



Bogotá D.C, 09 de febrero de 2020

Honorable Magistrado:

JUAN CARLOS GARRIDO BARRIENTOS

SALA PENAL-TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ

Bogotá D.C, Colombia

E.S.D

Referencia: *Amicus curiae* en el proceso 11001318700820200007701 ACCIÓN DE TUTELA DE RODRIGO UPRIMNY YEPES CONTRA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y OTROS.

Francisco Aurelio Eduardo Gutiérrez Sanín, Director del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria -ORRDPA-, Rocío del Pilar Peña Huertas, Coordinadora Académica del ORRDPA, Nusmem Alfredo Acosta Aguilar, Ana Valentina Nieto Cruz, Lina María Ortega Van Arcken, Bryan Triana Ancinez y Milton Alberto Valencia Herrera, investigadoras e investigadores del ORRDPA, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, impulsados por el interés general de velar y exigir el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado Interno y la Construcción de una Paz Estable y Duradera-AFP- y de los derechos de los campesinos y campesinas de nuestro país, presentamos el siguiente *amicus curiae*, dentro del proceso judicial de la referencia.

Esta intervención pretende presentar nuestra posición sobre el caso que actualmente estudia su Despacho, la cual se soporta en la evidencia que hemos recolectado desde nuestra actividad académica en distintos proyectos de investigación que adelantamos en relación con los derechos de los campesinos y campesinas, la regulación jurídica agraria, los programas de disminución de cultivos ilícitos y de dotación de tierras. Lo anterior, tiene por objeto mostrar cómo las instituciones demandadas vulneraron los derechos fundamentales invocados por el representante de la parte accionante.

Para alcanzar el objetivo propuesto, en primer lugar, explicaremos cómo las conductas realizadas por los demandados afectaron el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los demandantes debido a que en el caso analizado se presenta una dilación injustificada. Luego, mostraremos que los argumentos expuestos por los accionadas para justificar su demora o su inactividad son contrarios a la Constitución, la Ley o el AFP.



1. VULNERACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

En el presente acápite argumentamos que el procedimiento adelantado hasta el momento por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) vulnera postulados constitucionales y legales porque se está adelantando en contravía de lo dispuesto en los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). Para demostrar lo anterior, en primer lugar, explicaremos brevemente el desarrollo jurisprudencial del derecho fundamental al debido proceso administrativo. En segundo lugar, expondremos los vicios que identificamos en el procedimiento que se está adelantando a la luz de las características generales mencionadas en el primer punto.

1.1 El derecho fundamental al debido proceso administrativo

Respecto del derecho fundamental al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, es importante precisar que la Corte Constitucional ha considerado que este debe aplicarse en todos los procedimientos administrativos. La Corte Constitucional define el derecho al debido proceso como la garantía de los ciudadanos de que la administración proceda bajo los límites legales y constitucionales en todas sus actuaciones y de acuerdo a los procedimientos establecidos previamente¹. Al respecto, el tribunal constitucional ha señalado que del debido proceso se derivan las siguientes garantías:

“i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.[2]” (Subrayado fuera del texto original)

1.2 Vulneración del derecho fundamental al debido proceso

Enunciados los elementos del derecho fundamental al debido proceso administrativo establecidos por la Corte Constitucional, mostraremos cómo estos presupuestos son vulnerados por la ANT en los procedimientos administrativos adelantados en el trámite de constitución de las ZRC.

3.2.2.1. *Dilaciones injustificadas para decidir*

Las tres solicitudes de las que trata la sentencia impugnada se presentaron hace varios años, cumpliendo 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

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010



Cundinamarca y (iii) Zona de Reserva Campesina Losada - Guayabero en el Meta².

a. En relación a la Zona de Reserva Campesina Losada - Guayabero en el Meta.

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 dilatado injustificadamente la resolución de la solicitud. 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. La radicación de la solicitud fue hecha en noviembre de 2011. La formulación del Plan de Desarrollo sostenible se realizó en septiembre de 2014 y la audiencia pública en noviembre de 2016. En este caso solo está pendiente el último trámite de la actuación: llevar el caso al Consejo Directivo de la ANT para la decisión final.³

b. En relación Zona de Reserva Campesina Sumapaz en el departamento de Cundinamarca

Pese 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 ANT ha tenido una actitud omisiva por lo que a la fecha no ha 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 Campesina⁴. La radicación de solicitud fue hecha en Septiembre de 2011⁵.

c. En relación a Zona de Reserva Campesina Güejar – Cafre en el departamento del Meta

De igual forma la comunidad campesina 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 ANT ha tenido una actitud omisiva durante años. La solicitud de constitución como ZRC fue radicada en mayo de 2011. Hasta el momento solo queda pendiente la expedición de la resolución del Consejo Directivo de la ANT para la decisión final de constitución⁶.

