únicamente como un sector económico. Los estudios de desarrollo territorial latinoamericano muestran que trayectorias de crecimiento, pobreza y desigualdad dependen de estructuras sociales, instituciones y coaliciones territorialmente diferenciadas (Berdegú et al., 2015; Modrego & Berdegú, 2015). De allí que políticas sectoriales uniformes resulten insuficientes frente a territorios cuyos patrones de propiedad, capacidades institucionales y relaciones de poder difieren profundamente.

El caso colombiano ilustra esa dimensión distributiva. Faguet et al. (2020) muestran que la distribución de tierras públicas no posee efectos uniformes: donde predominaban pequeños productores, la distribución redujo desigualdad y favoreció desarrollo; donde existían élites terratenientes capaces de capturar las instituciones locales, terminó reforzando concentración y deteriorando resultados. La conclusión trasciende la titularización: la distribución jurídica de activos produce resultados distintos según las estructuras de poder en las cuales opera.

Esta evidencia resulta particularmente pertinente para interpretar una jurisprudencia que insiste en que adjudicar tierra no agota el mandato constitucional. El problema del desarrollo rural no puede reducirse a cuántas hectáreas se transfieren, sino que debe incorporar quién las controla, si los beneficiarios pueden permanecer, qué recursos complementarios poseen y qué capacidad tienen para participar en las decisiones sobre el territorio.

1.3. El giro hacia derechos campesinos

Un tercer desplazamiento proviene de los derechos humanos. La literatura sobre derechos campesinos identifica en la tierra una condición para alimentación, vivienda, subsistencia, autonomía y reproducción cultural (González Núñez, 2014; Heri, 2020). Granet (2024) observa que la reivindicación del derecho a la tierra no constituye simplemente una extensión de la propiedad convencional, sino el resultado de una movilización que cuestiona quién define el contenido de los derechos y cómo estos pueden responder a relaciones históricas de desigualdad agraria.

La UNDROP consolidó jurídicamente esta transformación. La literatura sobre su proceso de construcción destaca que el campesinado pasó de ser representado como destinatario de política de desarrollo a ocupar una posición creciente como sujeto de derechos capaz de formular demandas propias sobre tierra, semillas, alimentación y territorio (Claeys & Edelman, 2020; Gradoni & Pasquet, 2022). Esta transición, de beneficiario a sujeto, constituye también una clave para interpretar la línea colombiana.

2. La construcción jurisprudencial de un concepto constitucional de desarrollo rural

2.1. C-644 de 2012: desarrollo, redistribución y prohibición de regresividad

La C-644 de 2012 constituye un punto de inflexión. Al controlar disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo que facilitaban acumulación y uso empresarial de tierras inicialmente adjudicadas como baldíos o adquiridas mediante subsidios de reforma agraria, la Corte rechazó una visión en la cual la competitividad agrícola pudiera desplazar las finalidades redistributivas del artículo 64.

La decisión sostuvo que el acceso a la propiedad agraria no agota el mandato constitucional. Comprende condiciones para la permanencia del campesino, productividad de la parcela mediante apoyo financiero, técnico y científico, vivienda y seguridad alimentaria. En una de sus formulaciones centrales, la Corte afirmó que el artículo 64 exige medidas estructurales dirigidas no solo a convertir al trabajador agrario en propietario, sino a garantizar su permanencia, explotación de la tierra y participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo.

La importancia doctrinal de esta decisión reside en desplazar el punto de evaluación constitucional. Una política ya no puede juzgarse únicamente por su capacidad de aumentar productividad agregada. Debe preguntarse quién participa de ese aumento, qué ocurre con la estructura de propiedad y si los trabajadores rurales permanecen vinculados a los beneficios económicos producidos en el territorio. La C-644 también introduce una restricción a la

reversibilidad de las políticas agrarias. El acceso a tierra y las garantías diseñadas para prevenir concentración poseen una dimensión de progresividad; eliminarlas sin justificación suficiente puede constituir regresividad en derechos sociales. Esto convierte determinadas decisiones sobre modelo agrario en cuestiones constitucionalmente controlables.

