

Bogotá, 16 de diciembre de 2020

Juez de Circuito de Bogotá (reparto)

E. S. D.

Ref: Acción de tutela de asociaciones campesinas contra la ANT y del Consejo Directivo de la ANT ante la dilación en el proceso de constitución de las ZRC de Sumapaz, Losada – Guayabero y Güejar – Cafre.

Eduin Rened Dimate Carvajal presidente del Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz – SINTRAPAZ; Elver Medina, representante legal de la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero - ASCAL-G, William de Jesús Betancourt Cadavid representante legal de la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güejar – AGROGÜEJAR, Arnobi de Jesús Zapata Martínez representante legal de la organización de segundo nivel, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, identificados como aparecen al pie de nuestras firmas y poderes anexos, actuamos a nombre propio como campesinos y como integrantes de las organizaciones campesinas y sindicales a las que se ha hecho referencia. Quienes actuamos por intermedio de nuestro apoderado Rodrigo Uprimny Yepes, identificado con la cédula de ciudadanía 79.146.539 de Bogotá, portador de la Tarjeta Profesional de abogado No. 46043 del Consejo Superior de la Judicatura e integrante del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia.

Acción de tutela que suscribe Diego Fernando Trujillo Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y Ambientales, Ramon Esteban Laborde Procurador 29 judicial II Agrario y Ambiental y Martha Viviana Carvajalino Villegas Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental, los dos últimos procuradores con competencia nacional agraria de la que trata el artículo 91 de la ley 160 de 1994 conforme lo dispuesto por la resolución 186 de 2018, en ejercicio de las funciones constitucionales dispuestos en el artículo 277 de la Constitución Nacional, en los artículos 24 y 38 del decreto 262 de 2002 y el artículo 92 de la ley 160 de 1994.

Acudimos entonces de manera conjunta ante su despacho para presentar ACCIÓN DE TUTELA con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, en contra de la Agencia Nacional de Tierras y del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras por la violación al derecho fundamental a la igualdad material, a la territorialidad campesina y el derecho al debido proceso, y desconocer el deber de cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final. Esta violación surge por la suspensión de hecho y dilación injustificada de las entidades accionadas en los procesos administrativos de selección y delimitación de las Zonas de Reserva Campesina de Losada-Guayabero, la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz y la Zona de Reserva Campesina de Güejar-Cafre.

La presente acción de tutela contiene nueve secciones. Primero presentamos una síntesis del caso y de las pretensiones. Segundo, haremos una narración de los hechos

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

que dieron origen a la acción, concretamente lo que ha sido el proceso de constitución de las tres ZRC. Tercero, mostraremos que se ha dado cumplimiento a los requisitos de procedibilidad de la acción. Cuarto, desarrollamos el contenido y alcance de los derechos vulnerados, concretamente del derecho a la igualdad material, a la territorialidad campesina, y al debido proceso, en el marco de la implementación del Acuerdo Final. Quinto, presentamos consideraciones sobre la manera como se ha materializado la violación de los derechos fundamentales en este caso en concreto. Sexto, de manera respetuosa hacemos las solicitudes al juez de tutela. Séptimo, relacionamos las pruebas con las que demostraremos los hechos narrados; Octavo, presentamos el juramento, y por último, relacionamos los datos de notificación.

1. SÍNTESIS DEL CASO Y DE LAS PRETENSIONES

El sujeto campesino en Colombia enfrenta condiciones de discriminación acentuadas en términos de reconocimiento y redistribución, lo que ha dado lugar a que en virtud del derecho a la igualdad material la Corte Constitucional le haya reconocido en numerosos pronunciamientos como un sujeto de especial protección constitucional¹, y que haya establecido la existencia de un corpus iuris a su favor derivado de una interpretación sistemática de diferentes artículos de la Constitución, en especial de los artículos 7,14, 16, 64, 65, 66 y 70².

En dicho Corpus Iuris ocupa un lugar relevante el derecho de acceso a la tierra y a la territorialidad campesina. Este último derecho ha sido calificado por la Corte Constitucional como un verdadero derecho de carácter iusfundamental³ y que por lo tanto puede ser tutelado, tal y como ha ocurrido con anterioridad⁴. Derecho que deriva del artículo 64 y del reconocimiento a la dignidad humana, que protege el vínculo de los campesinos con el territorio, haciendo referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades campesinas alrededor de la tierra.

Una de las principales formas como se materializa la protección del derecho a la territorialidad campesinas es a través de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), que no es una figura de propiedad colectiva, pero sí de ordenamiento territorial, y un instrumento adecuado para amparar la territorialidad campesina y realizar el mandato constitucional de mejorar la vida del campesinado establecido en el artículo

¹ Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-644 de 2012 MP. Adriana María Guillén Arango; C-623 de 2015 MP. Alberto Rojas Ríos; C-180 de 2005 MP. Humberto Antonio Sierra Porto; C-006 de 2002 MP. Clara Inés Vargas; C-028 de 2018 MP. Luis Guillermo Guerrero; C-077 de 2017 MP. Luis Ernesto Vargas; SU-426 de 2016 MP. María Victoria Calle; T-606 de 2015 MP. Jorge Iván Palacio; T-052 de 2017 MP. Gabriel Eduardo Mendoza; T-713 de 2017 MP: Antonio José Lizarazo y T-407 de 2017 MP. Iván Humberto Escruera.

² Corte Constitucional, sentencias C-077 de 2017 MP. Luis Ernesto Vargas

³ Corte Constitucional, Sentencias T-763 de 2012 MP. Jorge Ignacio Pretelt; T-548 de 2016; T-461 de 2016 MP. Jorge Iván Palacio; SU-426 de 2016 MP. María Victoria Calle, y C-623 de 2015 MP. Alberto Rojas.

⁴ Corte Constitucional, sentencias SU-426 de 2016 María Victoria Calle,

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

64 de la CP⁵. Esta figura tiene dentro de sus principales propósitos: Controlar la expansión inadecuada de la frontera agrícola, solucionar conflictos socioeconómicos y ambientales ligados a la tierra, evitar su concentración, acaparamiento y fragmentación antieconómica, ordenar la adjudicación de baldíos y orientarla hacia campesinos de escasos recursos, fomentando la pequeña propiedad rural, protegiendo y fortaleciendo las economías campesinas, ordenando los procesos de colonización, y contribuyendo a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los campesinos, como el derecho a la alimentación y al acceso progresivo a la tierra⁶ (Acuerdo 024 de 1996 del Incora, art. 2).

Las ZRC, en virtud del Acuerdo Final y del Acto Legislativo 02 de 2017, han dejado de ser un puro instrumento legal pues han sido reconocidas constitucionalmente como una iniciativa agraria que contribuye a la construcción de la paz, y a la reconciliación. Ahora bien, conforme al Acto Legislativo No 2 de 2017, las autoridades tienen la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo de paz, por lo cual la Corte Constitucional ha entendido que el acuerdo es una política de Estado aprobada constitucionalmente que las autoridades deben cumplir, salvo que tengan razones muy poderosas para no hacerlo⁷. En particular deben respetar el principio de progresividad en su proceso de materialización⁸. Este principio debe ser interpretado, atendiendo a lo dispuesto en la Observación General No. 3 del Comité DESC sobre las obligaciones de los Estados Partes, según la cual la progresividad debe entenderse como la “obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible”⁹, advirtiendo que las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán una consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente.

Para la constitución de una ZRC la ley ha determinado una serie de pasos a seguir consistentes en la selección concertada de la zona¹⁰ (momento previo al inicio de trámite); la radicación de la solicitud formal de constitución de la ZRC ante la ANT¹¹; la obtención de conceptos del Consejo Municipal de Desarrollo Rural y de la Corporación Autónoma Regional¹²; la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible¹³;

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt.

⁶ Ibidem.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-630 de 2017 MP. Luis Guillermo Guerrero y Antonio José Lizarazo.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-040 de 2020 MP. Antonio José Lizarazo.

⁹ Comité DESC. Observación General N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes.

¹⁰ Las comunidades campesinas y los actores interesados deben elegir y delimitar, de manera exacta, la zona que se pretende constituir como ZRC.

¹¹ La solicitud puede ser realizada por los sujetos listados en el artículo 4 del acuerdo 024 de 1996, la solicitud debe cumplir con los requisitos del artículo 5 del mismo cuerpo normativo.

¹² Artículo 6 del acuerdo 024 de 1996. La ANT, remitirá los documentos que sustentan la solicitud, a los respectivos Consejos Municipales de Desarrollo Rural y al Director de la CAR del lugar, para que, dentro de un término no superior a 5 días, presenten las observaciones y recomendaciones que fueren pertinentes o adjunten información necesaria para la toma de decisiones.

¹³ Artículo 7 del acuerdo 024 de 1996. Vencido el término anterior (5 días), la ANT, convocará a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, a las instituciones públicas, privadas y a las organizaciones representativas de los intereses de los campesinos de la zona, para construir el Plan de Desarrollo Sostenible, definir y concertar las acciones que deban emprenderse

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

la realización de la audiencia pública convocada por la ANT¹⁴ y finalmente la expedición de la resolución de constitución de ZRC por parte del Consejo Directivo de la ANT¹⁵.

Conforme a lo anterior, los campesinos y las organizaciones campesinas, en virtud de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la territorialidad campesina y al debido proceso, tienen derecho a que la autoridad agraria tramite, con todas las garantías y sin dilaciones indebidas, sus peticiones de constitución de una zona de reserva campesina; también tienen derecho a que si la petición cumple con los requisitos jurídicos exigidos para constituir la reserva, la autoridad agraria, sin dilaciones indebidas, expida el acto jurídico que constituya la respectiva reserva campesina, para además dar así cumplimiento de buena fe al acuerdo de paz y al Acto Legislativo No 2 de 2017.

En particular, cuando cada uno de estos pasos se han cumplido por parte de las y los solicitantes de la constitución de la ZRC, con excepción de la aprobación por parte del Consejo Directivo de la ANT, y dicha omisión se extiende sin justificación razonable en el tiempo, es aplicable la jurisprudencia de la Corte Constitucional para el caso de los pueblos indígenas, en torno al deber de debida diligencia dentro de la actuación administrativa y de cumplimiento de un plazo razonable, especialmente cuando la omisión o la dilación de la administración pone el peligro el derecho al territorio¹⁶. Esta actuación de la administración, para no resultar arbitraria debe ajustarse además, a lo establecido en el ordenamiento jurídico, en especial frente a los requisitos exigidos para la constitución de las ZRC.

Las solicitudes de constitución de las ZRC de Sumapaz, Güejar-Cafre y Losada-Guayabero fueron presentadas desde el año 2011 y gracias a la actuación de los accionantes se cumplieron a cabalidad cada una de las etapas procesales y se acreditaron los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para su constitución. Sin embargo 9 años después los procesos no finalizan y en los casos de las ZRC Güejar-Cafre y Losada-Guayabero la última actuación de fondo realizada por la ANT se dio hace cuatro años (con la celebración de la Audiencia Pública), sin que exista certeza de cuando se concluirán dichos procesos.

¹⁴ Artículo 8 del acuerdo 024 de 1996. La audiencia tiene como fin explicar a la comunidad las ventajas de la Reserva Campesina, discutir objeciones y recomendaciones que se formulen y concertar actividades, programas e inversiones que deberán realizarse; lo sucedido en la audiencia debe hacerse constar en un acta firmada. Los demás requisitos con los que debe llevarse a cabo esta audiencia están especificados en el artículo citado supra

¹⁵ Artículo 9 del acuerdo 024 de 1996. Es la decisión final que toma el Comité Directivo de la ANT, se concreta en un acto administrativo por medio del cual selecciona y delimita la Zona de Reserva Campesina en un área geográfica determinada. Esta resolución debe cumplir con los requisitos contemplados en el artículo citado supra.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencias T-011 de 2019 MP. Cristina Pardo; T-153 de 2019 MP. Alberto Rojas; Sentencia T-009 de 2013 MP. Jorge Ignacio Pretelt; T-379 de 2014 MP. Jorge Ignacio Pretelt; T-737 de 2017 MP. Alejandro Linares.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

La única consideración que se esgrime por parte de la ANT para justificar su tardanza en el caso de las ZRC Güejar -Cafre y Losada-Guayabero es la indagación sobre la presencia de cultivos de uso ilícito dentro de los polígonos solicitados, actuación realizada por fuera de las etapas del proceso administrativo y cuyo resultado no determina cumplimiento de requisito alguno dentro del trámite de selección y delimitación y que por el contrario supone una situación a la que la figura de la ZRC está llamada a atender, en tanto esta figura precisa como uno de sus objetivos el apoyo a los programas de sustitución de cultivos ilícitos dentro del propósito ordenador que a ella subyace (Acuerdo 024 de 1996 art. 2 numeral 3).

En el caso del proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz la propuesta se llevó al Consejo Directivo de la ANT para cumplir su última etapa en 2017 luego de haber cumplido con todos los requisitos legales y reglamentarios. Sin embargo, en dicha oportunidad el Consejo Directivo consideró que el plan de desarrollo sostenible debía ser actualizado y ajustado ante la reciente delimitación del páramo de Cruz Verde-Sumapaz, y aplazó la discusión sobre la Constitución de la ZRC (resolución 1464 de 14 de julio de 2017 MADS). Como consecuencia de dicha decisión durante el primer semestre de 2018 se realizaron diferentes mesas técnicas de trabajo conformadas por representantes de las instituciones involucradas con el objetivo de revisar y sanear las observaciones y consideraciones hechas por el Consejo Directivo de la ANT al Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Sumapaz. Como resultado de las mesas técnicas de trabajo SINTRAPAZ, con el apoyo de la Unión Europea logró la construcción de un documento técnico anexo al Plan de Desarrollo Sostenible que lo armoniza con las problemáticas expuestas por el Consejo Directivo de la ANT, así mismo manifestó expresamente estar dispuesta para participar en la formulación de los instrumentos de ordenamiento que se construirían en el territorio con ocasión de las regulaciones del ecosistema. Pese a ello la ANT no volvió a llevar el caso al Consejo Directivo.

Ante el silencio de la ANT y en virtud de la vigilancia especial desplegada por la PGN en el caso, nuevamente las autoridades agrarias y ambientales retomaron el caso dos años después, manifestando que era necesario un nuevo ajuste al Plan de Desarrollo Sostenible, ajuste que tardaría al menos un año adicional. Si bien la actuación de la administración debe buscar la armonización de los derechos del campesinado con la protección ambiental del páramo, es desproporcionada la suspensión de facto que se impone en el proceso de selección y delimitación de la ZRC toda vez que dicho instrumento agrario no tiene la facultad de someter o condicionar los usos o las determinantes ambientales, y por el contrario emerge como un instrumento dirigido a lograr mayor efectividad en la gobernanza territorial dando relevancia a las restricciones ambientales respecto de la regulación, limitación y ordenación de la ocupación. El compromiso del campesinado de esta organización con la protección del páramo ha sido públicamente reconocida por el concejo de Bogotá con la orden de Excelencia Ambiental José Celestino Mutis a través de la resolución 351 de 2020.

La delimitación del complejo de páramo Cruz Verde-Sumapaz fue cuestionada por las comunidades toda vez que la misma no se construyó de manera participativa y actualmente por orden de un juez constitucional se adelanta un nuevo proceso de

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

delimitación que debe responder a estándares de participación y de forma especial de reconocimiento de los derechos de las comunidades campesinas que habitan tan relevante ecosistema.

La actuación de la ANT en los tres procesos de constitución de las ZRC de Güejar - Cafre, Losada-Guayabero y Sumapaz viola los derechos a la igualdad material, a la territorialidad campesina y al debido proceso de los campesinos y las organizaciones campesinas peticionarias de su constitución, como sujetos de especial protección constitucional, constituye una omisión sistemática y reiterada en el impulso adecuado de los procesos administrativos cuyos términos de ejecución superan cualquier plazo razonable y somete a las comunidades peticionarias a una indeterminación que revierte en la acción nugatoria de hecho de los derechos que reclaman, además de que desconoce la obligación de la autoridad agraria de dar cumplimiento de buena fe al Acuerdo Final.

En consecuencia, le solicitamos al juez constitucional la protección de los derechos fundamentales de los accionantes y de las comunidades campesinas que representan y ordene la constitución de las tres ZRC (Losada-Guayabero, Sumpaz y Güejar-Cafre) por parte del Consejo Directivo de la ANT una vez que la instancia colegiada verifique el cumplimiento de todos los requisitos dispuestos en el ordenamiento jurídico para ello.

Adicionalmente se ordene a la ANT, una vez constituidas las tres ZRC, actualizar o ajustar los Planes de Desarrollo Sostenible si resulta necesario, requiriendo para el efecto la concurrencia efectiva de todas las entidades con funciones en el asunto, en particular de las autoridades ambientales; y se tomen todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución integral y efectiva de los planes de desarrollo sostenible, y lograr así el cumplimiento de sus objetivos.

3. HECHOS

1. Las zonas de reserva campesina (en adelante ZRC) fueron creadas a partir de la Ley 160 de 1994 con el objetivo de regular, limitar y ordenar, bajo el precepto del desarrollo sostenible y la protección del ambiente, la propiedad rural, adoptando medidas específicas para proteger y evitar la degradación de la agricultura campesina y lograr de forma efectiva corregir los fenómenos de inequitativa concentración y fraccionamiento antieconómico.
2. Desde su creación se han constituido formalmente siete (7) ZRC, su proceso de conformación ocurrió entre 1997 y 2002, y la última en 2019. Las Zonas de Reserva Campesina constituidas son: ZRC Guaviare, en el Departamento del Guaviare; ZRC cuenca del río Pato – valle de Balsillas, en San Vicente del Caguán, Caquetá; ZRC Sur de Bolívar, en los municipios Arenal y Morales del Departamento de Bolívar; ZRC Cabrera, en la provincia de Sumapaz, Cundinamarca; ZRC de la Perla Amazónica, en Puerto Asís, Putumayo; ZRC Valle del río Cimitarra en el Magdalena Medio y la ZRC de Montes de María II en Bolívar.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Estas ZRC se ubican en los límites de la frontera agropecuaria, en regiones especialmente afectadas por el conflicto armado interno y por el abandono estatal.

3. Según información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras, a corte de diciembre de 2019, existían veintitrés (23) solicitudes de constitución de Zona de Reserva Campesina; quince (15) de ellas no contaban con una resolución de inicio del trámite administrativo expedida por la Agencia Nacional de Tierras o por sus antecesores, mientras que, las ocho (8) restantes sí cuentan con la mentada resolución¹⁷.
4. Entre las solicitudes de constitución de ZRC, se encuentran tres casos en los que a pesar de que hace varios años cumplieron con todos los requisitos que la normatividad exige para la constitución de las ZRC, ni la Agencia Nacional de Tierras ni sus antecesores, han expedido la resolución de constitución de la ZRC. Los tres casos mencionados corresponden a: (i) Zona de Reserva Campesina Güejar – Cafre en el departamento del Meta, (ii) Zona de Reserva Campesina Sumapaz en el departamento de Cundinamarca y (iii) Zona de Reserva Campesina Losada - Guayabero en el Meta.

CASO: ZRC Losada - Guayabero

5. La Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero ASCAL-G, tal y como lo manifiestan sus integrantes, es una organización campesina fundada en 1996, que ha tenido como norte la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente, buscando el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos de la región del **Losada - Guayabero**, en el municipio de la Macarena, departamento del Meta. Como asociación campesina ASCAL-G tiene como preocupación la definición de la frontera agrícola para evitar su incontrolable expansión, y el mantenimiento de la cultura campesina en el territorio para que de esa forma se reconozca su aporte en el progreso regional.
6. La comunidad campesina de la región del Losada - Guayabero se ha visto enfrentada a lo largo de los años al abandono estatal, al conflicto armado interno, a la concentración o acaparamiento de tierras en la región, entre otras adversidades. Son estas razones las que condujeron a pensar que la constitución de una Zona de Reserva Campesina es la oportunidad para acabar con las causas de los conflictos que los aquejan y avanzar en el desarrollo agropecuario de ese territorio.
7. Desde el año 2011, ASCAL-G, con el apoyo y compañía de la comunidad campesina de la región y autoridades ambientales, inició procesos organizativos y de gestión en aras de lograr la constitución de la Zona de Reserva Campesina Losada – Guayabero.

¹⁷ Ver carpeta: Expediente común, PDF número 1, Pág. 1-7.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

8. Los días 21, 22 y 23 de noviembre de 2011, en el caserío Bocada del Perdido y en la Inspección de San Juan Lozada, municipio de La Macarena, el INCODER realizó un seminario – taller, que fue financiado por Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Unión Europea, con las comunidades de la Asociación Campesina Ambiental Losada-Guayabero ASCAL-G, con participación de la Dirección Territorial Orinoquia de Parques Nacionales Naturales de Colombia; escenario que sirvió para que la comunidad campesina recibiera información sobre los antecedentes, legislación, objetivos, condiciones y trámites para la constitución de Zonas de Reserva Campesina¹⁸.
9. Lo anterior, junto con el trabajo de la organización campesina, desembocó en la selección concertada de la zona que se pretende constituir como de reserva campesina y en la firme decisión de adelantar los trámites necesarios para lograr la constitución de esta figura¹⁹.
10. Los días 12 de abril y 24 de noviembre de 2011, los dirigentes y delegados de ASCAL-G, junto a los representantes de 45 veredas de la región, elevaron formalmente, ante la gerencia del INCODER, la solicitud de constitución de la Zona de Reserva Campesina²⁰, además, manifestaron su apoyo e intención de concertar con el INCODER el trámite, procedimiento y cronograma de actividades, mediante la creación de un comité de impulso local conformado por un equipo técnico de ASCAL-G, uno del INCODER y otro del Parque Nacional Natural Tinigua. Con esta solicitud ASCAL-G, dio cumplimiento a lo estipulado en el artículo 1, 4 y 5 del acuerdo 024 de 1996 expedido por el extinto INCORA y “Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.
11. El INCODER, expidió la Resolución No. 0431 del 23 de marzo de 2012 en la que resolvió iniciar la actuación administrativa para la selección, delimitación y constitución de una Zona de Reserva Campesina en el sector Losada – Guayabero del municipio de la Macarena, Meta; allí también definió el objeto de la Zona de Reserva Campesina como el de “fomentar y estabilizar la economía campesina mediante el enfoque agroecológico, aportar en la superación de las causas de los conflictos sociales que la afectan y crear condiciones para el logro de la paz y la justicia social”. En la misma Resolución, el INCODER, dio cumplimiento al artículo 6 del Acuerdo 024 de 1996, en consecuencia, ordenó el traslado de la solicitud de constitución y de los documentos que justifican la iniciación del trámite al director de la Corporación Autónoma Regional de la Macarena – CORMACARENA,

¹⁸ Así consta en la parte motiva de la Resolución No. 431 de 2012 “*por la cual se inicia el trámite administrativo para seleccionar, delimitar y constituir una ZRC en la Región de la Macarena sector Losada Perdido en el Departamento del Meta*” expedida por el INCODER.