En todos estos casos identificamos una dilación injustificada. En cada una de las solicitudes han transcurrido casi 10 años desde que se inició con la actuación administrativa. Es importante precisar que la inexistencia de un término específico para que los demandados resuelvan de manera definitiva estos procedimientos no significa que debemos soportar su

² Acción de tutela, pág 7.

³ Acción de tutela, pág 13.

⁴ Acción de tutela, pág 25.

⁵ Acción de tutela, pág 26.

⁶ Acción de tutela pág 31.

dilación injustificada. Jurisprudencialmente, el Consejo de Estado ha reconocido que ante ausencia de regulación de un tiempo para resolverse un procedimiento o una actuación, el juez debe analizar que el tiempo transcurrido sea razonable⁷. Ante esto, claramente los 10 años transcurridos para una decisión de fondo en la constitución de las ZRC mencionadas, superan lo que cualquier persona podría considerar plazo razonable. Por tal motivo, se considera que la acción de tutela, siendo un mecanismo excepcional y efectivo para garantizar los derechos fundamentales de los accionantes es idónea en este momento para superar la vulneración al derecho al debido proceso administrativo consagrado como norma en el artículo 32 de la Constitución Política.

2. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LOS DEMANDADOS NO JUSTIFICAN LA DEMORA

En esta parte demostraremos que los argumentos expuestos por los demandados para justificar la tardanza y la demora en la aprobación de las ZRC objeto de la acción de la referencia son contrarios a la Constitución, la Ley y el AFP. Para ello, en primer lugar, mostraremos que de acuerdo a la Ley, la declaración de zona de protección ambiental del páramo de Sumapaz no excluye la constitución de la ZRC en esta región. Luego, mostraremos que la existencia de cultivos ilícitos y la creación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- y otros instrumentos de planificación derivados del AFP no impiden la constitución de las ZRC de Losada-Guayabero y Güejar-Cafre en La Macarena Meta.

2.1 La protección especial del páramo de Sumapaz no excluye la constitución de la ZRC.

Las zonas de reserva campesina creadas en el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 son una figura del ordenamiento territorial que tienen como objetivo fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en el campo⁸. En este punto, es importante precisar que aunque uno de sus principales propósitos es el desarrollo de la economía campesina, esto no se debe confundir con una economía respetuosa del medio ambiente, como será explicado seguidamente.

Entre las finalidades establecidas en el Decreto 1777 para las Zonas de Reserva Campesina se encuentran la creación de condiciones para la adecuada consolidación de la economía campesina y la construcción de una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política. Adicionalmente, el artículo 79 de la Ley 160 de 1994 indica que la creación de las ZRC⁹ estará sujeta a las políticas que formulen, conjuntamente, los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente. Esto implica que se debe armonizar la economía campesina en una ZRC cuando existan condiciones medioambientales especiales.

Además de lo normativo, se ha corroborado que sistemas organizativos campesinos, como las ZRC, pueden ser figuras complementarias para la protección ambiental. De acuerdo con

⁷ Consejo de Estado, Rad. 25000-23-41-000-2014-00415-01, M.P Susana Buitrago Valencia

⁸ Decreto 1777 de 1996

⁹ La equivalencia entre Zonas de Colonización y Zonas de Reserva Campesina se establece en el artículo 81 de la Ley 160 de 1994.

la Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura - FAO, las Zonas de Reserva Campesina son figuras complementarias de conservación de la diversidad biológica y cultural de las áreas protegidas, con énfasis en aquellas que pertenecen al Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia¹⁰. Por lo cual, la constitución de estas zonas en lugares de especial protección, como en el caso concreto, puede facilitar e impulsar la protección de zonas especiales¹¹. De hecho, recientemente, Colombia dio un gran paso por articular las particularidades de la vida campesina o étnica con la protección de zonas ambientalmente importantes, pues aprobó el Decreto Ley 870 de 2017 con el cual se estableció el sistema de pago por servicios ambientales. Este mecanismo otorga un reconocimiento a los servicios de varios campesinos, indígenas y comunidades afrodescendientes relacionados con la protección del medio ambiente.

Adicionalmente, el artículo 2.1 del decreto 1777 de 1996 establece que las ZRC tienen como objetivo controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país, así que todas las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales deben obedecer a este objetivo.