La convergencia con la literatura empírica posterior resulta significativa. Faguet et al. (2020) muestran precisamente que políticas de distribución pueden producir efectos positivos donde fortalecen pequeños productores y efectos regresivos donde son capturadas por élites. La sentencia anticipa jurídicamente una intuición semejante: productividad y acumulación de tierra no son variables neutrales respecto de igualdad y desarrollo.

2.2. T-348 de 2012 y C-623 de 2015: participación y territorio

La T-348 de 2012 añadió una dimensión diferente. Frente a un megaproyecto que afectaba a pescadores artesanales, la Corte sostuvo que las comunidades cuya subsistencia depende de recursos territoriales no pueden ser tratadas como receptores pasivos de información. La participación exige espacios efectivos de concertación y la evaluación de impactos debe incorporar el significado económico y cultural que el entorno posee para la comunidad.

La relevancia para el desarrollo rural es considerable. El desarrollo deja de aparecer como intervención diseñada externamente y posteriormente socializada. La participación de los sujetos afectados se integra al proceso mediante el cual debe definirse qué cuenta como mejora y qué costos pueden considerarse aceptables. La C-623 de 2015 profundizó simultáneamente el giro territorial. La Corte distinguió tierra y territorio, la primera constituye la base física; el segundo incorpora relaciones sociales, económicas y culturales construidas alrededor de ella. A partir del artículo 64 afirmó que el Estado debe garantizar tanto acceso a la tierra como territorio y bienes y servicios complementarios necesarios para mejorar la calidad de vida.

Esto transforma profundamente el contenido constitucional del desarrollo rural. Si tierra equivale solamente a activo, una política puede considerar exitoso el traslado de un título de propiedad. Si territorio incorpora proyecto de vida, vivienda, trabajo, relaciones sociales y cultura, el desarrollo debe evaluarse por la posibilidad material de habitar y permanecer.

2.3. C-077 de 2017: una “estrategia global de desarrollo rural”

La sentencia C-077 de 2017 sistematiza estas dimensiones al revisar la Ley 1776 de 2016 sobre ZIDRES. La Corte reconstruyó expresamente un *corpus iuris* campesino y sostuvo que el derecho de acceso progresivo a la tierra forma parte de una “estrategia global de desarrollo rural” articulada alrededor de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución. La decisión posee

dos implicaciones centrales. Primero, el desarrollo agroindustrial es constitucionalmente posible, pero debe equilibrarse con equidad, participación, alimentación y ambiente. Segundo, las relaciones asociativas entre empresarios y campesinos no pueden tratarse como acuerdos entre actores materialmente equivalentes. Las políticas deben reconocer las asimetrías y garantizar que la participación campesina sea libre y autónoma.

La C-028 de 2018 reiteró esta idea al exigir que esquemas asociativos respetaran derecho de asociación y territorio y establecieran correctivos frente a la desigual posición negociadora entre campesinos y empresarios. En este punto aparece con claridad una regla que será central para la tesis del artículo: la Constitución no proscribe el desarrollo empresarial del campo; proscribe que su promoción desplace o subordine sin garantías suficientes la posición constitucional del campesinado.

2.4. C-300 de 2021: del productor al sujeto territorial

La sentencia C-300 de 2021 da otro paso. La Corte afirmó que promover propiedad rural carece de sentido constitucional si no se reconoce simultáneamente el campo como territorio y a los campesinos como sujetos políticos, interculturales y autónomos con proyectos diferenciados de vida y buen vivir. El derecho campesino al territorio fue descrito como fundamental, conectado directamente con dignidad humana y participación. Esta afirmación modifica el sujeto implícito del desarrollo rural. El campesino deja de ser considerado únicamente factor de producción, beneficiario de subsidios o destinatario de modernización. Aparece como sujeto capaz de definir proyectos territoriales y participar en las decisiones sobre el futuro del espacio rural.