¹⁹ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 1, Pág. 1-8.

²⁰ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 2, Pág. 4, 5, 53, 54.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

y al Consejo Municipal de Desarrollo Rural del municipio la Macarena, para que presentaran las observaciones y recomendaciones pertinentes²¹.

12. La Gerente General del INCODER, Miriam Villegas Villegas, envió oficios al (i) Director de Cormacarena, (ii) Alcalde Municipal de la Macarena, Meta, (iii) Gobernador del Meta; y (iv) a la Directora Nacional de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en los que se advirtió que, en cumplimiento del artículo 6 del Acuerdo 024 de 1996, remitía copia de la resolución que justifica y resuelve iniciar la actuación administrativa para la constitución de una ZRC en la región de La Macarena Sector Losada Perdido, para que dentro del término de cinco (5) días hábiles presentaran las observaciones y recomendaciones que fueren pertinentes²².
13. En el año 2013, el Director Técnico de Ordenamiento Productivo del INCODER, Miguel Fernando Mejía Alfonso, requirió a CORMACARENA para que presentara sus observaciones o recomendaciones y, adjuntara la documentación necesaria para la toma de decisiones respecto de la resolución que justifica y resuelve iniciar la actuación administrativa para la constitución de una ZRC en la región de la Macarena Sector Losada Guayabero²³.
14. Aunque en el expediente de constitución de la ZRC Losada – Guayabero, no se encuentra un documento específico en el que el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) del Municipio de la Macarena, diera su concepto sobre la resolución que justifica y resuelve iniciar la actuación administrativa para la constitución de la ZRC, lo cierto es que sí se encuentra un acta del CMDR del Municipio de La Macarena en la que se concluye que el CMDR avala, de forma manifiesta, su participación en la audiencia pública para la ZRC Losada – Guayabero. Dicha acta data del 17 de agosto de 2013²⁴.
15. Sumado a lo anterior, el CMDR del municipio San Vicente del Caguán, Caquetá, expidió acta del 16 de agosto de 2013 en la que se acordó que se avala la convocatoria a audiencia pública para la ZRC Losada – Guayabero²⁵.
16. La organización campesina ASCAL-G, en aras de cumplir con el artículo 7 del Acuerdo 024 de 1996, esto es la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible para la Zona de Reserva Campesina, y aunando esfuerzos con el INCODER, logró la construcción de documentos de caracterización de la región que servirían como insumos para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible. Tales documentos son: (i) mapas detallados de la zona que pretende constituirse como de reserva

²¹ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 3, Pág. 1-4.

²² Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 2, Pág. 74-81.

²³ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 2, Pág. 245-246.

²⁴ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 2, Pág. 263-265.

²⁵ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 2, Pág. 254-262.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

campesina²⁶; (ii) Consultoría económica, zonas relativamente homogéneas y Unidad Agrícola Familiar, estudio técnico, marco orientador y bases de validación: departamento del Meta²⁷; (iii) encuestas que arrojan datos sobre los usos agrícolas del suelo, identificación de predios, fuentes hídricas, cobertura en hectáreas, tipos de cultivo y relación jurídica de los habitantes con los predios dentro de la zona que se pretende constituir como de reserva campesina²⁸; (iv) relatoría sobre la priorización de proyectos en los componentes de tierras y territorio dentro de la Zona de Reserva Campesina Losada - Guayabero²⁹; (v) informe final del estudio preliminar del estado legal de la tenencia de la tierra en sector comprendido entre los ríos Losada y Guayabero en los municipios de la Macarena, la Uribe y San Vicente del Caguán, departamento del Meta y Caquetá³⁰; (vi) archivos en formato SHP que contienen información georreferenciada sobre las coordenadas y límites de la Zona de Reserva Campesina Losada – Guayabero³¹.

17. Para hacer posible las actividades que condujeron a la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible, la comunidad campesina acompañó y participó en diligencias tales como: la realización de encuestas de caracterización, dictó talleres de socialización, gestionó la realización de la cartografía necesaria, entre otras. Lo anterior, se financió parcialmente, gracias al trabajo comunitario y colectivo de la organización campesina, quienes realizaron bazares, rifas y aportes voluntarios que permitieron costear los viáticos de sus representantes y las actividades veredales que fueron necesarias realizar.
18. Como resultado de la gestión de la organización campesina ASCAL-G, en esfuerzo conjunto con instituciones públicas y privadas, el 26 de septiembre del 2014, mediante oficio enviado al INCODER³², hizo entrega formal del Plan de Desarrollo Sostenible³³ para la constitución de la Zona de Reserva Campesina Losada – Guayabero. De esta manera se cumplió con lo estipulado en el artículo 7 del Acuerdo 024 de 1996.
19. El 8 de octubre de 2016 se celebró Audiencia Pública para el Proceso de Constitución de la Zona de Reserva Campesina del Losada – Guayabero, Municipio de La Macarena, Departamento del Meta. A la audiencia asistieron más de 50 funcionarios de entidades e instituciones del orden nacional, departamental y municipal, como también cientos de campesinos de la región, representados por ASCAL-G. En el transcurso de la audiencia se presentó el Plan de Desarrollo Sostenible para la ZRC, las instituciones invitadas hicieron algunas precisiones, se resolvieron preguntas formuladas por la comunidad y por las instituciones, se

²⁶ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 1, Pág. 1-8.

²⁷ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 4, Pág. 1-61.

²⁸ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 5, Pág. 1-20.

²⁹ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 6, Pág. 1-18.

³⁰ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 7, Pág. 1-83.

³¹ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, Archivo RAR "SHP".

³² Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 8, Pág. 150.

³³ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 8, Pág. 1-149.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

plasmaron algunos compromisos y recomendaciones³⁴. En el acta de la audiencia constan los acuerdos, observaciones, recomendaciones, y acciones a seguir en relación con el Plan de Desarrollo Sostenible y la Constitución de la ZRC. De esta forma se cumplió con lo consagrado en el artículo 8 del acuerdo 026 de 1996.

20. Por petición de la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Interior expidió la Resolución 1003 del 26 de septiembre de 2016, en esta, se certifica que: *“no se registra presencia de comunidades Indígenas, Minorías, Rom, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales ni Palenqueras en el área del proyecto “CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA DE LOSADA GUAYABERO”, localizado en jurisdicción de los municipios de la Macarena y Uribe, en el Departamento del Meta.”*³⁵.
21. En respuesta, del 3 de marzo de 2020, a derecho de petición enviado por el apoderado de las comunidades campesinas para este caso, la ANT informó sobre el estado del proceso de constitución de la ZRC de Losada - Guayabero, manifestando: *“la Agencia adelantó durante el segundo semestre de 2016 la Audiencia Pública para la socialización del [Plan de] Desarrollo Sostenible e igualmente identificó la necesidad de algunos ajustes a los documentos compilados en el expediente”*³⁶. Sobre la existencia de un cronograma de actuación en el caso, la ANT respondió *“Hasta el momento no existe un cronograma previsto, sin embargo dentro del Plan de Acción para la presente vigencia se espera ajustar los documentos necesarios para cada uno de los procesos de manera que se pueda dar continuidad al trámite de constitución de las zonas antes mencionadas”*³⁷.
22. En el marco de la *“Audiencia por la tierra, el territorio y el campesinado”*, realizada el viernes 31 de julio de 2020, la Procuraduría General de la Nación, por solicitud de las organizaciones campesinas, entre ellas las organizaciones accionantes, requirió a la Agencia Nacional de Tierras para que informara en qué estado se encontraba el proceso de constitución de las Zona de Reserva Campesina de Losada - Guayabero, y cuándo decidiría dicha solicitud de constitución.
23. El 28 de julio del año 2020, el señor William Gabriel Reina Tous, jefe de la oficina de planeación de la ANT, respondió al requerimiento de la Procuraduría General de la Nación en los siguientes términos: *“Durante la presenta vigencia, la ANT en aras de impulsar el trámite y actualizar la información con que cuenta, ha dado continuidad a los procesos iniciados por el extinto Incoder y es así que con oficio radicado No. 20204300215291 del 05 de marzo de 2020 solicitó al Director de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito UNODC, certificar sobre presencia de*

³⁴ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 9, Pág. 25-35.

³⁵ Ver carpeta: Expediente ZRC Losada - Guayabero, PDF número 10, Pág. 375-378.

³⁶ Ver carpeta: Expediente común, PDF número 2, Pág. 5.

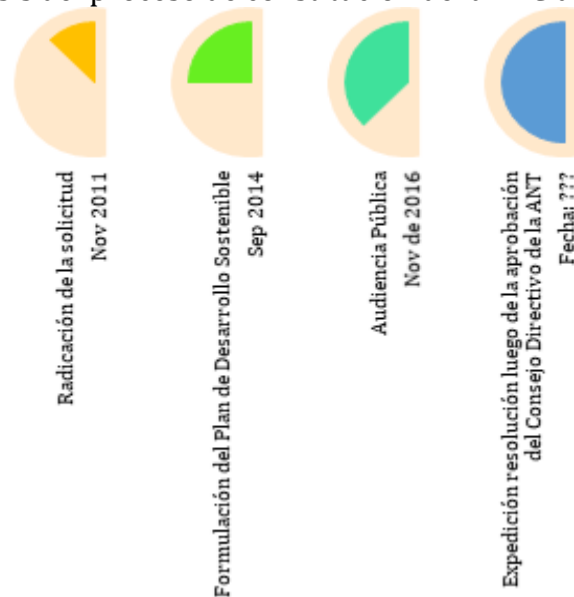
³⁷ Ibidem.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

cultivos ilícitos en la zona pretendida no obstante, no se ha recibido respuesta sobre la petición. Finalmente, se menciona que la ANT ha previsto ajustar y/o actualizar el Plan de Desarrollo Sostenible. Agrega dicha Agencia que “no se tiene una fecha para la decisión de estas ZRC puesto que depende de las solicitudes realizadas y de ser necesario de la actualizar el Plan de Desarrollo Sostenible.”³⁸.

24. Pese a que las comunidades campesinas de la zona, representadas por ASCAL-G, han cumplido cabalmente con cada requisito consagrado en el Acuerdo 024 de 1996 expedido por el extinto INCORA, la ANT ha tenido una actitud omisiva y dilatante. Desde hace más de cuatro (4) años no se realiza ninguna actuación administrativa dirigida a avanzar de manera decidida con el proceso de constitución, lo que ha desembocado en la ausencia de reconocimiento del territorio campesino de Losada – Guayabero, quedando pendiente el último trámite de la actuación, llevar el caso al Consejo Directivo de la ANT para la decisión final.

Diagrama 1: Síntesis del proceso de constitución de la ZRC de Losada - Guayabero.



Caso: ZRC Sumapaz

25. En relación con el proceso de constitución de la **Zona de Reserva Campesina Sumapaz**, el Concejo Distrital de Bogotá, mediante Acuerdo 465 del 10 de febrero de 2011, dictó normas para el fomento de la participación de las organizaciones campesinas en el impulso de la ZRC y de otras formas de gestión social y ambiental del territorio rural en el distrito capital.
26. El 10 de septiembre de 2011 en la localidad de Sumapaz, Bogotá D.C., el INCODER realizó un seminario-taller con la Junta Directiva del Sindicato de los

³⁸ Ver carpeta: Expediente común, PDF número 3, Pág. 16-19.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Trabajadores Agrícolas de Sumapaz “SINTRAPAZ”, los directivos de la Asociación de Juntas de Acción Comunal “ASOJUNTAS”, delegados y líderes campesinos, representantes de la Alcaldía Local de Sumapaz, Ediles de la Junta Administradora Local y el Comité Local de Impulso de las Zonas de Reserva Campesina, delegados – funcionarios del Parque Natural Nacional Sumapaz, Secretaria Distrital de Planeación, Secretaría de Desarrollo Económico e Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal “IDPAC”, escenario que sirvió para hacer una amplia explicación y exposición de los antecedentes, legislación, objetivos, condiciones y trámites para la constitución de Zonas de Reserva Campesina³⁹.

27. Lo anterior, sumado a la preocupación ambiental que le generaba a la comunidad campesina la propuesta de realizar Megaproyectos en su territorio, en específico una hidroeléctrica que sería construida por una empresa extranjera, así como su intención de actuar a favor de la conservación ambiental limitando la frontera agrícola y la necesidad apremiante de garantizar el acceso a la tierra para las familias campesinas de la región, desembocó en la selección concertada de la zona que se pretende constituir como de reserva campesina.
28. Los días 4 de agosto y 21 de septiembre de 2011, la Junta Directiva de SINTRAPAZ, el presidente de la Asociación de Juntas Comunes de Sumapaz “ASOJUNTAS” y delegados de las diferentes veredas, elevaron formalmente, ante la gerencia del INCODER, la solicitud de constitución de una ZRC, además manifestaron su apoyo e intención de concertar con el INCODER, autoridades ambientales, entidades distritales e instituciones públicas, el trámite, procedimiento, plan de acción y el cronograma de actividades para seleccionar, delimitar y constituir la ZRC de Sumapaz⁴⁰. Con esta solicitud, las organizaciones representativas de los intereses de los campesinos “SINTRAPAZ” y “ASOJUNTAS”, dieron cumplimiento a lo estipulado en el artículo 1, 4 y 5 del Acuerdo 024 de 1996 expedido por el extinto INCORA.
29. El INCODER, expidió la Resolución No. 03180 del 25 de noviembre de 2011 en la que resolvió iniciar la actuación administrativa para la selección, delimitación y constitución de una Zona de Reserva Campesina en la localidad de Sumapaz, Distrito Capital de Bogotá⁴¹.
30. En la misma Resolución, el INCODER, dio cumplimiento al artículo 6 del acuerdo 024 de 1996, en consecuencia, ordenó el traslado de la solicitud de constitución y de los documentos que justifican la iniciación del trámite al director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, al Alcalde de la localidad de

³⁹ Así consta en la parte motiva de la Resolución No.03180 del 25 de noviembre de 2011 “*Por la cual se inicia el trámite administrativo para seleccionar, delimitar, y constituir una Zona de Reserva Campesina en la localidad de Sumapaz Distrito Capital de Bogotá*” expedida por el INCODER.

⁴⁰ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 2, Pág. 273-277 y 285-286.

⁴¹ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 1, Pág. 1-4.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Sumapaz, a la Unidad Local de Desarrollo ULDER y al Comité Intersectorial del Desarrollo Rural de la Localidad de Sumapaz, para que presentaran las observaciones y recomendaciones pertinentes⁴².

31. Sumado a lo anterior, el 14 de junio de 2013, mediante oficio enviado a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el INCODER remitió copia de la Resolución que justifica y resuelve iniciar la actuación administrativa para la constitución de la ZRC de Sumapaz para que la CAR presentara las observaciones o recomendaciones y adjuntara la documentación necesaria para la toma de decisiones respecto del particular⁴³.
32. Asosumpaz y las organizaciones representantes de los intereses campesinos de la región, en aras de cumplir con el artículo 7 del Acuerdo 024 de 1996, esto es la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible para la ZRC, y aunando esfuerzos con el INCODER y otras instituciones públicas y privadas, logró la construcción de documentos de caracterización de la región que servirían como insumos para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible. Tales documentos son: (i) Convenio de asociación No. 648 del 16 de octubre de 2012, celebrado entre la Alcaldía Local de Sumapaz, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Asociación Campesina de Sumapaz (Asosumpaz), con el fin de aunar recursos y acompañar a las comunidades campesinas y al INCODER, en la etapa de formulación del Plan de Desarrollo Sostenible; (ii) Perfil territorial de la ZRC Localidad 20 de Sumapaz⁴⁴; (iii) Resumen ejecutivo del perfil territorial de la Zona de Reserva Campesina de la Localidad de Sumapaz⁴⁵; (iv) Convenio de asociación número 362-201 del 22 de noviembre de 2011, celebrado entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA, con el objeto de fomentar la participación de las organizaciones campesinas del territorio rural del Distrito Capital en el impulso de formas de gestión social y ambiental del territorio, en especial, ZRC, para el apoyo y estabilización de la economía rural⁴⁶; (v) Los campesinos y las ZRC, documento de trabajo No. 1⁴⁷.
33. Para hacer posible las actividades que condujeron al avance en la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible, la comunidad campesina local tuvo que unir esfuerzos para lograr que, a través de convenios interinstitucionales, se pudiese contratar profesionales que aportaran en la construcción de los documentos necesarios, se invirtieron bastos recursos humanos para lograr la gestión de todas las actividades necesarias, y, con el fin de costear los viáticos de los líderes de la organización campesinas realizaron rifas, bazares y aportes voluntarios.

⁴² Ibidem

⁴³ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 2, Pág. 14-15.

⁴⁴ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 3, Pág. 1-57.

⁴⁵ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 4, Pág. 1-13.

⁴⁶ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 5, Pág. 1-3.

⁴⁷ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 6, Pág. 1-16.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

34. Como resultado de la gestión realizada por las organizaciones campesinas de la región de Sumapaz, ASOSUMAPAZ, en esfuerzo conjunto con instituciones públicas y privadas, el día 16 de mayo del año 2013, mediante oficio enviado al INCODER, hizo entrega formal del Plan de Desarrollo Sostenible para la constitución del Zona de Reserva Campesina Sumapaz⁴⁸. De esta manera se cumplió con lo estipulado en el artículo 7 del acuerdo 024 de 1996.
35. El día 27 de octubre del año 2013, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante oficio No. 20132132452, emitido por la Subdirectora de Administración de Recursos Naturales y Áreas Protegidas, dio su concepto favorable a la constitución de la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz al indicar: *“así las cosas, la Corporación manifiesta que no tiene objeción al establecimiento de la mencionada reserva campesina, siempre y cuando se dé estricto cumplimiento al régimen de usos establecido”*⁴⁹.
36. Por petición del INCODER, el Ministerio del Interior expidió la Resolución 1327 del 12 de septiembre de 2013, en esta, se certifica que: *“no se registra presencia de comunidades Indígenas, Minorías, Rom, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales ni Palenqueras en el área del proyecto “ZONA DE RESERVA CAMPESINA EN LA REGIÓN DEL SUMAPAZ”, localizado en jurisdicción de la ciudad de Bogotá D.C., en el Departamento de Cundinamarca.”*⁵⁰.
37. El 27 de agosto de 2016 en el centro de convenciones Mario Upegui, vereda San Juan, Corregimiento de San Juan de Sumapaz se celebró audiencia pública a la que asistieron 118 funcionarios de las instituciones convocadas y casi 400 campesinos de la región. En el transcurso de la misma, se presentó a los asistentes el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC, se resolvieron las preguntas formuladas por los asistentes, se pactaron los compromisos, se construyeron las conclusiones de la actividad y, por último, se levantó el acta de la audiencia, la cual fue firmada por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y los funcionarios de las instituciones del Estado. Allí constan los acuerdos, observaciones, recomendaciones, y acciones a seguir en relación con el Plan de Desarrollo Sostenible y la Constitución de la Zona de Reserva Campesina, tal como lo ordena el artículo 8 del Acuerdo 026 de 1996⁵¹.
38. El día 2 de octubre de 2017, la jefe de la oficina jurídica de la ANT, le remite al Director de Acceso a Tierras de la Agencia, el concepto jurídico emitido por esa oficina sobre el proyecto de acuerdo *“por el cual se constituye y delimita la ZRC de Sumapaz, localizada en la localidad 20 de la ciudad de Bogotá”, en tal concepto se concluye que, “se encuentra acorde y acata de manera general los*

⁴⁸ Así consta en oficio enviado por la ANT a la CAR de Cundinamarca, Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 7, Pág. 2.

⁴⁹ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 27, Pág. 1-4.

⁵⁰ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 2, Pág. 46-49.

⁵¹ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 8, Pág. 2-5.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

lineamientos necesarios para su realización contemplados en la Constitución Política y la Ley"⁵².

39. De acuerdo con las observaciones surgidas en la Audiencia Pública y con base en las recomendaciones de las entidades participantes, SINTRAPAZ, ajustó y actualizó el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Sumapaz, remitiéndolo, mediante oficio del 7 de marzo de 2017, a la ANT⁵³.
40. El 5 de junio de 2017, la ANT le comunicó al presidente de SINTRAPAZ sobre nuevas observaciones y comentarios que ameritaban un nuevo ajuste y actualización del documento Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Sumapaz⁵⁴.
41. La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA remitió a la ANT un documento en el que realiza observaciones al Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Sumapaz, concluye diciendo que, *“si bien es cierto que no existe una restricción legal para la declaratoria de la ZRC, también lo es que al estar ubicada en zona de páramos no podrá cumplir muchos de los objetivos propuestos para la figura como son la adjudicación de baldíos, la implementación de proyectos productivos y el fortalecimiento de la actividad agropecuaria.*^{55”}
42. Durante el segundo semestre de 2017, se realizaron diferentes mesas técnicas conformadas por representantes de SINTRAPAZ, ANZORC, ANT, Ministerio de Agricultura, Instituto Humboldt, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobierno Distrital de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, con el objetivo de revisar y sanear las observaciones y consideraciones hechas por la UPRA y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Sumapaz⁵⁶.
43. Cabe señalar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidió la Resolución No. 1434 del 14 de julio 2017 “Por medio de la cual se delimita el Área de Páramos Cruz Verde - Sumapaz y se adoptan otras disposiciones”⁵⁷, esta delimitación se superpone en un alto porcentaje con el área pretendida como de ZRC. En los documentos técnicos de la resolución se recomienda la constitución de la ZRC para la gestión de los conflictos que aquejan a la zona⁵⁸.
44. El 12 de diciembre del 2017, tuvo lugar la Décima Quinta Sesión del Consejo Directivo de la ANT, en el orden del día figuró la aprobación del Acuerdo “Por el

⁵² Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 8, Pág. 61-68.