En el caso en concreto, la zona donde se encuentra el páramo de Sumapaz está dentro de Las Áreas de Manejo Especial establecidas por el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Estas áreas crean espacios de planeación y ordenamiento territorial, modelos de desarrollo integrado y desarrollan procesos de recuperación de suelos. Por tal razón todas las actividades que se desarrollen en esta zona deben tener un plan de manejo en el cual se especifiquen los usos posibles del suelo para que no afecten las Áreas de Manejo Especial¹².

En este caso la delimitación necesaria con el fin de establecer qué tipo de actividades se pueden realizar sin afectar el ecosistema protegido es la delimitación del páramo Cruz Verde, ubicado en el complejo de páramos de Sumapaz. Si bien hubo una delimitación por medio de la resolución 1434 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la sentencia T-257 de 2019 dejó sin efecto esta delimitación inicial y ordenó al ministerio realizar una nueva demarcación que contara con la participación activa de las comunidades¹³, demarcación que al día de hoy no se ha llevado a cabo por la dilación injustificada de las instituciones obligadas a realizarla.

En concordancia a lo anteriormente descrito, la Zona de Reserva Campesina del Sumapaz que se desea constituir, no debería verse afectada por la demora de los órganos obligados a realizar la delimitación del páramo Cruz Verde, puesto que el retardo en el cumplimiento de las obligaciones no puede ser excusa para negar derechos campesinos. Además, la constitución de las ZRC conlleva la creación de acuerdos comunitarios, los cuales son

¹⁰ FAO. (2019). Las Zonas de Reserva Campesina. Restos y Experiencias Significativas en su Implementación. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ISBN 978-92-5-130799-1.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Paredes Leguizamón, G. (2014). Análisis de la factibilidad política y técnica y operativa de declarar Zonas de Amortiguadoras o reglamentar la función amortiguadora del Sistema de Parques Nacionales de Colombia. Parques Nacionales de Colombia. Recuperado de: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/07/ANALISIS-DE-LA-FACTIBILIDAD-POLITICA-TECNICA-Y-OPERATIVA-DE-DECLARAR-ZONAS-AMORTIGUADORAS-PARA-LAS-AREAS-PROTEGIDAS-DEL-SISTEMA-DE-PARQUES>

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T- 257 de 2019



consensos a los que llegan las comunidades en conjunto con las autoridades involucradas en la creación de las ZRC con el fin de permitir una explotación económica del predio sin afectarlo de manera negativa. Estos acuerdos comunitarios permiten a los campesinos garantizar sus derechos a la subsistencia, territorio, entre otros sin dejar de lado la protección legal que ostentan los páramos.

Por tal razón, queda demostrado que la economía campesina no es contraria a la protección de zonas ambientalmente importantes. Lo relevante es que se creen espacios de participación y diálogo entre las comunidades y las instituciones encargadas de velar por el medio ambiente. Esto último, es lo que justifica la protección solicitada por los accionantes del proceso bajo estudio.

2.2 La presencia de cultivos de uso ilícito y la existencia de instrumentos de planificación del AFP no se oponen a la constitución de ZRC

Seguidamente, expondremos nuestros argumentos que sostienen que la presencia de cultivos de uso ilícito no es contrario a la constitución de las ZRC, además, que la existencia de estos se debe al incumplimiento masivo y sistemático por parte del Gobierno Nacional del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos-PNIS-, el cual debe implementar de manera preferente para disminuir estos cultivos. Igualmente, se mostrará que los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC por ser aprobadas no deben modificarse para adaptarse a los instrumentos de planificación y gestión que se derivan del AFP

2.2.1 Obligación de cumplir el AFP

A partir de la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017, el AFP constituye un marco de referencia para las actuaciones de todas las entidades del Estado durante los tres períodos presidenciales siguientes a la firma del AFP. Al respecto, el inciso segundo de la norma citada estableció que:

“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final. “.

Al estudiar este Acto Legislativo, la Corte Constitucional consideró que el AFP no es una norma jurídica del ordenamiento interno colombiano, ni hace parte del bloque de constitucionalidad, pero esto no significa que no sea vinculante para el Estado. En la sentencia C-630 de 2017, la Corte aclaró que el inciso segundo del Acto Legislativo citado generó tres efectos al AFP que tienen relevancia jurídica. En primer lugar, se dispuso que el Acuerdo es una política de Estado, lo que significa que es una estrategia de mediano y largo plazo para la consolidación de una paz estable y duradera, que crea cambios estructurales que no están sujetos a las variables dinámicas de la actividad política. En segundo lugar, se estableció una obligación de medios que conlleva que todo el Estado debe realizar sus mejores esfuerzos para cumplir los compromisos que se derivan del AFP. Por último, se ordenó que todas las instituciones públicas colombianas deben cumplir de buena fe los contenidos y finalidades del AFP; aunque se permite un margen de



discrecionalidad en sus actuaciones, estas deben guardar coherencia con los compromisos del Acuerdo.