La distinción resulta teóricamente relevante. En los enfoques de capacidades, poseer activos no basta, lo decisivo es qué puede hacer la persona con ellos y qué libertad posee para configurar sus formas de vida (Bebbington, 1999). La jurisprudencia colombiana traduce esa intuición al lenguaje constitucional al vincular territorio con autonomía, dignidad y proyecto de vida.

2.5. SU-288 de 2022: reforma agraria, baldíos y transformación estructural

La sentencia SU-288 de 2022 trasladó estas premisas al régimen de baldíos mediante una decisión de unificación. La Corte resaltó que el contexto constitucional de 1991 modificó el significado jurídico de las tierras públicas, su administración debe servir a los fines del Estado social y, de forma prioritaria, al acceso progresivo a tierra de la población campesina. Además, introdujo enfoques diferenciales relativos a campesinado, mujeres rurales, desplazados y grupos étnicos.

La providencia relacionó el régimen de baldíos con la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final y exhortó a avanzar en el cumplimiento del punto sobre acceso y uso de la tierra. La decisión identifica concentración, informalidad y ausencia estatal no como defectos administrativos aislados, sino como problemas estructurales que impiden realizar el mandato constitucional rural. Especialmente significativa es la forma en que SU-288 trata a los ocupantes campesinos. La Corte rechaza tanto la apropiación privada irregular de baldíos mediante procesos de pertenencia como una lectura formalista que ignore a pequeños campesinos atrapados históricamente en informalidad. El derecho agrario constitucional exige, por tanto, diferenciar entre acumulación indebida y ocupación campesina compatible con las finalidades redistributivas del sistema.

2.6. El momento constitucional, 2023: constitucionalización explícita del sujeto campesino

El Acto Legislativo 01 de 2023 transforma el parámetro normativo al reconocer expresamente al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. El nuevo artículo 64 reconoce su particular relación con la tierra y la producción de alimentos, sus territorialidades y sus dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental. Además, incorpora expresamente derechos y bienes como tierra, territorio, agua, ambiente, semillas, vías terciarias, conectividad, infraestructura, asistencia técnica, comercialización y participación reforzada.

La reforma no surge en un vacío jurisprudencial; constitucionaliza parcialmente una construcción que la Corte llevaba más de una década desarrollando. C-349 de 2023 reconoció precisamente que el nuevo artículo 64 constituye un referente ineludible para interpretar derechos campesinos, seguridad alimentaria y políticas estatales. La C-467 de 2023 reforzó la dimensión participativa al sostener que el campesinado posee derecho a intervenir individual y asociativamente en las decisiones que le conciernen, y el Estado no puede diseñar unilateralmente políticas que afecten a poblaciones cuya subsistencia depende de su entorno. La sentencia T-090 de 2023 aplicó estas premisas al procedimiento de constitución de Zonas de Reserva Campesina y consideró contrario al artículo 64 que la administración prolongara injustificadamente trámites cuya resolución incidía directamente sobre la posibilidad de mejorar condiciones de vida y materializar beneficios territoriales. En consecuencia, la dimensión prestacional ya no puede operar como argumento para una indefinición temporal absoluta. El desarrollo rural constitucional también implica capacidad institucional para decidir e implementar.

2.7. C-340 de 2025 y T-077 de 2026: consolidación de la doctrina

La sentencia C-340 de 2025 constituye actualmente la reconstrucción más sistemática de esta evolución. Al examinar la jurisdicción agraria y rural, la Corte identificó una trayectoria que va desde los primeros mandatos programáticos de fomento hacia la protección especial, el derecho al territorio y el reconocimiento constitucional expreso de 2023. La sentencia sostiene que la vulnerabilidad campesina se relaciona históricamente con concentración de tierra y desigualdad y que el artículo 64 busca responder mediante democratización de propiedad e inversiones para el desarrollo del campo.