⁵³ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 8, Pág. 24-28.

⁵⁴ Así consta en oficio enviado por la ANT a la CAR de Cundinamarca, Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 7, Pág. 3.

⁵⁵ Ibidem

⁵⁶ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 8, Pág. 37-46.

⁵⁷ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 28, Pág. 1-19.

⁵⁸ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 29, Pág. 115-131.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

cual se constituye y delimita la Reserva Campesina de Sumapaz, localizada en la localidad 20 de la ciudad de Bogotá”, sobre este punto, el delegado del Ministerio de Ambiente dijo: *“el proyecto de Acuerdo se analizó encontrándose algunos vacíos en los elementos normativos, el páramo fue recientemente delimitado mediante la Resolución 1434 de 2017, esto no se ve reflejado en la presentación realizada”,* añadió la siguiente propuesta: *“El Plan de Desarrollo Sostenible debe ser actualizado y ajustado, se debe reconocer la prohibición de las actividades agropecuarias y debe comunicarse a los campesinos esta situación actual, de manera que no se generen falsas expectativas con relación a la producción agropecuaria.”,* puntualizó que, *“el acuerdo debe dejar expreso que no se debe atender actividades agropecuarias en las zonas de páramo... por lo que este plan de desarrollo sostenible no correspondería, lo que impediría la toma de decisión”*⁵⁹.

La UPRA manifestó que la línea de páramo es la razón que genera el conflicto que hace inviable la declaratoria de la ZRC. El representante del Ministerio del Interior manifestó que *“debería constituirse la reserva campesina sobre el 30% del terreno que no es páramo, mientras se define el plan de manejo y se concientiza a la comunidad y en un segundo momento ampliar la zona campesina”*⁶⁰.

En contraste, el Dr. Javier Flórez, de la Dirección de Acceso a Tierras de la ANT, informó que los usos del suelo de la ZRC están planteados en el Plan de Desarrollo Sostenible, añadió que el artículo cuatro del acuerdo puesto en consideración contiene un periodo de transición que comprende el momento desde la constitución formal de la ZRC, hasta la necesaria actualización de su Plan de Desarrollo Sostenible por el tema de la zona de páramo. Anotó que el artículo 3 del proyecto de acuerdo manifiesta que la constitución de la ZRC tendrá en cuenta las disposiciones legales que en materia ambiental existen y las que surjan, reiteró en que el acuerdo contaba con el visto bueno de la oficina jurídica de la ANT y en que no existe actualmente una norma que prohíba la constitución de una ZRC en zonas de páramos⁶¹.

El Director de la Agencia Nacional de Tierras, teniendo en cuenta las observaciones presentadas y lo planteado en la sesión, solicitó a los miembros del Consejo Directivo que no fuese sometido a consideración la aprobación del acuerdo, ya que deben realizarse los ajustes necesarios al Plan de Desarrollo Sostenible. En consecuencia, el proyecto de acuerdo fue retirado del orden del día⁶².

45. Durante el primer semestre de 2018, se realizaron diferentes mesas técnicas de trabajo conformadas por representantes de SINTRAPAZ, UPRA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANT, ANZORC, Unión Europea y el Instituto Humboldt, con el objetivo de revisar y sanear las observaciones y consideraciones

⁵⁹ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 9, Pág. 1-7.

⁶⁰ Ibidem

⁶¹ Ibidem

⁶² Ibidem

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

hechas por el Consejo Directivo de la ANT al Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Sumapaz⁶³.

46. Como resultado de las mesas técnicas de trabajo, SINTRAPAZ, logró la construcción de un documento técnico anexo⁶⁴ que formaría parte integral del Plan de Desarrollo Sostenible y que armoniza el PDS con las problemáticas expuestas por el Consejo Directivo de la ANT.
47. El día 20 de febrero de 2019, el Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras, Diego Fernando Trujillo Marín, mediante el Auto No. 1 de Vigilancia Especial No. 6/19, designó a la doctora Martha Carvajalino Villegas, Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá, como vigilante especial del Ministerio Público para el procedimiento de constitución de la ZRC de Sumapaz⁶⁵.
48. El Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, en fallo del 11 de septiembre de 2019, proferido bajo el radicado 110013337040201900257-00, consideró que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital, petición, trabajo y participación ambiental durante el proceso de delimitación del páramo⁶⁶. La decisión judicial identificó la existencia de un conflicto social *“por un lado los derechos de los campesinos que se dedican a la agricultura, de manera tradicional, en los linderos del páramo Cruz Verde - Sumapaz, y por otro, la protección especial que tiene el ecosistema paramuno, al ser eje fundamental de fuentes hídricas para todos los municipios que comprende”*.

El Juez Constitucional ordenó dejar sin efecto la resolución No. 1434 del 14 de junio de 2017. Pérdida de fuerza ejecutoria que entró a regir el 13 de septiembre de 2020 en virtud de la notificación que se hiciera al Ministerio de Ambiente el 13 de septiembre de 2019, todo, mientras el Ministerio inicia y desarrolla un proceso de participación amplio, eficaz, y deliberativo con el fin de que las comunidades que habitan en los 25 municipios que hacen parte del Páramo Cruz Verde - Sumapaz, participen de la delimitación.

49. El 19 de noviembre de 2019, la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá, solicitó a la ANT que le informara sobre el estado de la actuación administrativa dirigida a la constitución de la ZRC del Sumapaz, también solicitó que se le diera impulso a la actuación administrativa⁶⁷.
50. El 12 de diciembre de 2019, la ANT, respondió al requerimiento de la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá, en la respuesta,

⁶³ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 10, Pág. 1-37.

⁶⁴ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 11, Pág. 1-35.

⁶⁵ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 12.

⁶⁶ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 26.

⁶⁷ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 13.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

además de contar lo que se ha narrado con anterioridad, se concluye de la siguiente manera: *“es pertinente señalar que uno de los requerimientos más importantes desde la máxima autoridad ambiental, es el de ajustar la zonificación en el área pretendida como ZRC, tarea que no es posible realizar hasta tanto la Corporación Autónoma Ambiental no realice esta zonificación e informe sobre los resultados de la misma. Por lo anterior, resultan imperativas las acciones de la Máxima Autoridad Ambiental toda vez que son vinculantes al interior del trámite de constitución de esta Zona de Reserva Campesina”*⁶⁸.

51. El 8 de enero del año 2020, la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá, solicitó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca que informara sobre (i) las actuaciones que a la fecha había adelantada la CAR en relación con la zonificación que la Resolución 1434 impusiera (la cual delimita el páramo) y el estado de la referida zonificación; (ii) precisar si el proceso de zonificación ha contado con la participación de las comunidades campesinas; (iii) cuáles son los efectos de la decisión judicial del 11 de septiembre de 2019 dentro del radicado 11001333704020190025700 en relación con el proceso de zonificación; (iv) pronunciamientos hechos por la CAR en relación con el proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz⁶⁹.
52. En oficios del 27 de enero⁷⁰ y 3 de febrero de 2020⁷¹, la CAR dio respuesta al requerimiento de la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá, allí, entre otras cosas, la CAR reconoce que la zonificación del páramo de Cruz Verde – Sumapaz aún no se ha iniciado, al respecto dijo: *“Para el páramo Cruz Verde – Sumapaz aún no se ha iniciado el proceso de zonificación entre otras razones, porque el Gobierno Nacional expidió la Ley 1930 del 27 de julio de 2018 por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, en la cual se manifiesta que los Planes de Manejo Ambiental se realizarán en un plazo de 4 años y con un horizonte de implementación a 10 años. Es importante mencionar que la citada ley se encuentra en proceso de reglamentación ya que algunos conceptos quedaron muy generales y son insumo para la elaboración de usos y plan de manejo.”*, agregó que: *“No obstante lo anterior, un juez constitucional ordenó dejar sin efecto la resolución No. 1434 del 14 de junio de 2017, pérdida de ejecutoria del acto administrativo que entra a regir el 13 de septiembre de 2020 en virtud de la notificación que se hiciera de la decisión del MADS el 13 de septiembre de 2019, mientras dicho ministerio realiza un proceso de participación amplio, eficaz y deliberativo con el fin de que las comunidades que habitan en el Páramo Cruz Verde – Sumapaz participen de la delimitación. Es decir, por ahora la delimitación no tiene validez y el proceso de zonificación, régimen de usos y plan de manejo se encuentra suspendido.”* (subrayado por fuera del original).

⁶⁸ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 14.

⁶⁹ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 15.

⁷⁰ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 16.

⁷¹ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 17.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

53. El 8 de enero de 2020, la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá, requirió y exhortó a la Agencia Nacional de Tierras para que adelantara las actuaciones administrativas necesarias para el impulso de la actuación administrativa, con el objeto de que la zonificación del Páramo de Sumapaz – Cruz Verde que se vio afectada por la decisión judicial que deja sin efecto la delimitación, no se constituya en un requisito que suspenda de facto e indefinidamente sin sustento legal expreso la actuación a cargo de la ANT⁷².
54. El 26 de febrero de 2020, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en respuesta a petición de conformar una mesa técnica para avanzar en el procedimiento de constitución de la ZRC de Sumapaz, elevada por la ANT, contestó que, para el páramo de Cruz Verde -Sumapaz aún no se ha iniciado el proceso de zonificación, lo anterior debido a la expedición de la Ley 1930 del 27 de julio de 2018 *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”*, en la cual se estipula que los Planes de Manejo Ambiental se realizarán en un plazo de 4 años y con un horizonte de implementación a 10 años, por otra parte, el artículo 12 de la Resolución No. 886 de 2018 *“Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados”*, señala que la zonificación de las áreas delimitadas y su correspondiente plan de manejo deben ser aprobados por el consejo o junta directiva de la autoridad ambiental competente, y el parágrafo de ese artículo expresa que, cuando el área delimitada comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, la zonificación y el plan de manejo de las áreas delimitadas deberá ser adoptado en comisión conjunta con el fin de que exista un manejo armónico del territorio, así las cosas, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, afirma que no puede ajustar la zonificación el área pretendida de la Zona de Reserva Campesina, de forma unilateral, sin tener en cuenta la comisión conjunta. Añadió la CAR, que, para la zonificación y régimen de usos se debe realizar el proceso de identificación y caracterización de actores sociales que viven en el páramo delimitado, lo cual se hará predio a predio, una vez se haya resuelto *“lo relacionado con la decisión judicial y la reglamentación de la Ley 1930 de 2018”*⁷³.
55. En respuesta de 3 de marzo de 2020, a derecho de petición enviado por el apoderado de las comunidades campesinas en este caso, la ANT se pronuncia sobre el proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz, manifestando que la Agencia se encontraba supeditada a que la Corporación Autónoma Regional retomara el trámite de zonificación correspondiente y así continuar la constitución de la ZRC de Sumapaz⁷⁴.
56. El día 21 de agosto de 2020, la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá, envió oficios al Ministerio de Ambiente, Ministerio de Agricultura,

⁷² Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 18.

⁷³ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 19.

⁷⁴ Ver carpeta: Expediente común, PDF número 2, Pág. 5-6.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Agencia Nacional de Tierras y SINTRAPAZ, en los que convoca y cita a una reunión en la que se logre dar el impulso procesal que necesita la ZRC de Sumapaz, dicha reunión fue calendada para el día 10 de septiembre de 2020⁷⁵.

57. En el marco de la “Audiencia por la tierra, el territorio y el campesinado” realizada el viernes 31 de julio de 2020, de manera previa, la Procuraduría General de la Nación, por solicitud de las organizaciones campesinas, entre ellas las organizaciones accionantes, requirió a la Agencia Nacional de Tierras para que informara en qué estado se encontraba el proceso de constitución de las Zonas de Reserva Campesina de Sumapaz.

58. El 28 de julio del año 2020, el señor William Gabriel Reina Tous, jefe de la oficina de planeación de la ANT, respondió al requerimiento de la Procuraduría General de la Nación en los siguientes términos: *“Proceso culminado y presentado año 2018 al Consejo Directivo; éste órgano requirió realizar sesiones de trabajo con autoridad ambiental entorno a la Resolución 1434 de 2017 ‘Por medio de la cual se delimitó el Área de Páramos Cruz Verde – Sumapaz y se adoptan otras determinaciones”*. También señaló que, a través de oficio radicado No. 20204300069251, la ANT le solicitó a la CAR de Cundinamarca conformar una mesa técnica que permitiera reanudar el proceso de constitución de la Zona de Reserva Campesina Sumapaz; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante el radicado 20202114133, respondió que, para el páramo de Cruz Verde -Sumapaz aún no se ha iniciado el proceso de zonificación, lo anterior debido a la expedición de la Ley 1930 del 27 de julio de 2018 *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”*, en la cual se estipula que los Planes de Manejo Ambiental se realizaran en un plazo de 4 años y con un horizonte de implementación a 10 años, por otra parte, el artículo 12 de la Resolución No. 886 de 2018 *“Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados”*, señala que la zonificación de las áreas delimitadas y su correspondiente plan de manejo deben ser aprobados por el consejo o junta directiva de la autoridad ambiental competente, y el parágrafo de ese artículo expresa que, cuando el área delimitada comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, la zonificación y el plan de manejo de las áreas delimitadas deberá ser adoptado en comisión conjunta con el fin de que exista un manejo armónico del territorio, así las cosas, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, afirma que no puede ajustar la zonificación del área pretendida a través de la Zona de Reserva Campesina, de forma unilateral, sin tener en cuenta la comisión conjunta. Añadió la CAR, que, para la zonificación y régimen de usos se debe realizar el proceso de identificación y caracterización de actores sociales que viven en el páramo delimitado, lo cual se hará predio a predio, una vez se haya resuelto *“lo relacionado con la decisión judicial y la reglamentación de la Ley 1930 de 2018”*. Por lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras, considera que es un requisito *“sine qua non el documento de zonificación*

⁷⁵ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 20, Pág 1-15.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

por parte de la CAR para dar continuidad al procesos mencionado”, por último, añadió, que la Agencia Nacional de Tierras se encontraba supeditada a que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca retome el trámite de zonificación correspondiente y así continuar la hoja de ruta en clave de avanzar con el proceso de constitución de la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz⁷⁶.

59. El 5 de agosto de 2020 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible a través del oficio 8201-02-20467 responde la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá a propósito de la armonización entre las normas que protegen el páramo de Cruz Verde-Sumapaz y el proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz:

Valga la pena resaltar que este Ministerio no ha cuestionado la coexistencia de la zona de reserva campesina con el páramo delimitado, de hecho la Ley 1930 de 2018, plantea varios instrumentos que buscan garantizar la permanencia de las comunidades campesinas en los páramos bajo principios que permitan garantizar el suministro de servicios ecosistémicos del páramo, sin la intervención de nuevas áreas y bajo el desarrollo exclusivo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles “haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos”. Para estos fines la norma contempla el desarrollo de instrumentos dirigidos a la investigación y asistencia técnica (artículo 11^o), diseño de estrategias con enfoque diferencial (artículo 12^o), la posibilidad de que los habitantes tradicionales de los páramos puedan convertirse como gestores de páramos e incluso asociarse con el fin de “participar en programas y proyectos de protección, restauración, sustitución o reconversión de actividades no permitidas, la ejecución de negocios verdes, entre otras, llamadas a participar en la formulación e implementación del Plan de Manejo Ambiental” (artículos 16^o y 17^o), entre otras disposiciones contenidas en los capítulos de enfoque poblacional y de financiación, dirigidas a la gestión integral del páramo con el fomento de la participación ciudadana.

Es importante mencionar así mismo, que el fallo del Juzgado ordena que el proceso participativo se realice ajustándose a las reglas contenidas en los numerales 19.2 y 19.3 de la Sentencia T-361 de 2017, la cual considera en este último, que el acto administrativo de delimitación deberá contener los lineamientos para los programas de reconversión y sustitución de actividades prohibidas, así como, un modelo de financiación, instrumentos que lejos de impedir la existencia de la reserva habilitan la operatividad de una zona de reserva campesina. Ambos procesos deben sin embargo ser respetuosos de las disposiciones contenidas en la Ley 1930 de 2018 y resultar de las consultas y el diálogo con la comunidad involucrada, motivo por el cual, deberán tender hacia resultados similares en lo que a la gestión de la actividad agropecuaria y protección del ambiente se refiere⁷⁷.

60. El 10 de septiembre de 2020 se llevó a cabo la reunión convocada por la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá⁷⁸, en esta reunión, la

⁷⁶ Ver carpeta: Expediente común, PDF número 3, Pág. 16-19

⁷⁷ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 23, Pág 13-14.

⁷⁸ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, vídeo “Reunión Procuraduría 10 de septiembre de 2020”

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Procuraduría exhortó a la Agencia Nacional de Tierras para que, en concurso con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, entreguen, a más tardar, el día 20 de septiembre de 2020, un plan de trabajo concreto y específico mediante el cual se puedan superar todos los obstáculos y de una vez por todas pueda finalizarse el trámite administrativo tendiente a la constitución de la ZRC de Sumapaz.

61. El día 22 de septiembre de 2020, la ANT, le entregó a la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá, el plan de trabajo mediante el cual se espera avanzar en el trámite administrativo para la constitución de la ZRC de Sumapaz⁷⁹. El plan de trabajo entregado consiste en un archivo de excel que enumera doce (12) actividades, las cuales prometen ser realizadas, por las instituciones responsables (CAR, Min Agricultura, ANT, Min Ambiente, UPRA), a más tardar, la última semana del mes de agosto del año 2021. Las actividades planificadas buscarían finalizar el trámite administrativo para la constitución de la ZRC en cuestión, de manera que, la última actividad programada, consiste en la presentación del proyecto de acuerdo mediante el cual se delimita y constituye la ZRC de Sumapaz, ante el Consejo Directivo de la ANT para su respectiva aprobación⁸⁰.
62. El día 28 de septiembre de 2020, la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá, envió oficio a la ANT en el que la requiere para que rinda informes trimestrales sobre el avance del plan de trabajo que permita la constitución de la ZRC de Sumapaz⁸¹.
63. El 7 de octubre de 2020 el Concejo de Bogotá entregó la Orden de Excelencia Ambiental José Celestino Mutis, con motivo del Día Mundial del Medio Ambiente de parte del Concejo de Bogotá a Sintrapaz por la labor de protección del sindicato frente al páramo de Sumapaz⁸².
64. El 23 de noviembre de 2020 se llevó a cabo la reunión del Comité de verificación del proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz liderado por la PGN, en dicho espacio un integrante de Sintrapaz manifestó la inconformidad de dicha organización frente al plan de trabajo y la hoja de ruta presentada por la ANT, al considerar que es la misma agenda que se presentó después del rechazo del Consejo Directivo de la ANT en 2017, sin valorar el trabajo realizado en ese momento con la ANT, Minambiente y Desarrollo Sostenible y la CAR junto a la comunidad, en donde se daba por superadas las objeciones presentadas, en ese momento, con el documento técnico al que se llegó después de la realización de

⁷⁹ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 21, Pág 1-2.

⁸⁰ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, EXCEL número 22.

⁸¹ Ver carpeta: Expediente ZRC Sumapaz, PDF número 24, Pág. 1-3.

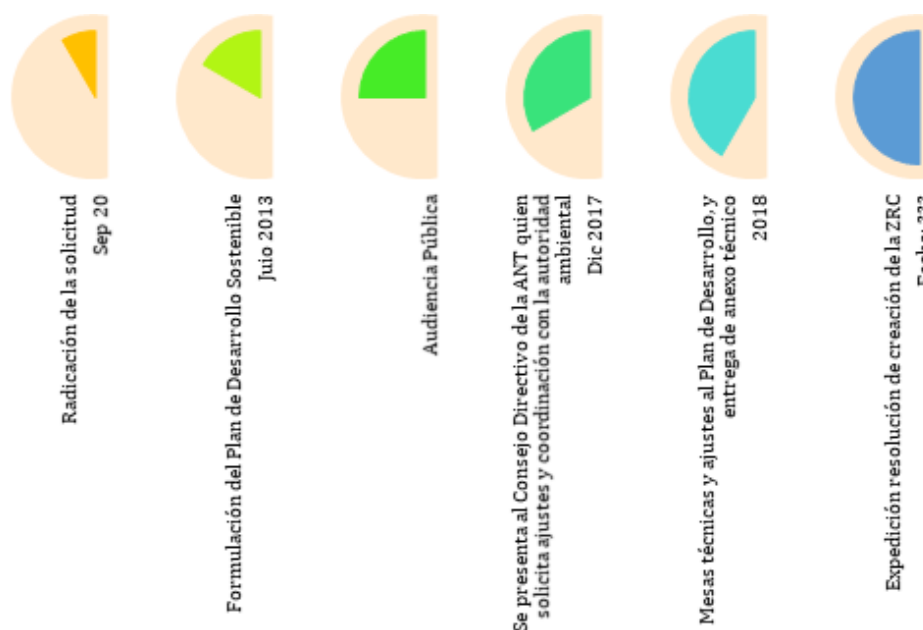
⁸² Canal Capital. Concejo reconoció a campesinos de Sumapaz por protección del páramo. 7 de octubre de 2020. Disponible en: <https://conexioncapital.co/concejo-reconocio-a-campesinos-de-sumapaz-por-proteccion-del-paramo/>

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

aproximadamente 5 reuniones en donde se buscó llegar a consensos. Por lo que rechaza la decisión de no avanzar en la constitución de la ZRC hasta que no haya zonificación del páramo, reiterando el cumplimiento de todas las etapas exigidas por el Acuerdo 024 de 1996 para la constitución de la zona de reserva. En caso de requerirse un nuevo ajuste del plan de desarrollo sostenible se solicita que el Consejo Directivo de la ANT constituya la ZRC y se ordene de manera inmediata un proceso de ajuste y de revisión de dicho plan.

