

Bogotá. D.C. 17 de febrero de 2021

Honorable Magistrado
Juan Carlos Garrido Barrientos.
Ciudad.

Asunto: Amicus Curiae en el proceso de acción de tutela con radicado No.11001318700820200007701.

Respetado Honorable Magistrado Garrido. Cordial saludo.

Introducción

Yo Gabriel John Tobón Quintero, en mi calidad de profesor-investigador de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, adscrito al Departamento de Desarrollo Rural y Regional, quiero manifestarle con pleno conocimiento de causa el apoyo y respaldo a la tutela interpuesta por el abogado Rodrigo Uprimny Yepes en representación de los representantes legales de la Asociación Campesinas Ambiental del Lozada-Guayabero – Ascal-G, la Asociación Campesina para la agricultura orgánica y el Comercio Justo de la Cuenca del Río Güejar – Agrogüejar, el presidente del Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Sumapaz – SINTRAPAZ y el representante legal de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ANZORC.

La acción de tutela, interpuesta contra la Agencia Nacional de Tierras y su Consejo Directivo por la violación al derecho fundamental a la igualdad material, a la territorialidad campesina y el derecho al debido proceso, así como con el deber de cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final de Paz, suscrito el 24 de noviembre de 2016 en el teatro Colón en la ciudad de Bogotá entre las ex - FARC-EP y el estado colombiano, particularmente en lo que respecta al punto 1.1 del acuerdo, es decir

a la Reforma Rural Integral en cuanto a la puesta en marcha de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). La Acción de Tutela interpuesta, esta debidamente sustentada en su componente jurídico y en la importancia social para que el estado y sus instituciones cumplan los compromisos de Ley, que, para el caso de las ZRC, estableció la Ley 160 de 1994 y lo contemplado en esta materia en el Acuerdo de la Habana.

El Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana ha conocido, estudiado e investigado el proceso de las ZRC desde los primeros proyectos pilotos promovidos por el estado colombiano desde el año de 1998, proyectos financiados con recursos del Banco Mundial que dieron origen a seis de las siete ZRC las primeras declaradas oficialmente por la Junta Directiva del extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA entre los años 1998-2000. De igual manera, hemos sido testigos de la persecución y proscripción que los gobiernos del año 2002 al 2010 hicieron de las ZRC, la detención de los miembros de sus Juntas Directivas, la reactivación que de las ZRC fue realizada en el período de gobierno de 2010-2014 y el congelamiento que desde el año 2016 ha hecho la Agencia Nacional de Tierras evitando a toda costa y bajo inverosímiles argumentos declarar la legalidad del las ZRC que interponen esta acción de tutela, después de haber cumplido con todos y cada uno de los requisitos que para ese efecto, exige la Ley 160 de 1994 y los decretos expedidos para hacerlas realidad, incluso muy a pesar que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales -UAESPNN- y no el INCODER, y menos aún la ANT financiaron el proceso surtido por las dos ZRC localizadas en el departamento del Meta (Lozada-Guayabero y Guejar).

De acuerdo con lo anterior, quiero contribuir a su comprensión de la problemática histórica que enfrentan la mayoría de los campesinos en Colombia y de manera particular aquellos que se han organizado para solicitar al Estado la protección de

sus pequeñas economías, el derecho a la tierra y al territorio que han ocupado durante décadas, la mayoría de las veces, como resultado de los distintos procesos de colonización obligados, en muchos casos, por los fenómenos de violencia política que el país ha vivido desde su constitución, una de las solicitudes más importantes es justamente la constitución, conformación y reglamentación de las Zonas de Reserva Campesina. Por lo anterior, en este escrito hago referencia a la existencia aún del problema agrario colombiano única manera de comprender las problemáticas asociadas a la tierra, que como la mayoría de los estudios realizados en esta materia es una de las variables más importantes que ha dado lugar a los conflictos armados que vivimos desde la segunda mitad del siglo XX. De igual manera, presento a su consideración los aspectos históricos del origen de las ZRC y concluyó con algunas consideraciones críticas del desempeño que ha tenido la Agencia Nacional de Tierras desde el año de 2016 para evadir cumplir con la declaratoria de las ZRC que son el objeto central de la acción de tutela interpuesta para su fallo.