La providencia resulta especialmente importante porque conecta explícitamente desarrollo rural con justicia agraria. La jurisdicción especializada no aparece únicamente como innovación procesal, sino como componente institucional necesario para formalización, restitución, distribución de tierras y transformación del campo. Además, la Corte exigió que la formación de jueces agrarios incorpore derechos campesinos y enfoques territorial y de género. En la sentencia T-077 de 2026, la Corte, profundiza el componente territorial, sostiene que el artículo 64 nunca fue simplemente un mandato de lucha contra la pobreza mediante entrega de un medio de producción. Era una orden compleja dirigida a garantizar condiciones de permanencia y calidad de vida rural. El campo no se reduce a un conjunto de predios: constituye el territorio donde se desarrollan formas de vida campesina cuya protección interesa a la pluralidad constitucional.

3. Una gramática constitucional del desarrollo rural

La reconstrucción anterior permite sostener que la jurisprudencia ha producido algo más que un conjunto de derechos sectoriales. Existe una gramática constitucional del desarrollo rural: condiciones normativas que no determinan todas las decisiones de política, pero delimitan qué concepciones y prácticas pueden considerarse constitucionalmente admisibles.

3.1. Primera regla: el desarrollo rural debe ser distributivamente inclusivo

La primera condición es redistributiva; por ejemplo, las sentencias C-644 y SU-288, anteriormente mencionadas, muestran que la estructura de propiedad no puede considerarse una variable externa al desarrollo. La concentración de tierras y la apropiación de baldíos destinados a reforma agraria afectan directamente el artículo 64. Esto no implica que toda propiedad rural de gran extensión sea inconstitucional ni que la Constitución imponga exclusivamente pequeñas explotaciones. Significa que una política no puede justificar la

desactivación de mecanismos destinados al acceso campesino únicamente mediante productividad agregada o inversión.

La literatura empírica refuerza la relevancia de la cuestión distributiva. Faguet et al. (2020) encuentran que la captura de distribución pública de tierras por élites redujo desarrollo, mientras López-Uribe y Sánchez (2024) vinculan históricamente desposesión agraria con condiciones que contribuyeron a la formación del conflicto colombiano. La distribución de activos constituye así tanto un problema económico como institucional y político.

Regla 1. El aumento de productividad rural no compensa constitucionalmente políticas que deterioren injustificadamente las condiciones de acceso y distribución de tierra protegidas en favor del campesinado.

3.2. Segunda regla: acceso sin permanencia no equivale a desarrollo

La propiedad formal carece de suficiencia si el campesino no puede permanecer productiva y dignamente en ella. La C-644 articula acceso con permanencia y apoyo; las sentencias C-623 y C-300 amplían la cuestión hacia territorio; y la sentencia T-077 de 2026 identifica esa permanencia como parte de una forma constitucionalmente protegida de vida rural. Esta regla permite diferenciar política de titulación y política de desarrollo rural. Titular puede ser un componente del desarrollo, pero el resultado constitucionalmente relevante depende también de vivienda, ingresos, crédito, infraestructura, comercialización y seguridad de tenencia. La evidencia reciente sobre restitución de tierras resulta consistente con este planteamiento. Bogliacino, Posso y Villaveces (2025) encuentran que la restitución en Colombia incrementa acceso al crédito y que parte de ese efecto está asociado con políticas complementarias, lo que sugiere que la formalización produce resultados más amplios cuando se articula con capacidades económicas adicionales.

Regla 2. El acceso a tierra debe evaluarse junto con las condiciones que permiten permanecer, producir y desarrollar un proyecto de vida rural.

3.3. Tercera regla: el desarrollo rural es un problema de capacidades

El artículo 64 posee una estructura que anticipa enfoques contemporáneos de capacidades: tierra y propiedad aparecen vinculadas con educación, salud, vivienda, crédito, infraestructura, comunicaciones, asistencia y comercialización. La reforma de 2023 amplió este catálogo mediante conectividad digital, servicios públicos, agua, semillas, recursos naturales y mecanismos de agregación de valor.