65. Pese a lo anterior, y a que las comunidades campesinas de la zona, representadas por “SINTRAPAZ”, “ASOJUNTAS” y “ASOSUMAPAZ”, han cumplido cabalmente con cada requisito consagrado en el Acuerdo 024 de 1996 expedido por el extinto INCORA y “Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, la Agencia Nacional de Tierras ha tenido una actitud omisiva que ha desembocado en que, a la fecha no se haya expedido la Resolución de constitución de la Zona de Reserva Campesina Sumapaz, resolución que, de acuerdo al acuerdo citado supra, es el último paso a seguir para culminar el proceso de constitución de una Zona de Reserva Campesina.

Diagrama 2: Síntesis del proceso de constitución ZRC de Sumapaz.



Caso ZRC Güejar Cafre

66. En relación con el proceso de constitución de la **Zona de Reserva Campesina Güejar - Cafre**, Las comunidades campesinas pertenecientes a la Asociación campesina para la agricultura orgánica y el comercio justo en la cuenca del río

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Güéjar – AGROGÜEJAR, desde el año 2011 iniciaron procesos organizativos y de gestión en aras de lograr la constitución de la Zona de Reserva Campesina Güéjar – Cafre.

67. De acuerdo con las comunidades campesinas de la región, ellas han sufrido, por muchos años, la represión estatal, el fenómeno de los cultivos ilícitos, la no adjudicación de tierras a los labriegos de esa zona y el desplazamiento forzado. Factores que han comprometido la seguridad personal y la vida de los campesinos y líderes sociales. Es en este contexto, en 2011, cuando AGROGÜEJAR, inició las actividades tendientes a la constitución de la ZRC Güéjar – Cafre.
68. El 19 y 20 de mayo del 2011, en el caserío de Puerto Toledo, municipio de Puerto Rico, Meta, el INCODER realizó un seminario – taller con las comunidades campesinas pertenecientes a la Asociación campesina para la agricultura orgánica y el comercio justo en la cuenca del río Güéjar – AGROGÜEJAR, en presencia de la Dirección de Parques Nacionales Naturales de Colombia y de la Corporación Autónoma Regional de la Macarena – CORMACARENA; en él se le proporcionó a la comunidad campesina una explicación y exposición de los antecedentes, legislación, objetivos, condiciones y trámites para la constitución de una ZRC⁸³.
69. Lo anterior, junto con el trabajo de la organización campesina, desembocó en la selección concertada de la zona que se pretende constituir como ZRC. El 11 de marzo⁸⁴ y 20 de mayo de 2011⁸⁵, los delegados de AGROGÜEJAR junto a los representantes de diecisiete (17) veredas de la región, elevaron formalmente, ante la gerencia del INCODER, la solicitud de constitución de la ZRC, además, manifestaron su apoyo e intención de concertar con el INCODER el trámite, procedimiento y cronograma de actividades, mediante la creación de un comité de impulso local conformado por un equipo técnico de AGROGÜEJAR y Parques Nacionales. Con esta solicitud, la organización representativa de los intereses de los campesinos AGROGÜEJAR, dió cumplimiento a lo estipulado en el artículo 1, 4 y 5 del Acuerdo 024 de 1996 expedido por el extinto INCORA.
70. En virtud de la anterior solicitud, el INCODER, expidió la Resolución No. 02059 del 11 de agosto de 2011 en la que resolvió iniciar la actuación administrativa para la selección, delimitación y constitución de una Zona de Reserva Campesina en la región de la Macarena sector Ariari, Güéjar - Cafre Meta⁸⁶.

⁸³ Así consta en la parte motiva de la Resolución No.02059 del 11 de noviembre de 2011 *“Por la cual se inicia el trámite administrativo para seleccionar, delimitar, y constituir una Zona de Reserva Campesina en la Región de la Macarena sector Ariari, Güéjar-Cafre Meta ”* expedida por el INCODER. Ver carpeta: Expediente ZRC Güéjar - Cafre, PDF número 1.

⁸⁴ Ver carpeta: Expediente ZRC Güéjar - Cafre, PDF número 2, Pág. 1-2.

⁸⁵ Ver carpeta: Expediente ZRC Güéjar - Cafre, PDF número 2, Pág. 22-24.

⁸⁶ Ver carpeta: Expediente ZRC Güéjar - Cafre, PDF número 1.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

71. El día 28 de septiembre de 2011, el Director Técnico de Ordenamiento Productivo del INCODER, Héctor Cárdenas Garzón, solicitó al Director de la Corporación Autónoma Regional de la Macarena - CORPOMACARENA, el concepto sobre la viabilidad ambiental de la delimitación de la ZRC que se proyectaba constituir en el Área de Manejo Especial de la Macarena⁸⁷.
72. El 21 de diciembre de 2011, la Subgerente de Tierras Rurales del INCODER, Jhenifer María Mojica Flórez, envió comunicación al Alcalde Municipal de Puerto Rico, para que la Alcaldía y por su conducto, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural de Puerto Rico, presentaran las observaciones y recomendaciones que fueren pertinentes y adjuntaran la documentación e información necesaria para la toma de decisiones, respecto de la solicitud de constitución de ZRC⁸⁸.
73. La organización campesina AGROGÜEJAR, aunando esfuerzos con el INCODER, logró la construcción de documentos de caracterización de la región que servirían como insumos para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible. Tales documentos son: (i) mapas detallados de la zona que pretende constituirse como de reserva campesina; (ii) Plan Integral de Manejo de 15 veredas pertenecientes al municipio de Puerto Rico, Meta⁸⁹; (iii) Documento diagnóstico del Plan Integral de Manejo para la 15 veredas localizadas en el Municipio de Puerto Rico, Meta, que refleja el estado de los aspectos socioeconómicos y biofísicos, así como también identifica las principales problemáticas ambientales y sociales⁹⁰; (iv) Índice de Capacidad Organizacional, que realiza el diagnóstico de la situación organizativa, debilidades, fortalezas y acciones para el mejoramiento de las organizaciones campesinas que tienen influencia en la zona⁹¹; (v) Índice de Capacidad Institucional Local, sirve para identificar las necesidades y vacíos de las entidades ejecutoras actuales y potenciales, y mide la capacidad institucional de la ZRC⁹²; (vii) Evaluación Socioeconómica y Ambiental Participativa, mecanismo que permite a las comunidades e instituciones, contar con un diagnóstico completo de la situación social, económica y ambiental de la zona y su entorno, la cual posibilita la identificación, priorización, formulación y ejecución de obras de inversión.
74. Para lo anterior, la organización campesina AGROGÜEJAR desplegó un trabajo articulado con Parques Naturales Nacionales, contó con el apoyo de la asociación alemana GIZ e impulsó todos los trámites a través de trabajo mancomunado, realizó bazares, rifas y colectas para llevar a cabo actividades como la socialización del Plan de Desarrollo Sostenible, talleres, capacitaciones y reuniones necesarias para la construcción de los documentos citados supra.

⁸⁷ Ver carpeta: Expediente ZRC Güejar - Cafre, PDF número 3, Pág. 10-11.

⁸⁸ Ver carpeta: Expediente ZRC Güejar - Cafre, PDF número 3, Pág. 71-73.

⁸⁹ Ver carpeta: Expediente ZRC Güejar - Cafre, PDF número 4.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ver carpeta: Expediente ZRC Güejar - Cafre, PDF número 3, Pág. 19-22 y 26-29.

⁹² Ver carpeta: Expediente ZRC Güejar - Cafre, PDF número 3, Pág. 23-25.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

75. El 13 de julio de 2012, AGROGÜEJAR, mediante oficio de radicado No. 20121123978 envió a la Gerente General del INCODER, el Plan de Desarrollo Sostenible para la constitución del Zona de Reserva Campesina Güejar – Cafre⁹³; cumpliendo así con lo estipulado en el artículo 7 del acuerdo 024 de 1996.
76. El 5 de mayo del 2012, en el polideportivo El Morichal del municipio de Puerto Rico, Meta, se llevó a cabo la audiencia pública, de la cual obra acta firmada por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y los funcionarios de las instituciones del Estado que participaron en la audiencia⁹⁴; con lo cual se dio cabal cumplimiento a lo consagrado en el artículo 8 del acuerdo 026 de 1996.
77. Mediante memorando del día 4 de febrero de 2014, la dependencia Coordinación Representación Judicial del INCODER, le informa a Miguel Fernando Mejía Alfonso, de la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo, que, una vez revisado el proyecto de acuerdo *“por el cual se constituye y delimita una Zona de Reserva Campesina en la región del Güejar – Cafre, localizada en jurisdicción del Municipio de Puerto Rico, Departamento del Meta”*, se encontró que, *“el mismo es viable, condicionado a los ajustes, aclaraciones y/o correcciones a que haya lugar, con base en las observaciones realizadas en el documento que se adjunta”*⁹⁵.
78. El Ministerio del Interior expidió la certificación número 1492 de 30 de septiembre del 2014 *“sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse”*, en la que se concluyó que: *“Realizando el ejercicio cartográfico consistente en la digitalización del área del proyecto denominado: TRÁMITE DE CONSTITUCIÓN DE UNA ZONA DE RESERVA CAMPESINA EN LA REGIÓN DE GÜEJAR – CAFRE, localizado en jurisdicción del municipio de Puerto Rico, departamento del META, se pudo constatar, una vez realizado el ejercicio cartográfico correspondiente, que en el área del proyecto en mención No se Registra la Presencia de Comunidades Étnicas”*⁹⁶.
79. En respuesta del 3 de marzo de 2020 a derecho de petición enviado por el apoderado de las comunidades campesinas en este caso, la ANT informó sobre el estado del proceso de constitución de la ZRC de Güejar Cafre en los siguientes términos: *“Durante la vigencia 2018-2019 la ANT realizó procesos de acercamiento institucional y elaboró el primer borrador del proyecto de acuerdo donde identificó la necesidad de realizar algunos ajustes y/o actualizaciones a los documentos formulados en el marco del procedimiento. A la pregunta sobre la existencia de un cronograma de actuación la ANT respondió: “Hasta el momento no existe un cronograma previsto, sin embargo dentro del Plan de*

⁹³ Ver carpeta: Expediente ZRC Güejar - Cafre, PDF número 5, Pág. 180.

⁹⁴ Ver carpeta: Expediente ZRC Güejar - Cafre, PDF número 5, Pág. 145-157.

⁹⁵ Ver carpeta: Expediente ZRC Güejar - Cafre, PDF número 6, Pág. 29.

⁹⁶ Ver carpeta: Expediente ZRC Güejar - Cafre, PDF número 6, Pág. 42-45.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Acción para la presente vigencia se espera ajustar los documentos necesarios para cada uno de los procesos de manera que se pueda dar continuidad al trámite de constitución de las zonas antes mencionadas”⁹⁷.

80. En el marco de la “Audiencia por la tierra, el territorio y el campesinado” realizada el viernes 31 de julio de 2020, de manera previa, la Procuraduría General de la Nación, por solicitud de las organizaciones campesinas, entre ellas las organizaciones accionantes, requirió a la Agencia Nacional de Tierras para que informara en qué estado se encontraba el proceso de constitución de las Zonas de Reserva Campesina Güejar-Cafre.

81. El 28 de julio del año 2020, el señor William Gabriel Reina Tous, jefe de la oficina de planeación de la ANT, respondió al requerimiento de la Procuraduría General de la Nación manifestando: *“Durante la presente vigencia, la ANT en aras de impulsar el trámite y actualizar la información con que cuenta, ha dado continuidad a los procesos iniciados por el extinto Incoder y es así que con oficio radicado No. 20204300215291 del 05 de marzo de 2020 solicitó al Director de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito – UNODC, certificar sobre presencia de cultivos ilícitos en la zona pretendida no obstante, no se ha recibido respuesta sobre la petición realizada. Paralelamente, procedió a través de oficio radicado No. 20204300216431 del 05 de marzo de 2020 a solicitar al Director del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, informes sobre presencia de cultivos de uso ilícito en el área de pretensión de la zona. Finalmente, valga mencionar que la Agencia Nacional de Tierras ha previsto que una vez recibidos los insumos técnicos solicitados y arriba referenciados, y previo a la radicación a la oficina jurídica realizar un acercamiento con el Comité de Impulso de esta Zona de Reserva Campesina en proceso de constitución de cara ajustar y/o actualizar el Plan de Desarrollo Sostenible. Adicionalmente sobre el cronograma existente para terminar dicho proceso el funcionario respondió: “Tal como se mencionó en la respuesta anterior no se tiene una fecha para la decisión de estas ZRC puesto que depende de las solicitudes realizadas y de ser necesario de la actualizar el Plan de Desarrollo Sostenible”⁹⁸.*

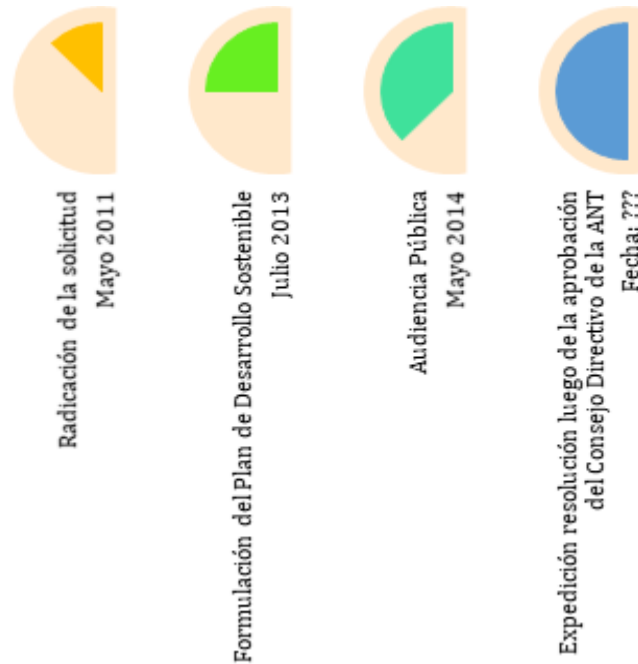
82. Pese a que las comunidades campesinas de la zona representadas por AGROGÜEJAR, han cumplido cabalmente con cada requisito consagrado en el Acuerdo 024 de 1996 expedido por el extinto INCORA, la Agencia Nacional de Tierras ha tenido una actitud omisiva durante años, estando pendiente el último paso para culminar el proceso de constitución de una ZRC consistente en su aprobación por parte del Consejo Directivo de la ANT.

Diagrama 3: Síntesis del proceso de constitución ZRC de Güejar Cafre.

⁹⁷ Ver carpeta: Expediente Común, PDF número 2, Pág. 5.

⁹⁸ Ver carpeta: Expediente Común, PDF número 3, Pág. 16-19.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos



2. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

2.1. Legitimación por activa

En los procesos de tutela, están legitimados para presentar la acción quienes son titulares de derechos fundamentales amenazados o vulnerados. Los artículos 86 de la Constitución Política y 10 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela es un mecanismo judicial que puede ser ejercido por toda persona, bien sea por sí mismo o por quien actúe a su nombre, para obtener la protección urgente de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad o particular.

Los demandantes, organizaciones campesinas y el ministerio público agrario y ambiental, acuden a este mecanismo judicial para solicitar la protección de derechos de los que son titulares como individuos campesinos, y en representación de las personas que integran sus organizaciones, y conforme al deber constitucional del Ministerio Público de promover la protección de los derechos.

En el caso de la legitimación por activa de las personas jurídicas, esta ha sido reconocida por la Corte Constitucional, desde sus primeras sentencias⁹⁹. Con todo, las personas jurídicas no están habilitadas para reclamar, por vía de tutela, todos los derechos fundamentales consagrados a favor de las personas naturales, como el derecho a la vida, la intimidad familiar o la prohibición de la pena de muerte. Es por eso que la Corte ha señalado que existen unos derechos de los que las personas

⁹⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T- 482 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz; SU- 182 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo; T-189 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU- 1193 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-1027 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería; T- 267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

jurídicas son titulares, bien por la naturaleza del derecho (debido proceso, por ejemplo), o bien porque actúa en representación de sus miembros o afiliados¹⁰⁰.

Cuando la persona jurídica actúa en representación de sus miembros o afiliados en procesos de tutela, los derechos en cuestión no son solo exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también parte de grupos u organizaciones que tienen como fin realizar los intereses comunes, en este caso lograr el reconocimiento de las ZRC y con ello del derecho a la territorialidad campesina. Por tanto, los derechos pueden ser tutelados a favor de las asociaciones que los representan. Bajo esta idea, por ejemplo, el Tribunal Constitucional le ha reconocido legitimidad por activa a organizaciones sindicales¹⁰¹, asociaciones de personas desplazadas¹⁰² e, incluso, a asociaciones de pescadores¹⁰³. En particular, en la sentencia SU-235 de 2016, la Corte Constitucional le reconoció legitimidad por activa a una asociación de personas campesinas en situación de desplazamiento forzado, entre otras razones, al considerar que la organización representaba los intereses de sus miembros. En esa ocasión, la Corte puntualizó que “los representantes legales de las organizaciones campesinas y de desplazados tienen legitimidad para interponer acciones de tutela en favor de los intereses de sus miembros, siempre y cuando estos cumplan ciertas condiciones”.

Tanto las personas naturales como las jurídicas están facultadas para interponer acciones de tutela. En la presente acción de tutela, cada uno de los accionantes se autorreconoce como campesinos y hacen parte de organizaciones campesinas que han impulsado el proceso de constitución de las 3 Zonas de Reserva Campesinas que reclaman a través de esta acción de tutela.

Las solicitudes de constitución de las ZRC que ocupan la atención de la presente acción, fueron elevadas por las siguientes organizaciones: (i) La Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero - ASCAL-G¹⁰⁴, en el caso de la ZRC Losada –

¹⁰⁰ Las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales por dos vías: “a) indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas; b) directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas”. Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992 MP Alejandro Martínez Caballero

¹⁰¹ Ver: Corte Constitucional. Sentencias T-568 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-170 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-072 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-251 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras

¹⁰² Ver: Corte Constitucional. Sentencias T-1194 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo; SU-235 de 2016, Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰³ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰⁴ La Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero - ASCAL-G es una organización campesina fundada en 1996 y que ha tenido como norte la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente, buscando el desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos de la región del Losada - Guayabero, en el municipio de la Macarena, departamento del Meta. Agrupa 69 Juntas de Acción Comunal en igual número de veredas distribuidas en el departamento del Meta. A través de las Juntas de Acción Comunal representa una población total de 2.029 familias. Su área de incidencia está agrupada en 7 núcleos veredales los cuales cuentan con comités locales, sin embargo, el ente coordinador y rector de sus estrategias y políticas es su Junta Directiva. Esta asociación campesina, ha permitido que, de manera autónoma, existan espacios amplios y participativos e instrumentos que permiten manejar y convivir con el entorno de una manera

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Guayabero; (ii) el Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz - SINTRAPAZ¹⁰⁵, para la ZRC de Sumapaz y; (iii) la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güéjar – AGROGÜEJAR¹⁰⁶, en el caso de la ZRC Güéjar – Cafre. Es necesario decir, que dichas solicitudes fueron radicadas con el total respaldo de las comunidades campesinas rurales respectivas para cada región.

A su vez cada una de las tres organizaciones antes referenciadas hacen parte de la organización articuladora de segundo nivel que reúne procesos organizativos que trabajan por la constitución e implementación de las ZRC en el país, esta es la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC)¹⁰⁷.

menos impactante. Por ejemplo, en 1996 expidió el Acuerdo 01, el cual regula el uso del territorio y define especies que la comunidad declara en conservación.

¹⁰⁵ Es un proyecto político, que nace como resultado de la organización agraria de Sumapaz, marcada por las décadas de los 70 y 80, que tiene como referente a líderes agrarios de los años 20's a los 40's como Juan de la Cruz Varela, Erásmo Valencia y Juan De Dios Romero, de quienes heredan el empoderamiento y resistencia campesina a través de acciones de hecho y de derecho. El Sindicato cuenta con un gobierno y formas de proceder definidas, a partir de principios participativos y de consenso heredados de los procesos organizativos populares agrarios que configuraron movimientos sociales por la tierra a nivel nacional los cuales, por medio de la resignificación del territorio y el trabajo comunitario, buscan rescatar la apropiación de los saberes ancestrales en la defensa y construcción de territorialidad. En cuanto a la acción, SINTRAPAZ, a lo largo del tiempo ha venido destacando por las acciones colectivas de resistencia realizadas en búsqueda del beneficio de la comunidad, las cuales son por la defensa contra la violación de los derechos humanos y la protección de los recursos naturales, un ejemplo de ello es la implementación de cultivos orgánicos y semillas nativas, las luchas de oposición al ecoturismo y actualmente el liderazgo del proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz.

¹⁰⁶ Es una asociación sin ánimo de lucro. Nace en el 2004 con el propósito de iniciar, en forma voluntaria, un proceso de sustitución de cultivos de coca mediante iniciativas financiadas con aportes de la misma comunidad. El propósito de Agrogüejar es investigar, producir, transformar, adquirir y/o comercializar tecnologías, productos, insumos, bienes agrícolas, biológicos, pecuarios, forestales, edáficos, acuícolas; para generar nuevos sistemas auto sostenibles de producción agropecuaria, silvopastoril, biológica, e ictiológica en la cuenca del Río Güéjar, que promuevan el uso racional del suelo y en beneficio para una mejor calidad de vida de sus habitantes. AGROGÜEJAR es una asociación que convoca 17 Juntas de Acción Comunal (JAC). Su asamblea general está constituida por las juntas directivas de las JAC y cuenta con una figura para la coordinación de distintos comités, que han sido conformados en cada una de las veredas para agenciar nueve temas específicos: conciliación y convivencia, educación, salud, medio ambiente, obras, recreación-deporte, mujer, niñez y juventud ambientalista, gestión y relaciones públicas, y aspectos agrícolas. Dicha estructura busca contar con una representación directa de todas sus veredas en cada uno de estos temas. Adicionalmente, las veredas cuentan con un comité especial de Derechos Humanos (DDHH) para atender las necesidades en relación con éste aspecto.