Es importante resaltar que la obligación de cumplir de buena fe y de manera coherente la política de Estado adoptada en el AFP no solamente recae en la creación e impulso de políticas públicas por parte del Gobierno Nacional y el Congreso de la República, sino que también involucra la actividad de los jueces. Al respecto, la Corte Constitucional consideró que la rama judicial, al ser parte de la institucionalidad del Estado, también está sujeta a los efectos que le otorgó el Acto Legislativo 02 de 2017 al AFP. Esto se materializa de dos formas, en primer lugar, en el control de las normas de implementación del AFP se debe tener como criterio de validez los compromisos establecidos en el Acuerdo. En segundo lugar, en el ámbito de las competencias de cada juez, se debe procurar por preservar *“los contenidos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final¹⁴”* en el marco del principio de progresividad. En este sentido, cada juzgado, tribunal o corte debe garantizar que se preserven los postulados del AFP en los asuntos que conozca, como es el caso del presente proceso de acción de tutela.

Por lo anterior, se concluye que el AFP es una política de Estado conforme al Acto Legislativo 02 de 2017 y de acuerdo a lo establecido en la sentencia C-630 de 2017, es obligación de todas las instituciones del Estado cumplir de buena fe y de manera coherente el AFP en el ámbito de sus funciones. Adicionalmente, los jueces deben garantizar que en los asuntos que conozcan se cumplan con los compromisos y principios establecidos en el Acuerdo Final, como en el proceso de tutela que actualmente se analiza.

2.2.2 Impacto del Acuerdo Final en la política contra las drogas:

El punto cuatro del AFP desarrolló un conjunto de directrices para solucionar el problema de las drogas ilícitas, basado principalmente en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Como fue explicado en el acápite anterior, las directrices del AFP delimitan el marco de decisión y acción de las políticas que pueden crear o implementar el Gobierno Nacional o el Congreso, y en el caso del punto cuatro, se establecen los compromisos, fines y principios para el desarrollo de programas que tengan por objeto la disminución de la presencia de cultivos ilícitos en el país. En este contexto, el Acuerdo estableció que la política contra las drogas del país deberá girar principalmente entorno al PNIS porque la sustitución y la participación activa de las comunidades en este proceso se concibieron como los ejes centrales de los mecanismos para atender el fenómeno de los cultivos de uso ilícito, acompañados de los enfoques de derechos humanos, salud pública, diferenciado y de género.

La priorización del PNIS como programa para la disminución de cultivos de uso ilícito fue reconocido por la Corte Constitucional. La Corte, manifestó que el AFP estableció un orden jerárquico en los mecanismos de intervención que consiste en que primero se debe intentar la erradicación voluntaria mediante el PNIS. En caso de que esta falle, por el incumplimiento de las comunidades intervenidas o porque éstas se nieguen a participar en el programa, se podrán activar los mecanismos de erradicación forzosa, primero de forma manual y finalmente a través de la aspersión. Al respecto, el tribunal constitucional concluyó en el Auto A-387 de 2019 que:

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C- 630 de 2017

“Como se ve, el punto 4.1.3.2 del Acuerdo Final, como documento de política pública que obliga al Gobierno Nacional, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, fijó una jerarquía entre los medios de erradicación, pues priorizó la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, y a su vez, estableció que ésta sólo procederá en caso de que fracase la primera. En el mismo sentido, prescribió que sólo en caso de que la sustitución voluntaria falle, y luego del fracaso adicional de la erradicación manual, podrá acudir a la aspersión aérea con glifosato .”

Aunque el AFP estableció que el PNIS debe ser el principal programa del Estado para la disminución de cultivos ilícitos, el gobierno ha incumplido de forma sistemática y masiva los compromisos de este programa a nivel nacional¹⁵. En cambio, los usuarios de esta política de sustitución si han cumplido satisfactoriamente con sus obligaciones. Como se mostrará seguidamente, en el municipio de la Macarena, en el cual se solicitó constituir dos de las ZRC objeto de esta acción de tutela, el programa PNIS no ha cumplido eficazmente con sus obligaciones y los usuarios del programa sí, por lo cual, la existencia de cultivos ilícitos por la cual la ANT se niega a constituir las ZRC no es por culpa atribuible a los solicitantes de las ZRC, sino a las instituciones del Estado que han realizado una precaria ejecución del programa tanto en el municipio referenciado, como en el resto del país. Para demostrarlo, se describirán los obligaciones más importantes del Estado en desarrollo del PNIS y el incumplimiento del Gobierno Nacional en cada uno de ellos, especificando las omisiones en el municipio de la Macarena:

1. Las condiciones de seguridad para las comunidades: Como es de público conocimiento, a nivel nacional los líderes sociales están siendo asesinados y el departamento del Meta y el municipio de la Macarena no son ajenos a esta realidad. De acuerdo a la base de datos de asesinato y desaparición de líderes que hemos diseñado¹⁶, se reportan 345 casos de 2017 (años en que entró en vigencia el Decreto Ley 896 de 2017) al 30 de noviembre de 2020. De estos, 11 casos han tenido lugar en el departamento de Meta, uno de ellos en la Macarena.