La consecuencia consiste en que el desarrollo rural no puede medirse constitucionalmente únicamente mediante propiedad o ingreso. Implica construir capacidades para convertir activos rurales en bienestar y autonomía. Esta idea converge con Bebbington (1999): los activos poseen relevancia porque permiten construir medios de vida y capacidades para transformar las relaciones que controlan los recursos. La Corte añade algo específico: en determinados contextos, la producción de esas capacidades constituye obligación estatal constitucional y no exclusivamente recomendación de política.

Regla 3. La política rural debe integrar acceso a activos con bienes públicos y capacidades materiales suficientes para hacer efectivo su aprovechamiento.

3.4. Cuarta regla: no existe desarrollo constitucionalmente legítimo sin participación territorial

Las sentencias T-348, C-300 y C-467 revelan una dimensión procedimental del desarrollo. Las comunidades rurales no pueden ser consideradas meros objetos de intervención. Poseen derecho a participar en decisiones que transforman sus entornos, especialmente cuando afectan medios tradicionales de subsistencia. Esta participación excede la socialización informativa, en esta línea la T-348 exigió concertación efectiva en proyectos que afectaban a comunidades de pescadores y la C-467 rechazó políticas unilaterales que alteraran recursos indispensables para poblaciones territorialmente dependientes. El punto conecta con los estudios territoriales, en el entendido de que las instituciones y coaliciones sociales influyen en la capacidad de un territorio para combinar crecimiento con inclusión (Berdegú et al., 2015). La jurisprudencia constitucionaliza parcialmente esa dimensión de agencia.

Regla 4. Las comunidades campesinas deben participar como agentes en la definición de las intervenciones que transforman las condiciones materiales y territoriales de su desarrollo.

3.5. Quinta regla: productividad está subordinada a sostenibilidad social y ecológica

La Constitución rural colombiana tampoco permite separar desarrollo y ambiente. C-077 vinculó expresamente agroindustria con equidad, participación, alimentación y ambiente sano; C-623 relacionó territorio con la función social y ecológica de la propiedad. Esta formulación impide dos extremos: asumir que toda intensificación productiva equivale a desarrollo o, inversamente, excluir cualquier producción empresarial del campo.

La exigencia constitucional consiste en compatibilizar productividad con función social, equilibrio ambiental y derechos territoriales. El modelo económico permanece abierto; la externalización ilimitada de costos sociales y ecológicos no.

Regla 5. El aumento de productividad solo integra una política constitucional de desarrollo rural cuando resulta compatible con la función social y ecológica de la propiedad y con la sostenibilidad de los territorios rurales.

3.6. Sexta regla: la producción alimentaria posee un estatus constitucional especial

El artículo 65 y, desde 2023, la referencia expresa a soberanía alimentaria en el artículo 64, impiden tratar la producción de alimentos como un mercado indiferenciado. La Corte venía anticipando este vínculo desde C-644 y T-348. En el segundo caso, la pesca artesanal fue conectada directamente con seguridad alimentaria y supervivencia comunitaria. C-077 integró la alimentación en los límites al desarrollo agroindustrial. La incorporación expresa de soberanía alimentaria en 2023 produce un cambio adicional: vincula la protección campesina con la función que el campesinado desempeña en la producción de alimentos. La jurisprudencia posterior ya utiliza esta relación como parte de su interpretación del nuevo artículo 64.

Regla 6. El desarrollo rural debe preservar las condiciones materiales y territoriales de la producción alimentaria, sin reducirla exclusivamente a eficiencia de mercado.

4. El contraargumento: ¿está la Corte constitucionalizando un modelo agrario?

La principal objeción a esta reconstrucción sostiene que una “gramática constitucional del desarrollo rural” podría reducir indebidamente el margen de configuración democrática. La Constitución contiene mandatos abiertos; corresponde al Congreso y al Ejecutivo decidir si una región requiere pequeña agricultura, proyectos agroindustriales, asociaciones público-privadas, inversión intensiva o diferentes combinaciones productivas.