¹⁰⁷ La ANZORC es un proceso de articulación de las organizaciones campesinas colombianas, que busca el reconocimiento pleno de los derechos del campesinado y el ejercicio de la territorialidad a través de la figura de Zonas de Reserva Campesina, su misión es contribuir a la paz de Colombia y a la garantía de derechos campesinos y la reforma rural integral a través de la consolidación de las Zonas de Reserva Campesina, tiene como objetivos estratégicos: Contribuir al reconocimiento del campesino como sujeto político de derechos y promoción de los derechos del campesinado; contribuir a la promoción de la Reforma Agraria Integral a través de la democratización de la tierra en las Zonas de Reserva Campesina; promover y fortalecer la organización campesina y su capacidad de incidencia en la política; impulsar, fortalecer y consolidar la figura de Zonas de Reserva Campesina.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

La legitimación por activa se cumple pues los peticionarios son personas naturales y representan personas jurídicas, cuyos derechos a la igualdad material, al debido proceso y a la territorialidad campesina les fueron violados, como lo explicaremos más adelante,

En el caso de la Procuraduría (PGN) en virtud de la Ley 160 de 1994, y del Decreto 262 de 2000 esta entidad tiene el deber de velar por el cumplimiento de la Constitución, la ley y los reglamentos en defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales. Adicionalmente El Procurador General a través de la Directiva 007 de 2019 exhortó a todos los funcionarios del Ministerio Público a garantizar la promoción, el respeto, y la protección de los derechos y garantías fundamentales del campesinado en la Constitución Política, la sentencia C-077 de 2017 proferida por la Corte Constitucional y las leyes 160 de 1994 y 731 de 2002.

La intervención de la PGN responde al compromiso de la entidad con la plena realización de la justicia en el campo y la defensa del más débil en las relaciones de tenencia y producción agropecuaria, principios y objetivos del derecho agrario, los cuales encuentran en los especializados agentes del Ministerio Público una garantía. Ha sido en el marco de estas funciones que al interior de la PGN se abrió una actuación preventiva en torno a las ZRC y una vigilancia especial de manera específica al proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz. Luego de analizar los resultados de dichas actuaciones los agentes del Ministerio Público que intervenimos en esta acción consideramos que es necesario acudir a la acción constitucional de tutela para la protección de los derechos fundamentales de las comunidades y organizaciones que han impulsado la constitución de las ZRC de Güejar-Cafre, Losada - Guayabero y Sumapaz.

2.2. Legitimación por pasiva

La legitimación por pasiva ha sido entendida como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el accionante le dirige. Por tanto, no existe legitimación por pasiva cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño¹⁰⁸

En esta causa, la legitimación por pasiva está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, quien es la máxima autoridad de tierras de la Nación. La Agencia es quien tiene la competencia y deber legal de adelantar los trámites tendientes a la constitución de las Zonas de Reserva Campesina en el territorio colombiano. Dicha competencia le fue otorgada a través del Decreto 2363 del siete (7) de diciembre de 2015 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y su estructura”. Norma que a través del artículo 4, numeral 14 le fijó entre sus funciones la delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-1001 de 2006. MP. Jaime Araujo Rentería.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 38 del mencionado decreto, todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras – ANT-. En tal sentido, de acuerdo con la Ley 160 de 1994 dicha entidad es la competente de los temas relacionados en el Capítulo XIII sobre “Colonizaciones, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial”. Lo mismo ocurre con el Decreto 1777 de 1996 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina”, y, con el Acuerdo 024 de 1996 expedido por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA “Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

En el caso del Consejo Directivo de la ANT, es esta instancia de composición múltiple¹⁰⁹, la encargada de la aprobación final del proceso de constitución de las ZRC de acuerdo con el art. 9 del Acuerdo 024 de 1996 del Incora.

En virtud de lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras al instruir el proceso de constitución y su Consejo Directivo al ser la instancia decisoria son quienes ostentan la legitimidad por pasiva en esta acción de tutela.

2.3. Subsidiariedad

De acuerdo a la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional de Colombia, el artículo 86 de nuestra Carta Política consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y establece que esta acción tiene un carácter residual y subsidiario, por lo anterior, sólo procede como mecanismo de protección definitivo (i) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral, los derechos fundamentales invocados, a la luz de las circunstancias del caso concreto¹¹⁰.

Para el caso que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que, en respuesta de la Agencia Nacional de Tierras¹¹¹, se informó que la reglamentación existente en torno a las ZRC se limita a: “Ley 160 de 1994, Decreto 1777 de 1996 y Acuerdo 024 de 1994”. De la lectura de esta normatividad y la observancia de los trámites adelantados por las organizaciones campesinas que pretenden la constitución de las ZRC Losada - Guayabero, Gëejar - Cafre y Sumapaz, puede concluirse que: las organizaciones

¹⁰⁹ De acuerdo con el Decreto ley 2363 del 07 de diciembre de 2015 está conformado por: El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien preside, el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, un delegado del Presidente de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, un delegado de las comunidades indígenas, un delegado de comunidades negras, un delegado de las comunidades campesinas, y un delegado de los gremios agropecuarios.

¹¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-574/2019 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo (s. f.).

¹¹¹ Radicado número 20194301254801, del 17 de diciembre de 2019. Respuesta a derecho de petición elevado por Dejusticia, numeral 5 de la respuesta.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

campesinas han cumplido con todos los requisitos exigidos por la normatividad vigente para llevar a cabo el proceso de selección, delimitación y constitución de las Zonas de Reserva Campesina que ocupan el interés de la presente acción. Sin embargo, el común denominador en los tres casos que se mencionaron es que la ANT¹¹² no ha expedido el acto administrativo a través del cual se declaran formalmente constituidas las ZRC pretendidas, esto, a pesar de haber transcurrido años desde que se dio cumplimiento al último de los requisitos¹¹³ exigido por la normatividad citada supra.

Frente a la actitud omisiva que la ANT y su Consejo Directivo han mostrado respecto de la expedición del acto administrativo definitivo para la constitución de las tres (3) ZRC en mención, las organizaciones campesinas se enfrentan a una situación de desconcierto, pues a pesar de cumplir a cabalidad con el procedimiento que la Ley ordena para su constitución, la ANT y su Consejo Directivo tienen una actitud dilatoria. Así las cosas, la reglamentación existente sobre la materia, no contempla un mecanismo o acción de tipo jurídico adicional a la que las organizaciones campesinas puedan acudir para lograr que se reconozca el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Ley para la constitución de las ZRC de interés.

Si bien dentro del ordenamiento jurídico existe la acción de cumplimiento, mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener el cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos, se trata de una acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad¹¹⁴.

En concordancia con lo anterior, debe tenerse en cuenta que los hechos que fundamentan el presente amparo desbordan el ámbito limitado de la acción de cumplimiento, cuyo propósito fundamental radica en propender por la eficacia y materialidad del sistema normativo dentro del Estado Social de derecho¹¹⁵, por lo que, el marco de esta acción se muestra como insuficiente, toda vez que lo que aquí subyace es una violación de los derechos fundamentales que le han sido reconocidos a los accionantes, sujetos campesinos que buscan el reconocimiento de sus derechos fundamentales.

Además de lo anterior, es la propia regulación de la acción de cumplimiento la que orienta la selección del medio judicial, con atributos de idoneidad y eficacia, hacia la tutela. En efecto, el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 establece como causal de improcedencia de la acción de cumplimiento el que los derechos invocados o

¹¹² Ni su antecesor el INCODER

¹¹³ Esto es la celebración de audiencia pública para la constitución de ZRC, y la constitución de un acta de esa audiencia en la que constan los acuerdos, observaciones, recomendaciones, y planes de acción a seguir en relación con el Plan de Desarrollo Sostenible y la Constitución de la Zona de Reserva Campesina.

¹¹⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU 077 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-496 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

comprometidos sean garantizados a través de la acción de tutela. Esta causal se funda en los principios de supremacía de la constitución y de primacía de los derechos fundamentales¹¹⁶ que imponen al juez el deber de optar por la acción de tutela como mecanismo idóneo, cuando quiera que la situación concreta que se le pone de presente, plantea una eventual afectación iusfundamental¹¹⁷.

En la sentencia T-047 de 2011, el Máximo Tribunal Constitucional expuso lo siguiente:

Para empezar, la acción de cumplimiento no es procedente en este caso. Porque las personas a nombre de quienes se interpuso el amparo reclaman –por interpuesta persona- la protección de derechos fundamentales (vivienda digna, participación en los asuntos que los afectan e integridad étnica y cultural). Y, como lo señalan el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando una persona solicita el amparo de un derecho susceptible de protegerse mediante tutela (un derecho fundamental), entonces la acción de cumplimiento es improcedente.

Habiéndose originado el caso que se presenta en el cuestionamiento a la manera como se ha llevado a cabo una actuación de la administración podría llegarse a pensar que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, en ninguno de los tres procesos de constitución de ZRC existe un acto administrativo que niegue la constitución de dichas ZRC, de allí que lo que origina la presente acción de tutela sea la violación de derechos fundamentales a partir de la actitud omisiva y dilatoria de la autoridad agraria, por lo que dicha acción no resulta procedente.

Por otra parte, los derechos que se consideran violados son derechos iusfundamentales, entre ellos el derecho al debido proceso, a la igualdad material y el derecho a la territorialidad campesina. Este último es un derecho que a nuestro juicio tiene una dimensión individual y una dimensión colectiva y en este sentido es procedente la protección de dichos derechos a través de la acción de tutela y no de la acción popular. En esa línea, la Corte Constitucional, en sentencia T-362 de 2014, sostuvo, “Para la Corte, este evento resulta comprensible cuando la afectación del derecho colectivo también implica la del derecho fundamental, relación de conexidad a partir de la cual la jurisprudencia ha declarado procedente la acción de tutela”

Por último, la Corte Constitucional ha reiterado que cuando en un caso existe una estrecha relación entre derechos colectivos e individuales considerados fundamentales, la acción de tutela es procedente dada la imposibilidad de separar los ámbitos de protección de los grupos de derechos¹¹⁸.

2.4. Inmediatez

Sobre el principio de inmediatez como requisito de la acción de tutela, si bien no existe un término de caducidad para interponerla, debe hacerse en un tiempo

¹¹⁶ Constitución política de Colombia de 1991, Arts. 4 y 5.

¹¹⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-496 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹¹⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-362 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

razonable, de lo contrario se desnaturalizaría la función de protección urgente que tiene esta acción constitucional.

En el caso en concreto, las organizaciones campesinas que promueven la constitución de las tres ZRC han desplegado toda una actividad de gestión y búsqueda de avances en el proceso de constitución las ZRC pretendidas. En este sentido, han presentado ante la autoridad de tierras¹¹⁹ requerimientos sobre el estado del proceso y, en general, trámites tendientes al avance del procedimiento administrativo. Pese a lo anterior, la ausencia de una decisión de fondo por parte de la Agencia Nacional de Tierras¹²⁰ se ha mantenido en el tiempo lo que conlleva a que la violación de los derechos fundamentales que se invocan sea permanente y continua en el tiempo.

2.5. Competencia

Según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, “son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”. Por su parte, el artículo 1 numeral 2 del Decreto 1983 de 2017 establece que “las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría”. De acuerdo con las reglas de competencia señaladas, el Juez del Circuito de Bogotá es competente para conocer esta acción de tutela dirigida contra autoridades del orden nacional.

3. DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS

En este apartado nos referimos al contenido y alcance de los derechos que consideramos han sido violados por parte de la entidad accionada. Ellos son, el derecho a la igualdad material, a la territorialidad campesina y al debido proceso, ante la dilación de la ANT y la ausencia de decisión de su Consejo Directivo, dentro del proceso de constitución de las ZRC de Güejar Cafre, Losada- Guayabero y Sumapaz. Figura de ordenamiento territorial que ha sido reconocida constitucionalmente como una iniciativa agraria que contribuye a la construcción de la paz, y a la reconciliación por cuanto ha sido incorporada al acuerdo de paz.

4.1. Derecho a la igualdad material: Sujeto campesino como sujeto de especial protección constitucional¹²¹.

Entre los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a la igualdad y proscriben tratos discriminatorios, se encuentran: los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el

¹¹⁹ INCODER y ANT

¹²⁰ Inicialmente del INCODER.

¹²¹ Para la construcción de este apartado hemos utilizado reflexiones previas que han sido desarrolladas de manera colectiva en los capítulos I y IV del texto: Constitución del Campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico, de la autoría de Diana Isabel Güiza, Ana Jimena Bautista Revelo, Ana Marí Malagón Pérez y Rodrigo Uprimny Yepes. Ver: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/10/La-constitucion-del-campesinado.pdf>

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículo 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos; los artículos 2 y 3 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos; el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los artículos 1 y 15 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; y los artículos 1 y 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

De manera específica desde 2018, fue aprobada la Declaración Universal de los Derechos del Campesinado y de Otras personas que trabajan en al Ruralidad, instrumento que dispone en su artículo 3 la obligación de los Estados a adoptar las medidas apropiadas para eliminar las condiciones que originan la discriminación de los campesinos o contribuyen a perpetuarla, incluidas las formas múltiples y entrecruzadas de discriminación.

Nuestra Constitución desarrolla en el artículo 13 el derecho a la igualdad en tres facetas: la igualdad formal, la igualdad de trato (que se traduce en la prohibición de discriminación) y la igualdad material. La primera señala que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades” (art. 13) y, en esa forma, hace referencia a la *igualdad formal*. Una segunda parte dispone que “[todas las personas] gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. En esos términos, la Carta Política hace referencia a la prohibición de discriminación con base en criterios específicos, lo que se relaciona con la dimensión de la *igualdad de trato*. Finalmente, este artículo desarrolla la *faceta material* cuando consagra que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. [...] El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Esta cara del derecho a la igualdad permite el uso de medidas especiales a favor de grupos discriminados o marginados.

En particular, *la dimensión material* se fundamenta en la idea de la obligación positiva del Estado de garantizar y proteger la igualdad entre los sujetos. Esta dimensión, en ocasiones, requiere de tratamientos diferenciados a fin de superar la discriminación histórica vivida por grupos marginados o especialmente vulnerables¹²². Tomando como referencia este último punto, es posible distinguir entre las discriminaciones individuales y las estructurales. Las primeras ocurren cuando la distinción injustificada en el trato se presenta en casos concretos, mientras que las segundas

¹²²Corte Constitucional de Colombia, Sentencias C-221 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-475 de 2003 MP. Jaime Córdoba Triviño; T-591 de 1992 MP. Jaime Sanin Greiffenstein.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

sucedan cuando la diferenciación de trato obedece a patrones históricos, sociales y culturales de discriminación. Por ejemplo, los factores recurrentes de discriminación estructural son el sexo, la orientación sexual, el género, la raza, la etnia, la identidad cultural diversa, la situación socioeconómica, la situación de discapacidad o la nacionalidad.

En la búsqueda de transformar esas situaciones históricas de discriminación la Corte Constitucional ha calificado a determinados sujetos, como sujetos de especial protección constitucional, calificación a partir de la cual surgen al menos tres consecuencias prácticas: la primera, es que al momento de valorar determinada situación se presume la vulnerabilidad acentuada de dicha población; la segunda es que al considerar esa situación se busca aligerar las cargas procedimentales, por ejemplo al valorar el cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad al momento de conocer una tutela por parte del juez; y la tercera es la protección constitucional prevalente y reforzada, que buscan al final transformar la situación de vulnerabilidad de dichos sujetos, lo que en ocasiones implica la obligación del Estado y en especial del Gobierno Nacional de implementar políticas públicas diferenciadas, políticas públicas con enfoque diferencial y políticas públicas afirmativas o de discriminación positiva.

A nivel jurisprudencial desde 2002 hasta diciembre de 2019, la Corte Constitucional ha indicado, en al menos once ocasiones, que existe un mandato constitucional que demanda la protección especial del campesinado¹²³, en virtud de la cláusula de igualdad (CP, art. 13), ante el déficit de protección que enfrenta y las circunstancias que lo han puesto históricamente en una situación de especial vulnerabilidad.

Nombrar como sujeto de especial protección al campesinado persigue dos propósitos de acuerdo con la Corte: de una parte, remover las barreras estructurales que este grupo enfrenta y le impide gozar de sus derechos en iguales condiciones respecto al resto de población¹²⁴; y, de otra parte, evitar su migración masiva a la ciudad¹²⁵. Así entonces, se reconoce que el campesinado se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad como consecuencia de la desigualdad estructural:

Sin entrar a distinguir la incidencia de unos y otros factores, baste con señalar que la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad. De hecho, su situación ha empeorado durante los años de vigencia de la Constitución, con lo cual la deuda del Estado colombiano

¹²³ Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-644 de 2012 MP. Adriana María Guillén Arango; C-623 de 2015 MP. Alberto Rojas Ríos; C-180 de 2005 MP. Humberto Antonio Sierra Porto; C-006 de 2002 MP. Clara Inés Vargas; C-028 de 2018 MP. Luis Guillermo Guerrero; C-077 de 2017 MP. Luis Ernesto Vargas; SU-426 de 2016 MP. María Victoria Calle; T-606 de 2015 MP. Jorge Iván Palacio; T-052 de 2017 MP. Gabriel Eduardo Mendoza; T-713 de 2017 MP: Antonio José Lizarazo y T-407 de 2017 MP. Iván Humberto Escruera.

¹²⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencias C-028 de 2018 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-644 de 2012 MP. Adriana María Guillén; C-006 de 2002 MP. Clara Inés Vargas.

¹²⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-052 de 2017 MP: Gabriel Eduardo Mendoza.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

para con esta población, no puede ser ignorada por los poderes públicos ni desconocida por el juez constitucional en ejercicio de sus competencias¹²⁶

En esos términos, la Corte ha nombrado al campesino como sujeto de especial protección constitucional para resolver problemas jurídicos derivados de leyes y hechos que discuten la vulneración específica de derechos. Frente a lo primero, a manera de ejemplo, está la Sentencia C-006 de 2002, en donde se estudió la constitucionalidad del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, el cual regula las excepciones a la prohibición de fraccionamiento de los predios rurales en extensión inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF). En este caso, la Corte encontró que la prohibición de fraccionamiento por debajo de la UAF cumplía un propósito constitucional válido, que era evitar que la parcelación lleve al minifundio que es insuficiente para asegurar una vida digna al campesinado; igualmente, la Corte encontró razonables las excepciones a esa prohibición pues las normas agrarias no pueden desconocer los derechos fundamentales del campesinado o trabajador agrario, tales como la construcción de una vivienda rural digna o la realización de una actividad no agropecuaria en la zona donde habita, cuando no es posible fácticamente acceder a una UAF o unidad mínima de explotación agropecuaria rentable.

Un análisis similar aparece en la Sentencia C-623 de 2015, cuando el Tribunal revisó la constitucionalidad de los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994. Esas disposiciones reglamentaban la suspensión automática de los efectos de los actos administrativos que culminaban los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción de dominio hasta que: i) no se hubiera ejercido la acción de revisión agraria; ii) se hubiera ejercido la acción de revisión agraria y la demanda hubiera sido rechazada; o iii) se hubieran denegado las pretensiones de la demanda de revisión agraria. En esa ocasión, la Corte Constitucional consideró que la norma contrariaba la Constitución, dado que era desproporcionado que el legislador estableciera que, a partir de la interposición del recurso de revisión por parte de un particular, se suspendían los efectos de los actos administrativos que culminaban dichos procesos agrarios, lo cual implicaba un obstáculo para que el Estado cumpliera la finalidad de garantizar el acceso progresivo a la tierra a favor de los campesinos y el derecho al territorio.

En relación con las tutelas, en la Sentencia T-348 de 2012, la Corte resolvió la acción interpuesta por la Asociación de Pescadores de las Playas de Comfenalco (Asopescomfe) contra el Consorcio Vía al Mar, que estaba encargado de un proyecto vial en zona costera, debido a la vulneración de los derechos fundamentales al trabajo, a la libre escogencia de oficio o profesión y a la consulta previa de la comunidad pesquera y de los adultos mayores. Los demandados no habían garantizado un espacio de participación y concertación previo a la construcción del proyecto ni reparado a los miembros de la comunidad por los daños que el proyecto les causó. En dicha oportunidad, la Corte tuteló los derechos de los accionantes y, por tanto, ordenó realizar las reuniones que fueran necesarias para garantizar el derecho a la

¹²⁶Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-644, 2012 MP. Adriana María Guillém.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

participación de la Asociación de Pescadores de Comfenalco y, en tales espacios, diseñar las medidas de compensación necesarias acordes con las características del ejercicio de la pesca artesanal como actividad de sustento. Para llegar a esta decisión, la Corte consideró que, si bien los campesinos y pesqueros no son titulares del derecho fundamental a la consulta previa, sí son titulares del derecho a la participación, el cual debe garantizarse por medio de espacios de información y concertación, en los que se manifieste el consentimiento libre e informado de la comunidad que se verá afectada, con el fin de establecer medidas de compensación eficientes.

Otro ejemplo es la Sentencia T-407 de 2017, la cual fue interpuesta por la procuradora cuarta judicial II agraria de Bogotá contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Villapinzón, el cual había declarado la prescripción adquisitiva de dominio sobre un presunto baldío. Para la Procuraduría, el juzgado había incurrido en un error fáctico y sustantivo. La Corte tuteló el derecho al debido proceso al considerar que se configuró un defecto fáctico por no haberse decretado las pruebas necesarias para esclarecer la naturaleza del inmueble; y un defecto sustantivo, toda vez que, de acuerdo con una interpretación sistemática del derecho colombiano, los bienes sobre los que no existan antecedentes registrales se presumen baldíos y, por tanto, son imprescriptibles. En su argumentación, el Tribunal sostuvo que la violación del derecho al debido proceso incidía de manera negativa en la garantía del acceso progresivo a la tierra, la cual está dirigida a desarrollar el proyecto de vida campesina como forma de vida culturalmente diferenciada. Además, ese deber progresivo responde a la especial condición de vulnerabilidad del campesinado y se relaciona con otros derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y el mínimo vital.

El análisis de la jurisprudencia evidencia que, en virtud del derecho a la igualdad, la calificación del sujeto campesino como sujeto de especial protección constitucional implica un enfoque diferencial a su favor, que propende por materializar la garantía de sus derechos fundamentales, reconociendo en palabras de Nancy Fraser¹²⁷, el déficit de reconocimiento, de redistribución, y de representación en el que se encuentra, que puede corroborarse en términos fácticos.