Además, judicialmente ya se ha reconocido que persiste de manera grave y sistemática la violencia en las comunidades rurales. En sentencia del año 2020, un juez impartió órdenes al Gobierno Nacional para que garantice la seguridad de los líderes y lideresas sociales, especialmente en las zonas rurales. Esto, al encontrar probado que el Estado no ha logrado identificar con claridad los factores de riesgo, ni definir las políticas públicas adecuadas para la eliminación y prevención de estos, ni obtener resultados satisfactorios en materia criminal que permitan salvaguardar los derechos a la vida e integridad de los líderes y lideresas sociales¹⁷.

¹⁵ Gutierrez, F., Machuca D., y Cristancho, S., (2020) ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución. (2020). *Análisis Político*. V. 32 (17). Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/87195>

¹⁶ Base en la que se sistematizan los reportes de prensa nacional e internacional, medios de comunicación, informes de asociaciones y agrupaciones de líderes, fuentes institucionales sobre asesinato o desaparición de líderes sociales. Disponible en: <https://www.observatoriodeltierras.org/otros-documentos/>

¹⁷ Juzgado 45 Civil del Circuito de Bogotá D.C, Sentencia del 25 de marzo de 2020, Rad. 110013103045202000025-00

Lo anterior, nos permite afirmar que las medidas tomadas por el Gobierno no han sido suficientes para cumplir con esta obligación.

2. Aprobación de normas para garantizar el trato penal diferenciado: A la fecha, el Congreso de la República no ha aprobado los cambios normativos necesarios para cumplir con la obligación de renunciar a la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal en favor de pequeños cultivadores de cultivos de uso ilícito. Pese a que se han radicado tres proyectos de ley, solamente uno de ellos radicado por el actual Gobierno, el legislativo no ha expedido ninguna norma para cumplir con esta obligación¹⁸.
3. Suscripción de acuerdos individuales: El Gobierno Nacional no ha cumplido con la inscripción individual de pequeños cultivadores de cultivos de uso ilícito al PNIS. De acuerdo con los informes de la Consejería para la Consolidación y Estabilización, se había estimado en los acuerdos colectivos que se inscribirían a más de 188.000 familias, pero solamente fueron inscritas un poco más de 99.000¹⁹.

Es importante precisar que los acuerdos colectivos fue la primera forma de llevar el programa a los municipios, estos fueron acuerdos suscritos entre representantes del gobierno nacional, las autoridades locales (gobernadores y alcaldes), representante de las Farc, representantes de las organizaciones sociales presentes en la jurisdicción del municipio y las juntas de acción local de las veredas en las que se desarrollaría el programa. En estos se acordaron un conjunto de compromisos recíprocos en desarrollo del AFP y el Decreto Ley 896 de 2017, entre los cuales se encontraba inscribir al programa a una cantidad específica de familias estimadas en 98 municipios. Sin embargo, el Gobierno Nacional no ha cumplido con estos acuerdos porque no inscribió la totalidad de familias estimadas, ni llegó a los 98 municipios en los que los suscribieron, sólo han implementado el programa en 56 municipios. En el caso de Meta fueron suscritos 7 acuerdos colectivos en los que se estimaba inscribir a 12.031 núcleos familiares, pero solamente fueron inscritas 7.251²⁰ familias en estos municipios, por decisión del Gobierno Nacional. En el acuerdo colectivo del municipio de la macarena, se estableció que serían inscritas 800 familias cultivadoras y fueron inscritos 2.507 usuarios en total, de los cuales, 933 familias eran familias cultivadoras²¹. Por lo cual, se concluye que esta obligación fue cumplida de forma parcial porque a nivel nacional y departamental no se inscribió a la totalidad de las personas comprometidas, pero en el caso de la Macarena, sí se cumplió. Sin embargo, debemos precisar que el programa PNIS no ha querido realizar la inscripciones de distintos núcleos familiares de esta región que han manifestado su deseo de ingresar al programa²².