Esta objeción posee un fundamento importante. Una Corte Constitucional carece de competencia y capacidades técnicas para diseñar integralmente una política de desarrollo. Convertir preferencias judiciales por determinado modelo productivo en reglas constitucionales podría congelar opciones legítimamente disputables y erosionar el principio democrático. La propia controversia de la C-644 mostró la intensidad del problema: frente a la mayoría que entendió ciertas flexibilizaciones como regresivas, posiciones disidentes advertían que los artículos 60 y 64 no imponían un único modelo de desarrollo agropecuario y que el legislador conservaba un margen significativo para combinar productividad y acceso.

La tesis propuesta aquí no requiere negar ese argumento. La gramática constitucional no equivale a un modelo constitucional cerrado. La jurisprudencia no ordena sustituir todo desarrollo empresarial por agricultura campesina, ni determina escalas productivas universales, cultivos específicos o porcentajes predeterminados de redistribución. Lo que

hace es establecer que determinadas variables no pueden desaparecer del cálculo constitucional: acceso a tierra, permanencia, derechos territoriales, participación, alimentación, ambiente y protección frente a desigualdades estructurales.

La diferencia es equivalente a distinguir entre fines y condiciones constitucionales, por un lado, e instrumentos de política, por otro. La Constitución condiciona los primeros; la democracia selecciona ampliamente los segundos. Por ello, la formulación más precisa es: la Constitución colombiana no contiene un modelo único de desarrollo rural, pero excluye concepciones de desarrollo que reduzcan el campo a productividad y traten tierra, campesinado, territorio y alimentación como simples variables instrumentales del crecimiento. Esta distinción preserva la competencia democrática y, simultáneamente, explica por qué determinadas opciones legislativas pueden ser constitucionalmente regresivas.

5. Discusión: de los derechos rurales al constitucionalismo del desarrollo

La reconstrucción realizada permite intervenir en tres debates internacionales. El primero corresponde a la literatura sobre desarrollo rural multidimensional. Ellis y Biggs (2001), Scoones (1998) y Bebbington (1999) muestran la evolución desde agricultura hacia medios de vida, capacidades y sostenibilidad. El caso colombiano confirma jurídicamente ese tránsito: acceso a tierra aparece constitucionalmente articulado con bienes públicos, infraestructura, participación y proyecto de vida.

Sin embargo, el caso añade una dimensión que la literatura de desarrollo no necesita resolver: la exigibilidad jurídica. Una cosa es afirmar normativamente que una política rural debería ser multidimensional; otra es sostener que una política que elimina injustificadamente determinadas condiciones redistributivas puede ser declarada inconstitucional. La jurisprudencia convierte partes de un paradigma de desarrollo en estándares jurídicos de evaluación estatal.

El segundo debate corresponde al desarrollo territorial. Berdegú et al. (2015) y Modrego y Berdegú (2015) demuestran que desarrollo e inclusión dependen de instituciones y estructuras territoriales. La Corte Constitucional colombiana llega a una conclusión paralela desde el derecho: no basta distribuir un activo si el sujeto no puede permanecer, participar y acceder a servicios. La contribución específica es la noción de territorio como mediación constitucional entre propiedad y desarrollo. Tierra designa un recurso; territorio incorpora las relaciones sociales, políticas, ambientales y culturales que determinan qué posibilidades reales produce ese recurso.

El tercer debate concierne a derechos campesinos. La literatura asociada a UNDROP ha contribuido decisivamente a reconocer tierra, territorio y campesinado como problemas de derechos humanos (Claeys & Edelman, 2020; Granet, 2024; Heri, 2020). La experiencia colombiana muestra un proceso singular: buena parte del desplazamiento desde propiedad hacia territorio comenzó jurisprudencialmente antes del reconocimiento constitucional expreso de 2023.