Desde 2019 el país cuenta con información estadística sobre la situación específica del campesinado, a partir de la inclusión de preguntas sobre auto reconocimiento campesino en al menos 4 grandes encuestas del DANE: Encuesta de Calidad de Vida, Encuesta de Cultura Política, Encuesta Nacional Agropecuaria y la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana. De acuerdo con esos resultados el campesinado enfrenta barreras estructurales en el goce de sus derechos. Algunos datos que así lo ilustran son los siguientes:

La pobreza es mucho mayor en los hogares que se identifican como campesinos (29 %) que en el resto de hogares (17,5 %) y la diferencia es aún mayor en las cabeceras municipales, que son probablemente campesinos desplazados por la

¹²⁷ Nancy Fraser. Escalas de la justicia, Barcelona: Herder, 2008.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

violencia. En educación, el 11,1% de la población que se autorreconoce como campesina no tiene ningún nivel de educación en relación con el 3,1% de la población que no se autoidentifica en esa categoría.

A la fecha de presentación de esta acción de tutela, no se habían publicado los microdatos de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2019, la cual permitirá conocer el promedio de la extensión de las Unidades Productivas Agropecuarias que están en cabeza de quienes se reconocen como campesinos y quienes no lo hacen. Por ello, mencionamos las cifras existentes que no desagregan la situación del campesinado del contexto general de la ruralidad.

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2011, más de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria no tienen tierra bajo ningún concepto¹²⁸. A ello se suma la alta concentración de la propiedad rural. En Colombia, el índice Gini de tierras pasó de 0,868 en 1960 a 0,902 en 2014¹²⁹, lo que ubica al país muy cerca de la desigualdad absoluta (que este índice representa como 1) y por encima del promedio en América Latina, que alcanza el 0,79.

Asimismo, el campesinado enfrenta barreras para explotar la tierra. De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria de los 22 millones de hectáreas que son aptas para actividades agrícolas y podrían ser agenciadas en buena medida por comunidades campesinas, solamente están destinadas para esta actividad 5,3 millones. Ese mismo estudio subraya que, a pesar de que hay 15 millones de hectáreas aptas para ganadería, se destinan a esta actividad 34 millones¹³⁰. A la misma conclusión llega la Misión para la Transformación del Campo que, en 2015, adelantó el Departamento Nacional de Planeación¹³¹.

A estas condiciones estructurales de exclusión socioeconómica se suma la persecución violenta contra el campesinado durante el conflicto armado interno que llevó incluso a la desaparición de múltiples organizaciones campesinas, a la judicialización, asesinato y señalamiento de parte de su dirigencia, sin contar que fue esta población las principales víctimas de desplazamiento forzado¹³².

La situación de vulnerabilidad del sujeto campesino y la especial protección que debe darse a este sujeto, generó en 2018 una protección específica por parte del derecho

¹²⁸ Congreso de la República. Decreto Ley 902 de 2017.

¹²⁹ Carlos Suecún, y Andrés Fuerte Posada. La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia. *Razón Pública*. 2017.

¹³⁰ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. Uso eficiente del suelo para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. 2013.

¹³¹ El informe precisa que “hay todavía muchos terrenos planos con vocación agrícola que se utilizan para ganadería extensiva, en tanto que la agricultura familiar con vocación agrícola se tiende a localizar en las laderas, en condiciones que presentan desafíos para su desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental” en: Departamento Nacional de Planeación. El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo. 2015. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIA>

¹³² Cinep. Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012. Bogotá, 2013.

internacional de los derechos humanos, nos referimos a la Declaración Universal de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales¹³³, la cual fue aprobada por la Asamblea General. En esta declaración se reconoce la preocupación por la manera desproporcionada en que el campesinado sufre la pobreza, el hambre y la malnutrición, y se reafirma la obligación de los Estados de adoptar de manera efectiva y sin demora los derechos de los campesinos a través de medidas legislativas, administrativas o de otro tipo que sean necesarias para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en la declaración, que no puedan garantizarse de manera inmediata.

4.2. El derecho a la territorialidad campesina

La Corte Constitucional en la misma dirección a la que apunta la Declaración Universal de los Derechos del Campesinado, ha reconocido la existencia de un *corpus iuris* a favor de esta población¹³⁴, una constitución campesina, que está anclada en los artículos 13, 64, 65 y 66, que irradia y se extiende a otras disposiciones.

En el primer nivel del *corpus iuris* se encuentran los mandatos de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política. Esas disposiciones se dirigen a garantizar la subsistencia del campesinado y comprenden los derechos al mínimo vital, a la alimentación, a la vivienda y al trabajo. El segundo nivel del *corpus iuris* del campesinado abarca los derechos relacionados con la protección del proyecto de vida campesina y su identidad, que están garantizados por los artículos 7 (principio de diversidad étnica y cultural), 14 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica), 16 (derecho al libre desarrollo de la personalidad) y 70 (derecho de acceso a la cultura) de la Constitución Política.

Ocupa un lugar especial en dicho Corpus Iuris el derecho a la tierra (sentencias C-623, 2015; SU-426, 2016; T-461, 2016; T-763, 2012) y al territorio. El derecho a la tierra se caracteriza por tener i) un carácter subjetivo, ya que de su realización dependen la mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población rural; ii) debe ir acompañado de la garantía de una serie de bienes y servicios básicos; iii) tiene un nexo directo con el derecho al trabajo; iv) tiene una relación intrínseca con el derecho a la vivienda digna, en razón de la interdependencia de la población campesina con el entorno rural en el que se enmarca tradicionalmente su lugar de residencia; v) se relaciona estrechamente con los derechos a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria¹³⁵.

En este punto, la Corte ha diferenciado entre tierra y territorio. Siguiendo a Sergio Coronado, el tribunal ha precisado que mientras la tierra puede tenerse como “la base física de un asentamiento humano”¹³⁶; el territorio “hace referencia a las relaciones

¹³³ Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. A/C.3/73/L.30. 30 de octubre de 2018.

¹³⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-077 de 2017 MP. Luis Ernesto Vargas.

¹³⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-426 de 2016 MP: María Victoria Calle.

¹³⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-623 de 2015 MP. Alberto Rojas Ríos.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra¹³⁷. Si bien la jurisprudencia ha ligado el derecho al territorio con la identidad étnica, la Corte también ha subrayado que existe un vínculo de los campesinos con el territorio, el cual tiene protección constitucional. Así ocurrió en las sentencias C-623 de 2015; SU-426 de 2016; T-461 de 2016; T-548 de 2016; T-763 de 2012.

En la sentencia T-763 de 2012¹³⁸ la Corte Constitucional conoce de una acción de tutela contra la Alcaldía municipal de Zambrano (Bolívar) por admitir una querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho de un predio de mayor extensión sobre el cual la autoridad agraria le había adjudicado al ocupante y a otra persona una UAF, en ella se afirma la existencia por primera vez de la existencia de un derecho al territorio por parte de las comunidades campesinas.

Sobre el alcance y trascendencia del derecho a la tierra y el territorio precisa, que se trata de derechos que surgen como una aspiración legítima de los pueblos frente a los Estados, que son producto de una larga lucha histórica de reivindicación; que la tierra y el territorio son necesarios para el desarrollo de la vida y la cultura de la nación, y para reconocer la importancia de la cultura campesina; y como la ausencia de protección específica de la tierra y el territorio ocasiona graves perjuicios en la vida de la comunidad, como la inequidad, la desigualdad social y la pérdida de cultura. De allí que se proteja el acceso a los recursos que permitan realizar los proyectos de vida de los titulares del derecho a la tierra y al territorio.

Posteriormente en la sentencia C-623 de 2015 la Corte estudió la constitucionalidad de los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994, artículos que se demandaron al considerar que resultaba desproporcionada la obligación derivada del artículo 64 de la C.P, la suspensión de actos administrativos con los que terminan los procesos agrarios en virtud de la acción de revisión ante el Consejo de Estado. En dicha oportunidad la Corte Constitucional manifestó que existe un derecho iusfundamental a la territorialidad campesina, el cual se deriva del artículo 64 de la Constitución Política y del reconocimiento del derecho a la dignidad humana. Derecho que además contribuye a la realización de otros derechos, entre ellos a la realización del proyecto de vida campesino, acordes con su forma de vida culturalmente diferenciada, y a la materialización efectiva de otros derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y el mínimo vital.

La siguiente oportunidad en la que la Corte Constitucional se pronunció sobre el derecho a la territorialidad campesina fue en una sentencia de unificación, se trata de la SU- 426 de 2016 la cual se generó a partir de una acción de tutela contra el INCODER y otros por irregularidades en trámite de solicitudes de adjudicación de baldíos en un contexto de violencia y despojo, precedido de adjudicaciones irregulares que favorecieron a la familia Carranza y su posterior revocatoria. En dicha oportunidad la Corte tuteló el derecho a la tierra y al territorio de las solicitantes, y

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ MP. JOrge Ignacio Pretelt.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

precisó cuatro aspectos que se relacionan con obligaciones que se derivan para el Estado Colombiano a partir de esos dos derechos: (i) el acceso formal y material a la tierra y el territorio fundamentalmente a través de la titulación de baldíos en favor de la población campesina; (ii) su participación en las estrategias institucionales que propendan por el desarrollo del agro y aquellos relacionados con los proyectos de vida de los trabajadores del campo; (iii) la garantía de seguridad jurídica sobre las distintas formas de acceder a la propiedad de la tierra y (iv) el reconocimiento de la discriminación histórica y estructural de la mujer campesina frente al disfrute de estos dos derechos.

En la sentencia T- 461 de 2016 la Corte se pronunció sobre el derecho a la territorialidad campesina a partir de una acción de tutela presentada por la autoridad agraria contra el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal que declaró la prescripción adquisitiva de un bien inmueble que carecía de antecedentes registrales, es decir, que es presuntamente baldío. En esta providencia la Corte retoma los argumentos expresados en la sentencia C-623 de 2015 para afirmar el carácter iusfundamental del derecho a la territorialidad campesina, precisando el carácter subjetivo de dicho derecho, al existir varias fuentes normativas que delimitan el contenido del derecho, por ejemplo, el artículo 64 de la Constitución hace alusión al deber estatal de garantizar ciertos bienes y servicios a la población rural en razón de su especial condición de vulnerabilidad, con el fin de que puedan desarrollar su plan de vida, lo que implica no solamente la garantía a un lugar físico (acceso a la tierra), sino también (i) el deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc.; y (ii) la obligación de garantizar educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicación, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial con el fin de mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos. Adicionalmente, la Corte sostuvo que el derecho al acceso a la tierra y la protección del territorio de la población campesina, contribuye a la materialización efectiva de otros derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y el mínimo vital.

Finalmente, en la sentencia T-548, 2016¹³⁹, se resuelve una acción de tutela contra sentencia, promovida por la autoridad agraria contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja (Boyacá), por la prescripción adquisitiva de dominio sobre el predio “Miravalles” ubicado en la vereda Casa Blanca del municipio de Sora, siendo este un presunto baldío de la Nación. La Corte desarrolla en esta providencia todo un acápite sobre el derecho al territorio de la población campesina, en él destaca nuevamente la naturaleza iusfundamental del derecho, unido al derecho al acceso a la tierra y la realización de la dignidad humana, el cual se satisface con la posibilidad de un plan de vida y con el acceso a ciertos bienes y servicios básicos, agregando que existe una estrecha relación con la satisfacción del derecho a la alimentación y el derecho al territorio:

¹³⁹ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

(...) garantizar el derecho al acceso a la tierra y protección del territorio a la población rural, contribuiría a la realización de sus proyectos de vida, acordes con su forma de vida culturalmente diferenciada, y a la materialización efectiva de otros derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y el mínimo vital.

Así el derecho al territorio se distingue, pero está íntimamente relacionado con el derecho a la tierra, el cual entraña la protección de las relaciones sociales, comunitarias, económicas, políticas y organizativas que se construye sobre él, relaciones que hacen posible el desarrollo de verdaderos proyectos y planes de vida campesinos.

En conclusión, el derecho al territorio campesino es un verdadero derecho iusfundamental, el cual es indispensable para la satisfacer otros derechos entre ellos la garantía de su dignidad humana, el derecho a un plan de vida campesino, y el acceso a DESC, entre ellos el derecho a una vivienda digna, a la alimentación, y al trabajo. Una de las figuras¹⁴⁰ a través de las cuales el ordenamiento jurídico ha protegido el derecho a la territorialidad campesina son las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), por su importancia y al ser un tema fundamental para la resolución del caso bajo estudio dedicaremos el siguiente apartado a esta materia.

4.3. ZRC una de las formas de materialización del derecho al territorio campesino

En la década del 80 la propuesta de la figura de las ZRC nace de procesos de exigibilidad política del derecho a la tierra por parte de los campesinos, especialmente de la región del Duda (Meta), quienes plantearon al gobierno la necesidad de crear instrumentos de protección para sus parcelas, frente a la presión de los latifundios, garantizando una oferta adecuada de servicios y comprometiéndose a defender y proteger los recursos naturales. Dicha figura fue consagrada en la Ley 160 de 1994, capítulo XIII “Colonización, Zonas de Reserva Campesina y Desarrollo empresarial”¹⁴¹. Sin embargo su reglamentación sólo se produjo a través del Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996, luego de las movilizaciones de comunidades cocaleras del Putumayo, Caquetá, Guaviare, Cauca y sur de Bolívar, quienes vieron en la figura de ordenamiento territorial la posibilidad de regular, limitar y ordenar la ocupación y aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación; trabajar en la construcción de límites superficiarios de las que pertenecían al dominio privado; buscar soluciones a los problema de los cultivos de uso ilícitos; crear las condiciones para su desarrollo, y como una estrategia que permitiría dejar atrás la violencia en sus territorios.

¹⁴⁰ En la práctica existen otras figuras que han sido implementadas por las comunidades campesinas para proteger sus territorios, entre ellas se destacan los territorios campesinos agroalimentarios, los cuales aún no cuentan con protección legal específica, pero que sin duda están protegidos por el derecho constitucional a la territorialidad campesina.

¹⁴¹ De acuerdo con el profesor Manuel Ramos, en el diseño de la figura participaron además de las organizaciones campesinas, personas como Absalón Machado, Alfredo Molano, Darío Fajardo y el entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, José Antonio Ocampo.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Las ZRC son una figura de ordenamiento territorial para aquellas áreas geográficas con características agroecológicas y socioeconómicas que requieren la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad, para fomentar y estabilizar la economía campesina y superar las causas de los conflictos que las afectan. Dicha figura busca lograr los siguientes objetivos: controlar la expansión de la frontera agrícola; corregir la inequitativa concentración de la propiedad rural; crear condiciones para el desarrollo sostenible de la economía campesina; regular la ocupación aprovechamiento de tierras baldías; crear y constituir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible; facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural y fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales; entre otros (Acuerdo 024 de 1996, art. 2).

La relevancia y validez de esta figura ha sido reconocida por la Corte Constitucional quien se ha pronunciado en cuatro oportunidades sobre el tema. En la Sentencia C-371 de 2014¹⁴² se resolvió la demanda de constitucionalidad¹⁴³ que demandaba las normas que crean la figura de la ZRC de la Ley 160/94, al considerar que su aprobación violó el derecho a la consulta previa. En dicha providencia la Corte declaró exequibles los artículos demandados en el entendido que para la creación de una zona de reserva campesina debe examinarse si en el área en la que se pretende constituir existen territorios de pueblos indígenas y tribales o presencia de dichos pueblos, caso en el cual deberá garantizarse el derecho a la consulta previa.

En dicha oportunidad sostuvo la Corte que las Zonas de Reserva Campesina son un instrumento adecuado para realizar el mandato constitucional de mejorar la vida del campesinado, que se encuentra en una situación de vulnerabilidad. Reconociendo además, que sus finalidades más importantes son solucionar conflictos socioeconómicos y ambientales ligados a la tierra, evitar su concentración, acaparamiento y fragmentación antieconómica, ordenar la adjudicación de baldíos y orientarla hacia campesinos de escasos recursos, fomentando la pequeña propiedad rural, protegiendo y fortaleciendo las economías campesinas, ordenando los procesos de colonización, y contribuyendo a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los campesinos, como derecho a la alimentación y al acceso progresivo a la tierra.

La segunda vez que la Corte conoció un caso sobre ZRC fue a través de la sentencia T-052 de 2017 la cual surgió de la acción presentada por la Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Barí Ñatubaiyibari del departamento de Norte de Santander quien invocando la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas al territorio, a la consulta previa, el debido proceso y a la integridad y diversidad cultural se manifestó en contra del proceso de constitución de la ZRC del Catatumbo al no haberse llevado a cabo el proceso de consulta previa, y adelantar dicho proceso sin que se hubiese decidido sobre la ampliación, saneamiento y delimitación de resguardos a favor del pueblo Barí.

¹⁴² M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁴³ Presentada en contra los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de la ley 160 de 1994.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

En dicha providencia la Corte destacó el legítimo interés constitucional de la comunidad campesina del Catatumbo frente a la posible constitución de una ZRC, recordando que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional y advirtiendo la necesidad de tener en cuenta la importancia de este interés reconocido por la Constitución. Sobre las ZRC destacó que estas se crearon para enfrentar la persistente vigencia del latifundio en muchas zonas rurales del país, que son un mecanismo jurídico especialmente diseñado para facilitar el mejor aprovechamiento de tierras recientemente colonizadas, en las cuales se busca propiciar un reparto más justo y equitativo de la propiedad rural a través de la figura de las unidades agrícolas familiares UAF, y lograr la más eficiente organización de las comunidades campesinas habitantes de la zona, para el aprovechamiento de los servicios y asesoría ofrecidos por el Estado.

En su decisión, la Corte autorizó adelantar acciones preparatorias para la constitución de las ZRC mientras se resolvían las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de resguardos pendientes y, dependiendo de sus resultados, ordenó adelantar el trámite de consulta previa, en caso de que determine como necesario. Adicionalmente, ordenó una Mesa Consultiva entre la comunidad indígena Barí y ASCAMCAT (asociación campesina que promovió la creación de la ZRC), en aras de formular medidas de desarrollo alternativo para los territorios que simultáneamente ocupan pueblos indígenas y comunidades campesinas.

La tercera vez que la Corte conoció de un caso sobre ZRC se produjo a través de la sentencia C-167 de 2017¹⁴⁴ cuando un ciudadano demandó en acción de inconstitucionalidad los artículos que crean las ZRC en la Ley 160 de 1994¹⁴⁵, al considerar que dichas disposiciones controvertían la facultad de las entidades territoriales de regular y limitar el uso del suelo. En dicha oportunidad la Corte se declaró inhibida para pronunciarse de fondo al considerar que la demanda no cumplía con razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

Finalmente en la sentencia T-713 de 2017¹⁴⁶ la Corte Constitucional estudió una tutela presentada por las autoridades indígenas del pueblo ancestral Yukpa, ubicado en los municipios de La Paz, Becerril, Agustín Codazzi, San Diego y La Jagua de Ibirico de la Serranía del Perijá, quienes acudieron a la acción de tutela para obtener el amparo del derecho fundamental a la consulta previa entre otras razones por la posible constitución de Zonas de Reserva Campesina en la Serranía del Perijá, dentro de lo que consideran su territorio ancestral.

La Corte Constitucional consideró que el Gobierno Nacional desconoció el derecho fundamental a la consulta previa al verificar la incidencia de la ZRC en el territorio ancestral indígena. Sin embargo, retomando la sentencia T-052 de 2017, planteó que el interés de las comunidades campesinas no podría, sin más, ser desestimado por el

¹⁴⁴ M.P. Aquiles Arieta.

¹⁴⁵ Las normas demandadas fueron: el parágrafo 3º (parcial) del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016 y los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 (parciales) de la Ley 160 de 1994

¹⁴⁶ M.P. Antonio José Lizarazo.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

solo hecho de que a él se oponga el interés de un grupo étnico vecino, o con el que aquellas comparten un espacio territorial específico. Por ello, reiteró que, en los casos de confluencia de intereses frente a las mismas zonas, las autoridades deben hallar fórmulas de armonización que permitan dar efectividad plena, o al menos la más alta posible, a los dos intereses en juego, pues ambos son objeto de especial protección constitucional. Reiterando en este sentido que las ZRC fueron creadas con el objetivo de revertir la persistente vigencia del latifundio en gran parte del país, buscando un mejor aprovechamiento de las tierras colonizadas, el control de la inadecuada expansión de la frontera agrícola, el desarrollo y la consolidación de la economía campesina en la región, la protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

En conclusión, nuestro ordenamiento jurídico a nivel legal, reglamentario y a través de la jurisprudencia constitucional han respaldado la importancia y validez de la figura de las ZRC, las cuales en la práctica incluso fueron respaldadas por el Banco Mundial, quien financió un proyecto entre 1998 y 2003 a través del cual se financió los planes de desarrollo de tres ZRC (Guaviare y la de El Pato-Balsillas, y Cabrera), con el propósito de desarrollar una metodología replicable para la implementación de la figura en el territorio nacional.

Finalmente, tal y como se expresó en los hechos de la tutela, el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, retomó el apoyo a las ZRC, reiterando que su creación contribuye con la construcción de paz, a la materialización de los derechos del campesinado, a la sostenibilidad socioambiental, entre otros propósitos.

4.4. Las ZRC dentro del Acuerdo Final¹⁴⁷.

El acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP se refirió de manera concreta a las ZRC dentro del punto uno y cuatro, relacionados con la reforma rural integral y la solución al problemas de las drogas ilícitas, reconociendo que las “ZRC son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas”¹⁴⁸. Y reforzó las obligaciones del Estado en torno a esta figura, en al menos 6 aspectos concretos:

- 1- La promoción del acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Las consideraciones aquí expuestas sobre el valor jurídico del acuerdo, hacen parte de reflexiones trabajadas por Laura Natalia Torres en documento de trabajo del grupo de Paz de Dejusticia.

¹⁴⁸ Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá, 2016. P. 20.

¹⁴⁹ Ibid. P. 21

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

2- La promoción de la participación activa de las comunidades que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo y en los procesos de constitución de las zonas, definiendo con ellas las áreas de las zonas, atendiendo a las necesidades de los campesinos¹⁵⁰.

3- La constitución de las ZRC estará acompañada de procesos de formalización de la propiedad. El proceso de formalización se priorizará dentro de estas zonas¹⁵¹.