¹⁸ Gutierrez, F., Machuca D., y Cristancho, S., (2020) ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución. (2020). *Análisis Político*. V. 32 (17). Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/87195>

¹⁹ Consejería para la Estabilización y la Consolidación, Informe de Gestión PNIS, Corte: 31 de diciembre de 2019

²⁰ *Ibídem*

²¹ Se precisa que el PNIS tiene tres tipos de inscritos: Las familias cultivadoras, las familias no cultivadoras pero que se ubican en una zona con presencia de cultivos de uso ilícito y los recolectores de cultivos de uso ilícito.

²² Ejemplo de esto se encuentra en: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article218>



4. Incumplimiento del Plan de Atención Inmediata-PAI-: El PNIS incluye un conjunto de medidas de apoyo económico inmediato, a mediano y largo plazo para los usuarios del PNIS, las cuales estaban estimadas a ser entregadas en un plazo máximo de 24 meses²³. Sin embargo, el Gobierno Nacional no ha cumplido con este componente. Como se puede observar, según la información entregada por la UNODC, entidad encargada de la verificación del cumplimiento del PNIS, tan sólo 726 familias de las más de 99.000 se les ha entregado el proyecto productivo, el cual es la última etapa del programa²⁴. Es decir, a tan sólo 726 familias el Gobierno Nacional les ha cumplido con la totalidad de lo prometido, pese a que esto se debía realizar en un plazo máximo de 24 meses y el programa inició en el año 2017. En el caso del Meta y la Macarena, no se encuentra ninguna familia a la cual le hayan cumplido con la totalidad del programa²⁵. En el caso particular del municipio referenciado, de los 2.507 usuarios inscritos (entre cultivadores, no cultivadores y recolectores), sólo 1.647 usuarios han recibido al menos un pago (de los 12 pagos que debieron recibir). Entonces, tenemos que casi 900 familias no han recibido ningún pago, y de las 1.647 restantes no han recibido el pago completo ni los proyectos productivos a mediano y largo plazo²⁶.

Lo anterior, permite corroborar que el Gobierno Nacional ha incumplido con los compromisos adquiridos con las familias inscritas en el PNIS.

Por otro lado, contrario al incumplimiento del Estado en sus compromisos del PNIS, los usuarios del programa sí están cumpliendo. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) es el organismo encargado de supervisar y vigilar el cumplimiento de la erradicación voluntaria que realizan los usuarios del PNIS. En el último informe realizado por la UNODC sobre el programa, manifestó que el cumplimiento por parte de los usuarios a nivel nacional ha sido del 97%. Es decir, que los usuarios del programa han cumplido de manera efectiva con la obligación de erradicar sus cultivos ilícitos.

En el caso específico del Departamento del Meta, el porcentaje de cumplimiento es aún mayor. Como se puede verificar en la tabla 1, el porcentaje de cumplimiento total de este Departamento fue de 99% y en el municipio de la Macarena también del 99%. Además, la persistencia de cultivos, es decir el rebrote o resiembra de cultivos de uso ilícito en zonas intervenidas por el programa, fue de del 0.1% en el Meta y 0.0% en la Macarena, lo cual muestra que los usuarios del programa no han vuelto a sembrar este tipo de plantas²⁷.

²³ Decreto Ley 896 de 2017 y acuerdos individuales y colectivos de inscripción al PNIS.

²⁴ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe No. 22 PNIS, 34 de agosto de 2020.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

Tabla 1. Porcentaje de cumplimiento en erradicación

Meta	La Macarena	892	99%
	Mapiripan	62	91%
	Mesetas	232	99%
	Puerto Concordia	12	100%
	Puerto Rico	648	99%
	Uribe	301	98%
	Vistahermosa	699	100%
Total Meta		2.846	99%

voluntario por los usuarios del PNIS

Fuente: Tomado de UNODC, 2020²⁸

Hasta aquí, se ha podido corroborar que es el Estado colombiano es quien no ha cumplido con los compromisos del PNIS. Mientras el cumplimiento de los campesinos a nivel nacional reportado por la UNODC fue del 97%, en el Departamento del Meta y en el Municipio de La Macarena del 99%, el incumplimiento del Gobierno Nacional ha sido masivo y sistemático en los compromisos PNIS aquí analizados, salvo uno.

Por lo anterior, se concluye que es culpa del Estado la presencia de cultivos ilícitos en los territorios que se solicita constituir las ZRC porque ha implementado de forma precaria el PNIS, el cual es el programa que debe ejecutar para la disminución de cultivos de uso ilícito en esta en el país. De esta forma, no se debe negar la solicitud de constitución de las ZRC a los solicitantes, pues se estaría trasladando la culpa del Estado a los solicitantes.