Esto permite identificar un proceso de constitucionalización acumulativa. Primero, la Corte extrajo consecuencias normativas de artículos formulados parcialmente como mandatos programáticos. Segundo, articuló esas consecuencias en un *corpus iuris* campesino. Tercero, la reforma constitucional de 2023 incorporó expresamente muchas dimensiones desarrolladas jurisprudencialmente. Cuarto, C-340 de 2025 y T-077 de 2026 reinterpretaron la nueva disposición a la luz de la evolución precedente. La trayectoria puede representarse así:

Imagen 1. Evolución de núcleo de los derechos constitucionales del campesinado



Elaboración propia.

Esta secuencia sugiere que el derecho constitucional puede desempeñar un papel poco explorado dentro de los estudios de desarrollo: no solo proteger a quienes sufren los costos de una política, sino definir qué dimensiones deben integrar jurídicamente el concepto mismo de desarrollo.

La conclusión no debe sobregeneralizarse. El caso colombiano está condicionado por una historia excepcional de concentración agraria, conflicto armado, desplazamiento y reforma rural incompleta. Grajales (2015) ha mostrado precisamente cómo violencia y derecho se han entrelazado en las disputas por tierra, mientras otros estudios evidencian que proyectos de desarrollo pueden incluso servir como vehículos de desposesión cuando operan dentro de relaciones violentas de poder. Esa especificidad, sin embargo, no elimina la transferibilidad de la pregunta. En cualquier sistema que reconozca derechos rurales, resulta pertinente interrogar:

1. quién controla los activos sobre los cuales se construye el desarrollo;
2. quién participa de sus beneficios;
3. si las comunidades pueden permanecer en el territorio;

4. qué capacidades y bienes públicos acompañan el crecimiento;
5. quién participa en la definición de las transformaciones territoriales;
6. qué límites ambientales y alimentarios condicionan la actividad productiva.

La gramática constitucional del desarrollo rural propuesta no ofrece respuestas idénticas para todas las jurisdicciones. Ofrece una estructura para identificar cuándo el desarrollo deja de ser una categoría exclusivamente económica y adquiere contenido jurídico.

6. Conclusión

Este artículo preguntó qué concepto de desarrollo rural emerge de la jurisprudencia constitucional colombiana. La respuesta es que la Corte ha transitado desde una concepción predominantemente programática de los mandatos agrarios hacia una comprensión multidimensional, territorial y progresivamente exigible del desarrollo rural. La doctrina resultante no impone un modelo productivo único. El legislador conserva capacidad para promover agroindustria, inversión, asociaciones, pequeñas y medianas explotaciones y diferentes formas de inserción en mercados. Pero esa apertura ya no es constitucionalmente ilimitada.

La jurisprudencia establece seis condiciones: distribución inclusiva de tierra, permanencia territorial, capacidades materiales y bienes públicos, participación, sostenibilidad socioambiental y protección alimentaria. Estas dimensiones constituyen la gramática constitucional propuesta. La transformación más profunda radica en el sujeto del desarrollo. El campesino pasa de ser concebido como trabajador agrario destinatario de fomento a ser reconocido como sujeto territorial, político y constitucionalmente protegido. El desarrollo rural deja, correlativamente, de significar únicamente hacer productivo el campo para incluir la posibilidad de que quienes lo habitan permanezcan, participen, produzcan, accedan a derechos y definan sus proyectos de vida.

El Acto Legislativo 01 de 2023 no inaugura enteramente esta concepción; constitucionaliza y amplía una trayectoria jurisprudencial previa. C-340 de 2025 y T-077 de 2026 confirman esa continuidad al interpretar el territorio, la jurisdicción agraria y las distintas dimensiones del campesinado como componentes del nuevo parámetro constitucional. La contribución teórica puede condensarse en una proposición: el desarrollo rural es constitucionalmente abierto en sus instrumentos, pero constitucionalmente condicionado en sus fines, sujetos y límites. Esta formulación evita tanto judicializar integralmente la política económica como relegar los mandatos rurales a simples aspiraciones. El derecho constitucional no determina cómo debe producirse cada hectárea; determina, en cambio, que el crecimiento del campo no