4- En las sustracciones de las Zonas de Reserva Forestal se priorizará el acceso a la tierra para campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, a través de diferentes formas de organización o asociación, incluidas las Zonas de Reserva Campesina¹⁵².

5- El Acuerdo final parte de reconocer que al cierre de la frontera agrícola contribuyen los campesinos, y las campesinas¹⁵³. “Con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, se apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, en la estructuración de planes para su desarrollo, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: (...) las Zonas de Reserva Campesina”¹⁵⁴.

6- El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito apoyará los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), constituidas y las que se constituyan, (...) en los casos donde éstas coincidan con zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito¹⁵⁵. (p. 104)

Sobre el valor jurídico de las anteriores disposiciones es importante recordar que el Acuerdo Final es una política de Estado. El Acto Legislativo 02 de 2017 dispuso que, (i) los contenidos del AFP relativos a normas de derecho internacional humanitario o de derechos humanos son obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo de validez de las normas; (ii) Las instituciones y autoridades del Estado deben cumplir de buena fe el AFP y (iii) Las actuaciones de los órganos y autoridades del Estado, las normas y su interpretación deben guardar integralidad y coherencia con los contenidos, compromisos, espíritu y principios del AFP

La Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de dicha norma, ratificó en la sentencia C- 630 de 2017¹⁵⁶, que el cumplimiento del principio de buena fe de lo acordado conlleva el compromiso de las autoridades de contribuir al cumplimiento del AFP. Lo anterior, con el objetivo de lograr la satisfacción de los derechos humanos

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid. P. 16, 20 y 21

¹⁵² Ibid. P. 20.

¹⁵³ Ibid. P. 11

¹⁵⁴ Ibid. 19 y 20.

¹⁵⁵ Ibid. P. 104.

¹⁵⁶ Por medio de la cual la Corte declaró la constitucionalidad del AL 02 de 2017

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

de víctimas del conflicto armado; brindar estabilidad jurídica al AFP; y la coherencia e integralidad entre lo acordado y la manera como se implementa, y así proteger el derecho a la paz.

De este modo, la actuación del Estado que riña o desconozca los objetivos trazados por el AFP es violatoria del principio de buena fe, por no preservar los contenidos, compromisos y principios pactados. De allí que sea obligación para las distintas ramas del poder público y el Estado en general *“llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad”*¹⁵⁷, lo que además implica entender que el AFP es la hoja de ruta que deben seguir las autoridades estatales de manera prioritaria, antes de implementar nuevos mecanismos que puedan desconocer las disposiciones y avances que se han desarrollado en el cumplimiento del AFP.

Así entonces es posible afirmar que el contenido del acuerdo de una parte es parámetro de interpretación y validez de las normas destinadas a su implementación¹⁵⁸ y debe evaluarse en el cumplimiento de políticas públicas que se relacionan con el cumplimiento del acuerdo final. Veamos dos ejemplos de este último caso.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) es un desarrollo del punto cuatro del Acuerdo Final. La Corte se pronunció sobre su cumplimiento a propósito del seguimiento de la sentencia T- 236 de 2017, decisión que ordenó mantener la suspensión del Programa de Erradicación de Cultivos ilícitos por medio de aspersiones aéreas en todo el país (PECIG) hasta que se realizara una valoración de los riesgos por la utilización del glifosato en la salud humana, así como la estabilidad medioambiental y los mecanismos para prevenirlos. En el marco del seguimiento a dicha providencia en 2019 la Corte Constitucional realizó una audiencia pública y expidió el auto 387 del 18 de julio de 2019 en el que señaló que el PNIS es una política pública, implementada normativamente por el Decreto Ley 896 de 2017, y el cual, conforme al Acto Legislativo 02 de 2017, es de obligatorio cumplimiento. Por lo tanto, la actuación del gobierno debe respetar la jerarquía antes descrita. Por tanto, la decisión señala que para que el gobierno pudiera reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG) por el Consejo Nacional de Estupefacientes, éste debe surtirse en los términos del PNIS.

De otra parte esta está el caso de la prórroga a la ley 418 de 1997, conocida como Ley de orden público -Ley 1941 de 2018- que tiene dentro de sus disposiciones la creación de las Zonas de Intervención Integral (ZEII), las cuales deben coordinarse con otros

¹⁵⁷ Sentencia C-630 de 2017 MP. Luis Guillermo Guerrero y Antonio José Lizarazo.

¹⁵⁸ Así lo ha hecho la Corte en decisiones concretas, como por ejemplo en la sentencia C- 013 de 2018 que estudió la constitucionalidad del decreto 898 de 2017 por medio del cual se creó la Unidad Especial en la Fiscalía General de la Nación para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo y de organizaciones y conductas criminales que atentan contra los defensores de derechos humanos; y la sentencia C- 017 de 2018 que revisó la constitucionalidad del Decreto 588 de 2017 por el cual se creó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad -CEV

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

planes territoriales como los PDET, los Planes de acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y el Plan Marco de Implementación (PMI), por medio de una ruta única que debería ser elaborada por un gabinete de paz, nombrado por el presidente. Algunas organizaciones de derechos humanos¹⁵⁹ y congresistas¹⁶⁰ presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra esta norma.

La Corte Constitucional a través de la sentencia C- 040 de 2020 definió la exequibilidad de la norma (artículo 2 de la Ley 1941 de 2018) manifestando que el desarrollo de las ZEII se debe realizar conforme a la política pública que desarrolla los PDET e insta a las autoridades de las zonas más afectadas por el conflicto a actuar de acuerdo con los principios que fueron incluidos dentro del Acuerdo Final.

De acuerdo con lo anterior, si bien la creación y la reglamentación de las ZRC son anteriores al Acuerdo Final, en virtud del Acto Legislativo 02 de 2017, han dejado de ser un puro instrumento legal pues han sido reconocidas constitucionalmente como una iniciativa agraria que contribuye a la construcción de la paz, y a la reconciliación. Ahora bien, conforme al Acto Legislativo No 2 de 2017, las autoridades tienen la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo de paz, por lo cual la Corte Constitucional ha entendido que el acuerdo es una política de Estado aprobada constitucionalmente que las autoridades deben cumplir, salvo que tengan razones muy poderosas para no hacerlo¹⁶¹. En particular deben respetar el principio de progresividad en su proceso de materialización¹⁶². Este principio debe ser interpretado, atendiendo a lo dispuesto en la Observación General No. 3 del Comité DESC sobre las obligaciones de los Estados Partes, según la cual la progresividad debe entenderse como la “obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible”¹⁶³, advirtiendo que las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán una consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente. Puede afirmarse entonces que cuando se cumplen los requisitos para la constitución de una ZRC, la discrecionalidad para su creación por parte del Consejo Directivo de la ANT es especialmente limitada.

4.4. Problemas que enfrentan las ZRC para la materialización, consolidación y eficacia.

A pesar de la relevancia de las zonas de reserva campesina, las comunidades que han buscado su declaración enfrentan múltiples dificultades para su materialización, consolidación y eficacia. A continuación, mencionaremos algunas de los principales problemas a los que se enfrentan, especialmente a partir del conocimiento de quienes

¹⁵⁹ Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Cajar; Comité de Solidaridad con los Presos Políticos; coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos; Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado; Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento; corporación Jurídica Yira Castro.

¹⁶⁰ Gustavo Bolívar del Colombia Humana e Iván Cepeda del Polo Democrático.

¹⁶¹ Corte Constitucional, sentencia C-630 de 2017 MP. Luis Guillermo Guerrero y Antonio José Lizarazo.

¹⁶² Corte Constitucional, sentencia C-040 de 2020 MP. Antonio José Lizarazo.

¹⁶³ Comité DESC. Observación General N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

integran la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina y de un estudio publicado por la FAO junto a la Agencia Nacional de Tierras en 2019¹⁶⁴.

Desarticulación con figuras de ordenamiento territorial y de planificación

Las ZRC se encuentran casi huérfanas en el ordenamiento territorial, dado que las entidades territoriales la desconocen como figura del ordenamiento y por tanto no las consideran en los esquemas, planes básicos y planes de ordenamiento territorial, omisión que podría superarse con el reconocimiento de su importancia en la provisión de alimentos para las ciudades y la conservación del ambiente y su consecuente armonización con los instrumentos del ordenamiento territorial.

Además, en el nivel regional y local hay desconocimiento sobre la manera en la que se deben articular las ZRC con su principal instrumento de gestión y ordenamiento (Plan de Desarrollo Sostenible); también, ha generado confusión el hecho de que en los municipios, que cuentan con ZRC, existen dos instrumentos con la denominación de “Plan de Desarrollo”, (Plan de Desarrollo Municipal y Plan de Desarrollo Sostenible) y, aunque las administraciones municipales tienen claro el papel del Plan de Desarrollo Municipal, desconocen el del Plan de Desarrollo Sostenible. Una forma de superar lo anterior, podría ser: incorporar las acciones que son competencia del municipio y que se encuentran dentro del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC, dentro del Plan de Desarrollo Municipal.

Aunque hay varias experiencias de diálogo de estos instrumentos, siempre ha dependido de la comunicación que logre establecer la administración municipal y la organización representativa de la ZRC, ante la ausencia de orientaciones generales que permitan esta articulación en todos los territorios que cuentan o contarán con la figura de ZRC.

De una revisión hecha a los Planes de Desarrollo vigentes, de los municipios y departamentos que tienen en su jurisdicción una ZRC, se evidenció que, de los once (11) municipios que tienen en su territorio alguna de las ZRC constituidas, el 73% menciona esta figura al interior de su principal herramienta de planeación territorial. Sin embargo, las menciones, en su mayoría, tan sólo hacen referencia a la existencia de las ZRC sin que se incluya ejes y programas para las ZRC. Entonces, sólo el 27% de los planes de desarrollo municipales consagran algún tipo de meta dirigida a la ZRC, pero, 9% de ellas no son claras ni verificables¹⁶⁵. Es lamentable que, del total de los municipios que cuentan con una ZRC dentro de su territorio, únicamente el 18% dispuso de una partida presupuestal directa para el apoyo y desarrollo de las ZRC, estos son: Cantagallo en el sur de Bolívar y Cabrera en Cundinamarca¹⁶⁶.

Por otra parte, de once (11) Planes de Ordenamiento Territorial analizados, solo dos (18%), los municipios de Cabrera y San Vicente del Caguán tienen en cuenta la figura

¹⁶⁴ FAO y ANT. Las zonas de reserva campesina: retos y experiencias significativas en su implementación. Bogotá. 2019. En: <http://www.fao.org/3/ca0467es/CA0467ES.pdf>

¹⁶⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Agencia Nacional de Tierras *Las zonas de reserva campesina retos y experiencias significativas en su implementación*, 107.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

de ZRC como una variable en el uso del suelo. Esto se debe a que no se tiene clara la funcionalidad de la figura en el resto de los territorios¹⁶⁷.

En el caso de los departamentos, se pudo encontrar que, de los que cuentan con una ZRC en su territorio, sólo el 36% menciona la existencia de la ZRC dentro de su plan de desarrollo, sin que esta se incluya estratégicamente en el mismo¹⁶⁸. En término de recursos financieros, no se encontró una mención a recursos directamente destinados a los programas que pretenden apoyar a la ZRC¹⁶⁹.

Esta desarticulación refleja un desconocimiento de lo dicho por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2014, en lo que se refiere a la función de ordenamiento social, ambiental y productivo que cumple la figura de ZRC¹⁷⁰.

Así las cosas, se da cuenta de que no existe una articulación normativa entre el ordenamiento ambiental, productivo y social, que permita por ejemplo a las autoridades ambientales vincular a las ZRC con sus Planes de Desarrollo Sostenible como determinantes ambientales. No hay una articulación entre los Planes de Desarrollo Territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial con los instrumentos de planificación de las ZRC (Planes de Desarrollo Sostenible), por lo anterior, es necesario que los Planes de Desarrollo Sostenible sean incorporados a los Planes de Ordenamiento Territorial como un mecanismo de planificación rural.

Déficit de financiación

En relación con el financiamiento de las ZRC, la figura ha estado en gran medida, soportada en la cooperación internacional que ha visto las bondades técnicas de la figura y reconoce su importancia en la resolución de conflictos y la construcción de paz.

La financiación de parte de las instituciones del Estado se ha concentrado en apoyar a las organizaciones campesinas para la construcción y actualización de los Planes de Desarrollo Sostenible, dejando a su cargo la gestión de su implementación. Aunque han existido experiencias de financiación estatal, principalmente entidades del Sistema Nacional Ambiental y el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para ejecutar proyectos de los PDS, estas se han dado por la gestión de las organizaciones campesinas o la voluntad de alguna administración institucional de manera excepcional.

A partir de un estudio evaluativo sobre los límites y posibilidades de financiación de las ZRC, realizado entre el INCODER y la Universidad Nacional de Colombia¹⁷¹, se concluyó que existe la necesidad de implementar efectivamente los PDS para alcanzar

¹⁶⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Agencia Nacional de Tierras *Las zonas de reserva campesina retos y experiencias significativas en su implementación*, 114.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Agencia Nacional de Tierras *Las zonas de reserva campesina retos y experiencias significativas en su implementación*, 115.

¹⁷¹ INCODER, Universidad Nacional de Colombia, y Estada, J., *Territorios campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*. (Bogotá, 2013).

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

los objetivos de la figura de ZRC. Para ello, se requiere asegurar fuentes ciertas de recursos para su financiación, es allí donde radica uno de los más grandes obstáculos institucionales detectados para las ZRC¹⁷².

El artículo 4 del Decreto 1777 de 1996, establece el principal mecanismo de financiación de las ZRC al consagrar que:

“Las entidades que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, así como, el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de la Amazonía y los Planes y Programas especiales del Gobierno Nacional con recursos para la Inversión Social Rural, financiarán o cofinanciarán, de acuerdo con sus competencias y con condiciones preferenciales y prioritarias, la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social en las Zonas de Reserva Campesina (...)”.

Sin embargo, este mecanismo no ha sido puesto en marcha en ningún caso, para activarlo, es necesario realizar las declaratorias de utilidad pública e interés social de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas o proyectos que se desarrollen en las ZRC.

Sobre este punto la Contraloría General señaló, que la gestión del Estado en la implementación de las ZRC como instrumento de la política de desarrollo rural, en lo que respecta al ordenamiento social, productivo y territorial, no ha sido eficaz. Preocupa que, en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) del periodo 1994-2014, no se fijaron compromisos de avances concretos por parte del gobierno nacional, tampoco se establecieron metas sobre las ZRC, lo que compromete el logro de los propósitos legalmente establecidos en cuanto al ordenamiento de la propiedad rural¹⁷³.

Diagnóstico que coincide con el balance realizado por la FAO, quien afirma que en los PND expedidos entre los periodos de 1994 y 2018, no se encontraron metas, indicadores, planes, programas ni proyectos específicos para ZRC, tampoco asignación presupuestal en sus respectivos planes cuatrienales de inversión.

Ausencia de concurrencia institucional

Dadas las características especiales de las ZRC, se requiere que la acción del Estado sea concertada con las organizaciones campesinas tal y como lo establece el artículo 3 del Decreto 1777 de 1996 *“La acción institucional del Estado en Zonas de Reserva Campesina será concertada, con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región (...)”.* Al respecto, sólo se conoce una institución que concerte la acción del Estado con las comunidades

¹⁷² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Agencia Nacional de Tierras, *Las zonas de reserva campesina retos y experiencias significativas en su implementación*, 149.

¹⁷³ Contraloría General de la Nación, «Informe de auditoría a políticas públicas (actuación especial), específicamente sobre las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial: instrumentos de la política de desarrollo rural (vigencias 1997 a 2014)» (Bogotá, 2015).

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

campesinas: la Agencia Nacional de Tierras, en los casos de formulación y actualización del PDS y en algunas ocasiones para desarrollar el acceso a tierras que las ZRC requieren.

Solo, la ANT tiene un pequeño grupo en la Subdirección de Acceso a Tierras para atender los asuntos de ZRC, las demás instituciones del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, no cuentan con grupos especializados en la materia, lo que impide lograr los objetivos para los que fueron constituidas las ZRC. En este mismo sentido, no se ha producido la coordinación de las políticas de Estado entre los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecida en por el artículo 5 del Decreto 1777 de 1996 *“Coordinación.- La coordinación de las políticas del Estado en las Zonas de Reserva Campesina, estará a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural Campesino y del Medio Ambiente”*.

La ANT ha argumentado, en diversos diálogos con las organizaciones campesinas, que su competencia institucional con la figura de ZRC alcanza exclusivamente hasta la selección, delimitación y constitución, por lo que, la carga de implementar la figura, aparentemente continúa ligada a la voluntad de las administraciones, situación que se encuentra en clara violación de las determinaciones normativas en la materia. Se puede observar que, en la estructura interna de la Agencia de Desarrollo Rural, no aparecen las ZRC. De igual manera, en las funciones de las vicepresidencias de Integración Productiva y de Proyectos de las Unidades Técnicas Territoriales, que reemplazaron a las Direcciones Territoriales del INCODER en los asuntos de desarrollo rural y productivo, no contemplan acciones específicas para las ZRC.

Para superar esta situación, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) ha propuesto un Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina, alojado en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, con presupuesto propio asociado a una subcuenta del Presupuesto General de la Nación para las ZRC, facilite la concurrencia institucional en el cumplimiento de los objetivos de la figura.

Ausencia de apoyo técnico para la constitución de nuevas ZRC

De acuerdo con información de la ANT¹⁷⁴ existen al menos 15 solicitudes de constitución de ZRC que no cuentan con inicio formal de trámite administrativo y 8 más que ya cuentan con dicha resolución, las cuales fueron presentadas entre 2011 y 2018.

Los 15 casos en los que no se ha dado inicio a la actuación administrativa de constitución de ZRC, son casos que se encuentran en los departamentos de Cauca (8), Valle del Cauca (2), Arauca (2), Santander (1), Cesar (1) y Tolima (1). Las razones que expone la ANT para no haber dado inicio formal a las solicitudes se relacionan con el no cumplimiento del total de requisitos establecidos en el artículo 5 del acuerdo 024 de 1996¹⁷⁵ por parte de las organizaciones campesinas, en especial explica la ANT por

¹⁷⁴ Ver carpeta: Expediente común, PDF número 1, Pág. 1-2.

¹⁷⁵ Ver carpeta: Expediente común, PDF número 2, Pág. 1-2.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

no anexar las actas de los eventos realizados por las organizaciones campesinas, los planos del área geográfica preliminar de la ZRC y la ausencia de la manifestación expresa, realizada por las autoridades Municipales y Departamentales en apoyo a la solicitud.

Los anteriores casos demuestran que a pesar de la disposición de las mencionadas organizaciones campesinas para la constitución de la figura, ellas no cuentan con el apoyo técnico y profesional que requieren para elaborar o completar las solicitudes de constitución de ZRC con los requisitos que establece el Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (hoy ANT), y así garantizar su derecho al territorio.

Riesgo extraordinario de quienes habitan y promueven las ZRC

La seguridad de los integrantes de las ZRC es otra de las principales preocupaciones que se extiende sobre esta figura. Al respecto, la Defensoría del Pueblo en su informe de riesgo (Nº10 de 2017) advirtió sobre el alto riesgo de vulneración de derechos a los que se enfrentan los líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos que tienen como condición social y/o actividad el ser campesinos y campesinas, indígenas y afrodescendientes, líderes de víctimas, líderes de organizaciones ambientalistas, dirigentes de juntas de acción comunal en zonas rurales, entre otros¹⁷⁶. De manera específica, resalta el alto nivel de riesgo en el que se encuentran: (i) organizaciones representativas de campesinos y colonos de las ZRC, tales como la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC), la organización impulsora de la Perla Amazónica (ADISPA), y la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina; (ii) los espacios o procesos constitutivos de las ZRC como son la Mesa Comunal por la Vida Digna de la región de San Pablo y Cantagallo, la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, y la Mesa de Organizaciones Sociales del Putumayo (MEROS); (iii) otras organizaciones que tienen un rol activo y determinante dentro de las ZRC como son la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, Centro y Sur del Cesar (CISBCSC), el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca en Cabrera (SINPREAGRICUN), la Corporación Caguán Vive, en San Vicente del Caguán, y la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz en Putumayo¹⁷⁷.

Un ejemplo, es lo que sucede en las ZRC del Sur de Bolívar y la del Valle del Río Cimitarra, las cuales han presentado tendencias al alza de la tasa de homicidios por año, entre el 2013 y 2018, con tasas de homicidio más altas para los municipios de Arenal y Morales en el Sur de Bolívar y de Remedios y Yondó en el Valle del Río Cimitarra que alcanzan tasas quince (15) veces más altas que la nacional en el año 2012 en el municipio de Remedios y casi cinco (5) veces más altas para el año 2015 en el municipio de Yondó¹⁷⁸. Si bien debe tenerse en cuenta que las ZRC son núcleos veredales donde no necesariamente se presentan estas afectaciones, la situación

¹⁷⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Agencia Nacional de Tierras *Las zonas de reserva campesina retos y experiencias significativas en su implementación*, 97-98.

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Agencia Nacional de Tierras *Las zonas de reserva campesina retos y experiencias significativas en su implementación*, 90.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

departamental sí representa un contexto de alto riesgo para los campesinos que habitan en ellas, por lo que se requieren de estrategias institucionales de atención a esta problemática¹⁷⁹.

Un dato no menor es que, en 2012, el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y Derecho Alternativos (ILSA), señaló que el conflicto armado interno de Colombia pone en riesgo la permanencia de comunidades campesinas en sus territorios, debido a las continuas violaciones a los Derechos Humanos en las ZRC, tales como: (i) El desplazamiento forzado, especialmente elevado en siete municipios vinculados a ZRC: Carmen de Bolívar (Bolívar), Tibú (Norte de Santander), Puerto Asís (Putumayo), San José del Guaviare (Guaviare), San Onofre (Sucre), San Pablo (Bolívar) y San Vicente del Caguán (Caquetá); (ii) El despojo y el abandono forzado de tierras y bienes patrimoniales, con niveles especialmente elevados en Carmen de Bolívar y Puerto Asís; (iii) Las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otras vulneraciones del derecho a la vida, especialmente en el Catatumbo, el Valle del Río Cimitarra, la Perla Amazónica, Guaviare y Pato Balsillas¹⁸⁰.