2.2.3 No existe prohibición legal para la constitución de ZRC con presencia de cultivos ilícitos.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural establece que entre los objetivos de la creación de las ZRC se encuentra “fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas” (Art. 2.14.13.1.). En ese sentido, la creación de condiciones para la paz requiere de un manejo adecuado de las problemáticas asociadas a los cultivos de uso ilícito. Este punto es de tal relevancia, que en los Acuerdos de Paz se estableció un capítulo dedicado exclusivamente a implementar estrategias para lidiar con la problemática.

Por este motivo, no se entiende por qué el Gobierno establece como requisito para proceder a la declaración de la ZRC que estas se encuentren libres de cultivos de uso ilícito. Precisamente su constitución tiene como objetivo darle solución a estas problemáticas. Parece entonces que las entidades apelantes quieren evitar el problema, exigiendo que en el Plan de Desarrollo Sostenible se incluyan los puntos del PDET y el PNIS. Además, ha sido la demora injustificada de la ANT en declarar la ZRC lo que ha provocado que estos hechos sobrevinientes no se debatiesen en la audiencia de que trata el artículo 7 del Acuerdo 24 de 1996 del INCORA. En otras palabras, las entidades apelantes están

²⁸ Ibídem.



recurriendo a la propia culpa de la ANT para continuar dilatando injustificadamente la declaratoria de ZRC. Este es un precedente preocupante, porque ante cualquier hecho sobreviniente posterior pueden utilizar la misma estrategia ad infinitum para evadir la constitución de las ZRC. Esta forma de actuar es diametralmente opuesta al principio de eficacia (Numeral 11, Art. 3, CPACA).

Además, en los requisitos establecidos en el artículo 5 del Acuerdo 24 de 1996 no se menciona ni por asomo lo que están exigiendo las entidades apelantes. Se requiere una identificación de las problemáticas y posibles soluciones. Lo que demandan las entidades al exigir la modificación del Plan de Desarrollo Sostenible es que la solución ya esté ejecutándose. Recurriendo a uno de los principios básicos de un Estado liberal, las autoridades públicas sólo pueden exigir aquello que la ley los faculta para demandar. De otra manera, los ciudadanos se encuentran a la merced del burócrata que actúa como rey.

Finalmente, las normas que rigen las ZRC contemplan espacios para la acción institucional del Estado (2.14.13.3.). Estos espacios propenden por la concertación con la población campesina, facilitando el diálogo y la búsqueda concertada de soluciones a los problemas identificados en las ZRC. En ese sentido, la ZRC desarrolla el principio de participación establecido en el CPACA, en el PDET y el PNIS. La capacidad organizativa que otorga este instrumento de ordenamiento territorial a las comunidades campesinas es una garantía para llevar a buen término las políticas públicas que las apelantes pretenden forzar a incluir en los Planes de Desarrollo Sostenible. El PDET y el PNIS se desarrollan mejor en comunidades organizadas capaces de interactuar con el Estado.

2.2.4 Los planes de desarrollo sostenibles de las ZRC no deben ajustarse a los instrumentos de planificación que se derivan del AFP:

En materia de planificación, el AFP creó dos instrumentos que son relevantes en el presente caso. En primer lugar, se encuentran los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET- que son la herramienta de planificación y gestión para adelantar los planes nacionales y sectoriales en los municipios priorizados para implementar el Acuerdo, principalmente la reforma rural integral²⁹. En segundo lugar, los Planes de Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo-PISDA- son los planes que fueron establecidos para que se implementaran los planes del punto 1 en territorios afectados por cultivos de uso ilícito³⁰. De estos mecanismos de gestión, es importante para el caso concreto explicar dos aspectos: la creación de los instrumentos y la coordinación que estos deben tener con otras herramientas de planificación

La creación de los dos instrumentos requiere la intervención activa y permanente de las comunidades y los actores sociales de las zonas en las que se vayan a ejecutar. Este punto es bastante importante porque la construcción de ambos mecanismos es de “abajo hacia arriba”³¹, pues el AFP asignó a las comunidades como la base de planificación de los proyectos que se ejecutarían en desarrollo del Acuerdo³². De esta forma, son las distintas

²⁹ Artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017

³⁰ Punto 4.1.3.6. del AFP

³¹ Punto 4.1.3.5. del AFP

³² Punto 1.2.4 del AFP

organizaciones comunitarias y sociales las que decidirían, junto con el Estado, las inversiones y programas que se implementarían en sus territorios.