puede calificarse como desarrollo si excluye sistemáticamente a quienes lo habitan de la tierra, del territorio, de sus beneficios y de las decisiones sobre su futuro.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Bebbington, A. (1999). Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World Development*, 27(12), 2021–2044. doi:10.1016/S0305-750X(99)00104-7.
- Berdegúe, J. A., Escobal, J., & Bebbington, A. (2015). Explaining spatial diversity in Latin American rural development: Structures, institutions, and coalitions. *World Development*, 73, 129–137. doi:10.1016/j.worlddev.2014.10.018.
- Bogliacino, F., Posso, C., & Villaveces, M. J. (2025). Restoring property rights: The effects of land restitution on credit access. *World Development*, 186, 106830. doi:10.1016/j.worlddev.2024.106830.
- Bourke Martignoni, J. (2021). A feminist methodology for implementing the right to food in agrarian communities: Reflections from Cambodia and Ghana. *The Journal of Peasant Studies*, 48(7), 1459–1484. doi:10.1080/03066150.2021.1928642.
- Claeys, P., & Edelman, M. (2020). The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas. *The Journal of Peasant Studies*, 47(1), 1–68. doi:10.1080/03066150.2019.1672665.
- Congreso de Colombia. (2023, 5 de julio). *Acto Legislativo 01 de 2023, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional*. Diario Oficial No. 52.447.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012a). *Sentencia C-644 de 2012*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012b). *Sentencia T-348 de 2012*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia C-623 de 2015*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia C-077 de 2017*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). *Sentencia C-028 de 2018*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia C-300 de 2021*.

- Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia SU-288 de 2022*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023a). *Sentencia T-090 de 2023*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023b). *Sentencia C-349 de 2023*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023c). *Sentencia C-467 de 2023*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia C-340 de 2025*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2026). *Sentencia T-077 de 2026*.
- Ellis, F., & Biggs, S. (2001). Evolving themes in rural development 1950s–2000s. *Development Policy Review*, 19(4), 437–448. doi:10.1111/1467-7679.00143.
- Faguet, J.-P., Sánchez, F., & Villaveces, M.-J. (2020). The perversion of public land distribution by landed elites: Power, inequality and development in Colombia. *World Development*, 136, 105036. doi:10.1016/j.worlddev.2020.105036.
- González Núñez, D. (2014). Peasants’ right to land: Addressing the existing implementation and normative gaps in international human rights law. *Human Rights Law Review*, 14(4), 589–609. doi:10.1093/hrlr/ngu027.
- Gradoni, L., & Pasquet, L. (2022). Voice under domination: Notes on the making and significance of the United Nations Declaration on the Rights of Peasants. *European Journal of International Law*, 33(1), 39–64. doi:10.1093/ejil/chac014.
- Grajales, J. (2015). Land grabbing, legal contention and institutional change in Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, 42(3–4), 541–560. doi:10.1080/03066150.2014.992883.
- Granet, V. (2024). The human right to land: A peasant struggle in the human rights system. *Human Rights Law Review*, 24(3), ngae013. doi:10.1093/hrlr/ngae013
- Heri, C. (2020). The human right to land, for peasants and for all: Tracing the social function of property to 1948. *Human Rights Law Review*, 20(3), 433–452. doi:10.1093/hrlr/ngaa026.
- Kay, C. (2009). Development strategies and rural development: Exploring synergies, eradicating poverty. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 103–137. doi:10.1080/03066150902820339.

López-Uribe, M. del P., & Sánchez Torres, F. (2024). Ideology and rifles: The agrarian origins of civil conflict in Colombia. *World Development*, 173, 106387.
doi:10.1016/j.worlddev.2023.106387

Modrego, F., & Berdegúe, J. A. (2015). A large-scale mapping of territorial development dynamics in Latin America. *World Development*, 73, 11–31.
doi:10.1016/j.worlddev.2014.12.015.

Scoones, I. (1998). *Sustainable rural livelihoods: A framework for analysis*. IDS Working Paper 72. Institute of Development Studies.