Sumado a lo anterior, según la FAO, se presentan procesos de estigmatización de la población que hace parte de las ZRC. Discriminación que se presenta en el nivel nacional y territorial, como una consecuencia de que las ZRC no se han consolidado como una verdadera política de Estado que comprometa en el largo plazo a la institucionalidad, a la sociedad, al poder legislativo y a las organizaciones sociales; lo que ha sucedido es que, en la implementación de la figura de ZRC, ha predominado la voluntad política diferenciada, que sujeta su implementación a coyunturas políticas y no la desarrolla como un programa de interés nacional¹⁸¹.

4.5. Derecho al debido proceso: Principio de legalidad, plazo razonable y debida diligencia en materia territorial

Para finalizar este apartado, nos referiremos al derecho al debido proceso en materia administrativa, y en especial a su componente de plazo razonable en materia agraria. El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado en el artículo 29 de la Constitución, que se aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas con el fin de asegurar que todos los habitantes del territorio nacional accedan a la materialización de sus garantías constitucionales, a través de mecanismos justos que en sí mismos permiten cumplir con los fines esenciales del Estado, entre ellos: el acceso a la justicia y la convivencia pacífica.

Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica obedecer los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con el fin de evitar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Agencia Nacional de Tierras *Las zonas de reserva campesina retos y experiencias significativas en su implementación*, 95-96.

¹⁸¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Agencia Nacional de Tierras *Las zonas de reserva campesina retos y experiencias significativas en su implementación*, 146-147.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en un proceso.¹⁸²

Uno de los aspectos que protege el derecho al debido proceso es el principio de legalidad, de acuerdo con el cual la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia de las normas “marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos. De esta manera, se delimita la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa”¹⁸³. Así entonces, “no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas”¹⁸⁴.

En cuanto al debido proceso en materia territorial, la Corte Constitucional en al menos 5 sentencias de tutela¹⁸⁵ interpuestas por comunidades indígenas ha protegida el derecho al debido proceso ante la violación del plazo razonable, cuando este afecta de manera directa su derecho al territorio. Hasta la fecha la Corte no ha conocido de un caso similar cuando se trata de proteger el derecho a la territorialidad campesina.

En 2013 la Corte protegió los derechos de la comunidad indígena Sikuaní Arizona Cupepe, del municipio de Cumaribo, Vichada, que solicitaba la constitución de su resguardo, que ya había tardado más de 14 años en trámite ante el INCODER¹⁸⁶. Posteriormente en 2014 la Corte concluyó que el INCODER y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, a la identidad cultural y a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas Marimba Tuparro y Mapayerri del pueblo Sikuaní del municipio de Cumaribo por las dilaciones en el trámite del proceso de titulación de tierras y constitución de su resguardo. La Corte requirió a las autoridades para que culminaran en un término perentorio el proceso de constitución de resguardo¹⁸⁷. En 2017 a partir de la lectura al debido proceso la Corte consideró que hubo una dilación no justificada que afectó la adquisición del terreno y posterior titulación colectiva en el caso de la comunidad Embra Katío, que se tradujo en la violación de los principios que informan la función administrativa (celeridad, economía y eficacia), considerando que el plazo mayor de tres años contados a partir del instante en que se dio comienzo a la actuación administrativa no constituye un término razonable ni proporcionado que respete los principios de celeridad y eficiencia¹⁸⁸

¹⁸² Corte Constitucional, sentencia T 051 de 2016. MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁸³ Corte Constitucional, Sentencia T-1082 de 2012. MP: José Ignacio Pretelt

¹⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-710 de 2001 MP: Jaome Córdoba Triviño.

¹⁸⁵ Corte Constitucional, sentencias T-011 de 2019 MP. Cristina Pardo; y T-153 de 2019 MP. Alberto Rojas.

¹⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-009 de 2013 MP. Jorge Ignacio Pretelt.

¹⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-379 de 2014 MP. Jorge Ignacio Pretelt.

¹⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-737 de 2017 MP. Alejandro Linares.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

En 2019 la Corte volvió a proteger el derecho al debido proceso administrativo, a la identidad étnica y cultural, a la subsistencia y al territorio de los accionantes pertenecientes a la comunidad indígena Mokaaná del Resguardo Colonial de Tubará, Puerto Colombia, Bajo Ostión, Juarúco, Morro Hermoso, Puerto Caimán, Corral de San Luis, Cuatro Bocas y Guaimaral, entendiendo que corresponde a los órganos estatales garantizar el derecho al debido proceso administrativo en cada uno de los procedimientos diseñados por el legislador para materializar el derecho al territorio colectivo de las comunidades indígenas, quienes deben actuar diligentemente dentro del trámite de reconocimiento y titulación de sus resguardos. La Corte Interamericana ha señalado que el plazo razonable para la demarcación, titulación y entrega de los territorios tradicionales reclamados por las comunidades indígenas y los pueblos tribales, ha sido de tres años, sin perjuicio de que la complejidad de cada caso establezca un término diferente (caso *Yakye Axa* contra el Estado de Paraguay)¹⁸⁹

Por último, en el marco de la tutela interpuesta por las comunidades indígenas Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb contra la Agencia Nacional de tierras, quienes solicitaron la protección de los derechos a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo por la demora, de más de 8 años en el proceso de titulación colectiva, la Corte resolvió que la Autoridad Agraria había incurrido en una violación del deber que tienen las autoridades administrativas de orientarse bajo el criterio de la protección constitucional preferente, el cual consiste en: actuar de manera diligente y sin dilaciones injustificadas, dentro de un plazo razonable, así como lograr una respuesta de fondo a las solicitudes ciudadanas. En esta decisión la Corte precisó que las autoridades administrativas tienen el deber de actuar de manera diligente y sin dilaciones injustificada; el cual se refiere a que el periodo transcurrido entre la apertura del proceso hasta la toma de una decisión final debe estar guiado bajo criterios de razonabilidad, los cuales varían dependiendo de determinadas circunstancias.¹⁹⁰ Estos criterios son:

Primero, la complejidad del asunto, es decir, si se está ante procedimientos sencillos o ante procedimientos que implican factores que conllevan cierta dificultad. Esto se concreta en la comprobación de: a) la complejidad de la prueba; b) la pluralidad de los sujetos procesales o la cantidad de víctimas; c) las características de los recursos contenidos en la legislación interna y; e) el contexto en que ocurrieron los hechos.

Segundo, la actividad procesal del interesado comprueba, por una parte, si los interesados realizaron intervenciones que les eran razonablemente exigibles en las distintas etapas procesales, y, por otra parte, que la persona no incurra en comportamientos que, por acción u omisión, impliquen una prolongación del procedimiento.

Tercero, la conducta de las autoridades estatales. Ésta significa que el Estado, a través de sus autoridades -sin importar cuál sea, debe conducir el proceso y, en virtud de

¹⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-011 de 2019 MP. Cristina Pardo.

¹⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-153 de 2019. MP Alberto Rojas Ríos.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

dicho mandato, debe mantener la igualdad de las partes en el proceso, vigilar que el trámite procure la mayor economía procesal y evitar la paralización del proceso, así como evitar sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo.

En conclusión, existe el deber de actuar con debida diligencia en procesos administrativos, y en especial en aquellos que se relacionan con la garantía del derecho al territorio. Esto implica entre otros aspectos el deber de resolver trámites administrativos dentro de un plazo razonable, atendiendo a los principios de celeridad, economía y eficacia como una expresión del derecho al debido proceso. En consecuencia las comunidades campesinas tienen derecho a que sus solicitudes de constitución de ZRC se tramiten de manera diligente por parte de la Autoridad Agraria, lo cual implica entre otros aspectos hacerlo atendiendo a los límites impuestos por la idea de plazo razonable, conscientes de que dicho trámite garantiza la materialización del derecho a la territorialidad campesina.

5. CONSIDERACIONES SOBRE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN ESTE CASO

En los tres casos de constitución de ZRC, la actuación de la ANT y de su Consejo Directivo viola el derecho de los accionantes a la igualdad material, al debido proceso, y a la territorialidad campesina, y desconoce el deber de cumplimiento de buena fe con relación al impulso y fortalecimiento de las ZRC establecido en el Acuerdo Final.

Los campesinos y las organizaciones campesinas, tienen derecho a que la autoridad agraria tramite, con todas las garantías y sin dilaciones indebidas, sus peticiones de constitución de una zona de reserva campesina; también tienen derecho a que si la petición cumple con los requisitos jurídicos exigidos para constituir la reserva, la autoridad agraria expida el acto jurídico que constituya la respectiva reserva campesina conforme las previsiones legales, para además dar así cumplimiento de buena fe al acuerdo de paz y al Acto Legislativo No 2 de 2017.

En particular, cuando cada uno de las etapas procesales se han cumplido en el procesos de selección y delimitación de la ZRC, con excepción de la aprobación por parte del Consejo Directivo de la ANT, y dicha omisión se extiende sin justificación razonable, es aplicable la jurisprudencia de la Corte Constitucional para el caso de los pueblos indígenas, en torno al deber de debida diligencia dentro de la actuación administrativa y de cumplimiento de un plazo razonable, especialmente cuando la omisión o la dilación de la administración pone el peligro el derecho al territorio¹⁹¹. Esta actuación de la administración, para no resultar arbitraria debe ajustarse además, a lo establecido en el ordenamiento jurídico, en especial frente a los requisitos exigidos para la constitución de las ZRC.

¹⁹¹ Corte Constitucional, sentencias T-011 de 2019 MP. Cristina Pardo; T-153 de 2019 MP. Alberto Rojas; Sentencia T-009 de 2013 MP. Jorge Ignacio Pretelt; T-379 de 2014 MP. Jorge Ignacio Pretelt; T-737 de 2017 MP. Alejandro Linares.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

En el caso de la ZRC en proceso de constitución de Guejar-Cafre y de Losada - Guayabero, la razón que esgrime por la ANT para justificar su tardanza en el trámite parece estar asociada a la presencia de cultivos de uso ilícito dentro del polígono que se está solicitando, lo que se deduce de las comunicaciones enviadas por parte de la ANT a UNODC y al Director del Programa Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos sobre la presencia de cultivos de uso ilícito en la zona. En el caso de Sumapaz, la razón principal está asociada a la ausencia de zonificación del páramo Cruz Verde-Sumapaz, y la necesidad de actualización o ajuste del Plan de Desarrollo Sostenible atendiendo a los nuevos criterios ambientales a partir de la aprobación de la Ley 1930 de 2018 (Ley de Páramos).

Los argumentos expuestos por la ANT para justificar la tardanza en el trámite violan el principio de legalidad y desconoce los propósitos de la figura de las ZRC. En el caso de Losada - Guayabero y Guejar-Cafre, el argumento de no poder avanzar hasta tanto no se cuente con las respuestas de UNODC y el Director del PNIS agrega en la práctica un requisito que no trae la ley ni sus decretos reglamentarios. Requisito que además de violar el principio de legalidad que debe guiar toda actuación administrativa, al no existir dentro del ordenamiento jurídico, desconoce el origen mismo de la figura, la cual como se ha documentado, se crea entre otras razones justamente como una respuesta de las demandas de comunidades de campesinos cocaleros que buscaban mecanismos que les permitieran una transformación económica y sostenible de sus territorios. Propósito que se encuentra dentro de su reglamentación (Artículo 2 del Acuerdo 024 de 1996) y que se ratificó en el Acuerdo Final cuando se dispuso la obligación al PNIS de apoyar los planes de desarrollo de las ZRC constituidas y las que se constituyan, en los casos donde estas coincidan con zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito, y que se armoniza con el carácter de ordenamiento territorial y ambiental que entraña la figura. Estos argumentos de la ANT desconocen entonces la obligación de cumplir de buena fe con el Acuerdo Final.

Adicionalmente, en los tres casos hay un hecho que se repite: las tres solicitudes de constitución de ZRC se presentaron en 2011, pero los tres están pendientes de la última etapa del trámite, es decir, la aprobación de la resolución por parte del Consejo Directivo de la ANT. Estos trámites de constitución han significado enormes esfuerzos organizativos y económicos para las comunidades campesinas que impulsan las ZRC, quienes han cumplido con cada una de las etapas dispuestas por el ordenamiento jurídico.

La tardanza en los trámites y la exigencia de actuaciones por fuera de lo reglado resulta arbitraria y desproporcionada atendiendo a los criterios establecidos por la jurisprudencia para determinar el plazo razonable. Si bien el proceso de constitución de ZRC puede tenerse como un proceso complejo, especialmente por la pluralidad de actores involucrados y de diagnósticos y conceptos que se requieren, el transcurso de nueve años y la ausencia de fechas ciertas en las que se culminará con estos procesos viola el derecho al debido proceso de los accionantes. Esto cobra especial relevancia cuando de la actuación administrativa depende la garantía de sus derechos fundamentales, como el de derecho a la territorialidad campesina y a la igualdad material.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

En los casos de Losada-Guayabero y Güejar-Cafre desde 2014 no se aprecia ninguna actuación de fondo realizada por la ANT para avanzar en el proceso de constitución de dichas zonas y ante la pregunta por el cronograma para finalizar dicha actuación se manifiesta que no se cuenta con tal instrumento siendo absolutamente incierta una fecha probable de terminación del procedimiento. Manifiesta la entidad que debe en ambos casos actualizarse el plan de desarrollo sostenible, desactualización que en caso de existir es entera responsabilidad de la ANT, la cual no debe ser trasladada a las comunidades campesinas.

En el caso de la ZRC en proceso de constitución en Sumapaz, la demora del trámite por parte de la ANT trata de justificarse en el proceso de delimitación del páramo Cruz Verde-Sumapaz y su aún pendiente proceso de zonificación. Las y los accionantes parten de reconocer la necesidad de armonizar los derechos del campesinado con la protección ambiental del páramo, así lo han entendido y de hecho fue precisamente tal convicción y su actuación coherente con dicho propósito lo que le hizo merecedora a Sintrapaz de la orden de excelencia ambiental José Celestino Mutis por parte del Consejo Distrital. Sin embargo, resulta una medida desproporcionada la no constitución de la ZRC hasta tanto no exista la zonificación de dicho ecosistema, y se de una nueva actualización del plan de desarrollo sostenible, pues debe advertirse que el proceso de delimitación del páramo está nuevamente en curso atendiendo a la exigencia de un juez constitucional de que se den plenas garantías de participación a las comunidades y actores del territorio y de forma especial a las comunidades campesinas que en él habitan.

Es importante anotar que desde que el proceso de constitución de ZRC se llevó al Comité Directivo de la ANT, las organizaciones trabajaron arduamente para ajustar el plan a los requerimientos hechos, elaborando un anexo técnico con dicho propósito, el cual fue posible gracias al apoyo de la Unión Europea, además de acordar que de ser necesario nuevos ajustes al Plan de Desarrollo estos podrían hacerse tan pronto se creara la ZRC.

Pasados dos años desde entonces y ante la insistencia de la PGN por que se retomara el caso, hoy nuevamente las entidades agrarias y ambientales sostienen que debe ajustarse el plan de desarrollo sostenible de acuerdo con lo que será el proceso de delimitación y zonificación del páramo. Sin embargo, en este caso también se aprecia la exigencia de un requisito que no se encuentra dentro de la normatividad. Sin que se atienda, tal y como lo manifestó el Ministerio de Ambiente a la PGN en agosto de 2020, que existen mecanismos dentro de la Ley de Páramos que permiten que los habitantes tradicionales de estos ecosistemas puedan convertirse en sus gestores, es decir la presencia del páramo no es una causal de exclusión para la constitución de la ZRC.

El sometimiento a la comunidad campesina de Sumapaz a la espera del reconocimiento de su territorio hasta que se cumpla con el proceso delimitación y posterior zonificación del páramo, desconoce su presencia en dicho territorio desde

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

finales del siglo XIX¹⁹² y expresa el prejuicio de entender al campesino como depredador, lo cual desconoce que ellos desarrollan desde hace décadas un plan de vida en dicho lugar. Esta exigencia, resulta además una carga no solo desproporcionada para quienes habitan y protegen este territorio, sino una actuación que desconoce la especial protección constitucional de las comunidades campesinas y la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para realizar sus derechos y armonizarnos con la protección y conservación de la naturaleza.

Por otra parte, los argumentos esgrimidos por la ANT para justificar su tardanza en el proceso de constitución de la ZRC, pone en evidencia los problemas de coordinación interinstitucional existente entre la autoridad agraria y ambiental, trasladando dicha carga a las organizaciones accionantes, quienes como se ha sostenido son sujetos de especial protección constitucional. La Agencia Nacional de Tierras y su Consejo Directivo violan con su actuación el derecho de los campesinos sumapaceños a la igualdad material, al debido proceso y su derecho iusfundamental al territorio campesino.

En definitiva, no existe razón fáctica ni legal, ni siquiera reglamentaria, que justifique la suspensión de facto y las actuaciones dilatorias que han caracterizado los tres procesos administrativos de selección y delimitación de las ZRC de Güejar Cafre, Sumapaz y Losada-Guayabero por parte de la ANT y su Consejo Directivo, figura de ordenamiento territorial que resulta adecuado para proteger los derechos campesinos, y que en virtud del Acuerdo Final y del Acto Legislativo 02 de 2017, han dejado de ser un puro instrumento legal pues han sido reconocidas constitucionalmente como una iniciativa agraria que contribuye a la construcción de la paz, y a la reconciliación de los colombianos y colombianas por cuanto ha sido incorporada al Acuerdo de Paz.

PETICIONES

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, comedidamente solicitamos al juez constitucional que declare:

Primero, se tutele el derecho a la igualdad material, a territorialidad campesina, y al debido proceso de las comunidades agrupadas en la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero - ASCAL-G, del Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz - SINTRAPAZ; de la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güejar, y de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, y a las comunidades campesinas que han apoyado dichos procesos de constitución de ZRC.

Segundo, de manera pronta en aplicación de los principios de celeridad, economía y eficacia, ordene a la Agencia Nacional de Tierras que proceda a la presentación del acuerdo de selección y delimitación de cada una de las ZRC a su Consejo Directivo para que este cuerpo colegiado verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos de

¹⁹² Laura Varela Mora, Yuri Romero Picón. Surcando amaneceres: historia de los agrarios de Sumapaz y Oriente del Tolima. Fondo Editorial UAN

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

manera expresa por la ley y el acuerdo reglamentario y constituya las ZRC de Losada - Guayabero, Sumapaz, y de Güejar-Cafre.

Tercero. Una vez constituidas las tres zonas de reserva campesina antes mencionadas, se ordene a la Agencia Nacional de Tierras, en caso de ser necesario, actualizar o ajustar los Planes de Desarrollo Sostenible en el plazo de seis meses a partir de su constitución con la concurrencia efectiva de las entidades que sean necesarias, particularmente con las autoridades ambientales.

Cuarto. Ordenar a la ANT que una vez sean constituidas las tres ZRC se tomen todas las medidas necesarias para garantizar el desarrollo integral y efectivo de sus planes de desarrollo sostenible, esto implica trabajar por su articulación con otras figuras de ordenamiento territorial y de planificación especialmente a nivel local y regional; garantizar recursos para su ejecución; y coordinar con otras entidades siempre que sea necesario.

Quinto. Se exhorte al Ministerio de Agricultura y a la Agencia Nacional de Tierras a cumplir de buena fe con el Acuerdo Final, en aquellos aspectos relacionados con el impulso y fortalecimiento de las ZRC.

6. PRUEBAS/ANEXOS

Se solicita que los siguientes documentos sean tenidos como pruebas dentro del proceso:

1. Copia de la tarjeta profesional de Rodrigo Uprimny Yepes.
2. Cédula de ciudadanía Rodrigo Uprimny Yepes.
3. Poderes otorgados por los accionantes en favor del señor Rodrigo Uprimny Yepes.
4. Copia de los certificados de existencia y representación de la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero - ASCAL-G, de la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güejar - AGROGÜEJAR, y de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina y copia de la resolución del Ministerio de Trabajo que otorga personería jurídica a Sintrapaz.
5. Resolución de nombramiento de los Procuradores judiciales agrarios y ambientales y del señor Delegado.
6. Copia de los expedientes del proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz.
7. Copia de los expedientes del proceso de constitución de la ZRC de Güejar-Cafre.
8. Copia de los expedientes del proceso de constitución de la ZRC de Losada - Guayabero.
9. Respuestas a Dejusticia por parte de la ANT sobre las ZRC
10. Respuesta de la ANT a la PGN en el marco de la Audiencia sobre el campesinado.

ZRC: Un territorio donde son posibles los derechos campesinos

Los anexos están contenidos en el siguiente link:

[REDACTED]
atendiendo a las limitaciones del aplicativo para la radicación de las acciones constitucionales.

7. JURAMENTO

Juro que mis poderdantes no han interpuesto de forma simultánea otra acción de tutela por los mismos hechos ante otro Juez de la República.

8. NOTIFICACIONES.

Se puede notificar a los accionantes en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, en la Carrera 24 No. 34-61 en la ciudad de Bogotá D.C y a las direcciones de correo electrónico ruprimny@dejusticia.org, abautista@dejusticia.org Teléfonos: 6083605 y 2327858.

A los procuradores agrarios acá accionantes a los correos rlaborde@procuraduria.gov.co, dftrujillo@procuraduria.gov.co y mcarvajalino@procuraduria.gov.co

A la Agencia Nacional de Tierras puede notificársele en sus oficinas, las cuales se localizan en calle 43 No.57-41 en la ciudad de Bogotá D.C. y a la dirección de correo electrónico jurídica.ant@agenciadetierras.gov.co

Al Consejo Directivo de la ANT tiene notificarse al Minsiterio de Agricultura teniendo en cuenta que esta entidad es presidida por el Ministro de esa cartera, en la siguiente dirección Avenida Jiménez N°. 7A – 17 y al correo electrónico: notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co

Atentamente,

Rodrigo Uprimny Yepes

Cédula de Ciudadanía

Tarjeta Profesional de abogado No.

Socio fundador e investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia

Diego Fernando Trujillo

Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y Ambientales,

Martha Viviana Carvajalino Villegas

Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental

Ramón Esteban Laborde

Procurador 29 judicial II Agrario y Ambiental