En cuanto a la coordinación de estas herramientas de planificación con otras existentes en la administración pública, es importante precisar que los mecanismos descritos deben articularse con los que ya existen o entre ellas, empezaremos por este último punto. La articulación entre los PISDA y los PDET se realiza cuando las zonas PDET coinciden con territorios en los que se implemente el PNIS, en este caso, el PISDA será uno de los componentes de los PDET³³. La integración de los PISDA a los PDET se justifica en que los primeros son los instrumentos de planificación específicos del AFP para solucionar los problemas asociados con los cultivos de uso ilícito porque que son diseñados con la participación activa de los usuarios del PNIS.

Por otro lado, los instrumentos analizados deben articularse con otras herramientas de planificación y gestión. El artículo 6 del Decreto Ley 893 de 2017 estableció que los PDET deben armonizarse con los planes nacionales, departamentales y municipales de planeación, al igual que con otros instrumentos de gestión y ordenación del territorio, como los planes de desarrollo de las ZRC. Lo mismo sucede con los PISDA, estos deben atender los lineamientos de desarrollo que hayan diseñado las entidades territoriales nacionales y locales, al igual que las de otras formas de ordenamiento territorial, como la de los grupos étnicos. De esta forma, es claro que las dos herramientas de planificación del AFP estudiadas, deben incluir y basarse en los instrumentos de ordenamiento, planificación y gestión territorial que ya se encuentren en sus territorios.

En relación con el caso específico de los planes de desarrollo sostenible de las ZRC, que son los instrumentos de planificación de esta forma de ordenamiento social agrario, los PDET y los PISDA deben atender los lineamientos de esos planes cuando entre sus componentes se incluyan programas y proyectos en esas zonas. En cuanto a los PDET, al ser el instrumento de gestión principal de la reforma rural integral para el desarrollo económico de las zonas agrarias, se estableció específicamente en el AFP que estos deben apoyar los planes de desarrollo de las ZRC constituidas o que estén por constituirse³⁴. En relación con los PISDA, el Acuerdo también hizo mención especial al apoyo que se deben realizar a los planes de desarrollo de las ZRC. Al respecto, en el punto 4.1.2 se estableció literalmente que el programa de sustitución, y por ende los PISDA, deberán apoyar los Planes de desarrollo de las ZRC.

Por todo lo expuesto anteriormente, se concluye que la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Agricultura se equivocan al afirmar que se deben modificar los planes de desarrollo sostenible de las Zona de Reserva Campesina Güejar – Cafre y Zona de Reserva Campesina Losada - Guayabero ambas ubicadas en el departamento del Meta, porque estos deben ajustarse a los PDETS y los programas voluntarios de sustitución de cultivos ilícitos. Como fue explicado anteriormente, el AFP dispuso que los PDET y los PISDA deben crearse a partir de las propuestas comunitarias y sociales, pues su diseño parte de una estrategia de “abajo hacia arriba”. De esta forma, que las instituciones recurrentes pretendan que las comunidades solicitantes de la constitución de estas ZRC adapten sus instrumentos de planificación propios a unos generales, rompe la lógica

³³ Punto 4.1.3.5. del AFP

³⁴ Punto 1.1.10 del AFP

establecida en el AFP, que sean las comunidades las que nutran los planes generales. Además, lo planteado por la ANT y el Ministerio es contrario a la obligación del AFP de apoyar los planes de desarrollo de las ZRC constituidas o por constituirse. Como fue referenciado anteriormente, tanto los PDETS como los PISDA deben respetar las propuestas autónomas campesinas plasmadas en los planes de desarrollo, por lo cual, no puede aspirarse a que estos últimos se modifiquen para ajustarse a los primeros, todo lo contrario, en el momento de creación de los primeros se debieron haber incluido las propuestas de los segundos.

PETICIÓN

De conformidad con los argumentos expuestos anteriormente, respetuosamente, le solicitamos al despacho lo siguiente:

1. Se nieguen los recursos de impugnación presentados por los demandantes
2. Se confirme la sentencia de primera instancia expedida por el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá D.C

Respetuosamente,

FRANCISCO AURELIO EDUARDO GUTIÉRREZ SANÍN

Director del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria
Profesor de carrera de la Universidad Nacional de Colombia

ROCÍO DEL PILAR PEÑA HUERTAS

Coordinadora Académica del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria
Profesora de carrera del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

NUSMEM ALFREDO ACOSTA AGUILAR

Investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

ANA VALENTINA NIETO CRUZ

Investigadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria



LINA MARÍA ORTEGA VAN ARCKEN

Investigadora del Observatorio de Restitución y
Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

BRYAN TRIANA ANCINEZ

Investigador del Observatorio de Restitución y
Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

MILTON ALBERTO VALENCIA HERRERA

Investigador del Observatorio de Restitución y
Regulación de Derechos de Propiedad Agraria