1. Las Zonas de Reserva Campesina y la estructura agraria en Colombia.

La estructura agraria, ha sido definida por Gutelman (1978) y Antonio García (1969), a partir de establecer la relación que existe entre la propiedad sobre la tierra y las estructuras de poder. En ese sentido, los autores precitados conciben la tierra como el núcleo frente al cual se estructura y jerarquiza la sociedad, y definen la función que cumple en la naturaleza.

Gutelman, considera que la estructura agraria es la materialización de las relaciones de apropiación sobre la tierra que tiene por objetivo captar una parte del trabajo social, y demás relaciones sociales que desde ahí pueden constituirse (Gutelman, 1978).

A su vez, Antonio García plantea que la estructura agraria debe considerarse más allá de los aspectos asociados a la tierra, abarcando temas como la tenencia y la producción que se proyectan en una mayor dimensión relacionada con los procesos

de industrialización latinoamericanos. Desde esta perspectiva, define la estructura agraria como “...aquella que más impide la plena liberalización de las fuerzas sociales internas, la integración nacional, la industrialización acelerada y la ampliación de las bases sociales de sustentación del Estado democrático” (García, 1969: 6).

Las ideas centrales de las definiciones antes citadas, fueron la base a partir de la cual se establecieron diversos tipos de estructuras agrarias: unimodales, bimodales y multimodales.

En el caso latinoamericano y particularmente en el colombiano, hay un consenso básico en que predomina un tipo de estructura agraria bimodal, caracterizada por dos tipos de tenencia sobre la tierra, el latifundio y el microfundio; estos tienen como característica la extensión del área de la tierra, el cultivo que en ella se establece y el modo de producción a la que corresponde en las zonas rurales. El primer tipo, refleja la agricultura comercial a gran escala, a través del monocultivo. El segundo, adelanta las formas tradicionales de producción propias de las economías campesinas de auto-subsistencia-autoconsumo a pequeña escala, sistemas de intercambios solidarios y diversidad de cultivos (policultivos).

Estas formas de tenencia, producción e intercambios han estado enfrentadas históricamente desde tiempos de la Conquista y la Colonia y han originado uno de los fenómenos más característicos del problema agrario colombiano: la excesiva concentración de la tierra en manos de un reducido y privilegiado número de propietarios.

Este fenómeno se ha ampliado y profundizado en los últimos 30 años a través de severos procesos de contra-reforma agraria, hechos a base de la más cruenta violencia política sobre la población rural campesina de pequeños y medianos productores, comunidades indígenas y afrocolombianas por parte de los actores armados que protagonizan nuestro conflicto interno y el papel jugado por las élites

políticas y los poderes económicos regionales que han propiciado la grave crisis humanitaria de varios millones de desplazados de los campos y los han despojado de sus bienes y propiedades, especialmente de la tierra que poseen, o de la que son propietarios legítimos.

Recientes estudios, confirman que la concentración de la tierra en Colombia es una de las más altas de Latinoamérica y de otros continentes, comparada con los estándares internacionales. El estudio del Banco Mundial sobre la política de tierras realizado en 2004, concluyó que dicha concentración expresa una de las más altas desigualdades debido a que el coeficiente de Gini es de 0,85, mucho más alto que el de Corea que tiene 0,35 y el de Japón 0,38 (CEDE, 2004). Estos datos han sido confirmados por los resultados obtenidos por Ana María Ibáñez (2009), quien encontró que el coeficiente Gini se mantuvo estable en unos rangos entre 0,85 - 0,89.

Ahora bien con respecto a las posibles soluciones, existen posturas que propugnan porque las problemáticas asociadas a la tierra sean resueltas a favor de los campesinos, los indígenas y los afrocolombianos, y no a favor de los terratenientes, agroindustriales y empresas multinacionales, como viene ocurriendo con los incentivos que ofrece el Estado para dinamizar el modelo de desarrollo rural, orientado principalmente hacia la agro-exportación y la promoción de megaproyectos agrícolas, hidroeléctricos, viales y mineros que favorecen a las grandes empresas y empresarios agroindustriales, relegando a un grado de marginalidad los incentivos y apoyos a la agricultura y economía campesina.

Sin embargo, comprendiendo que la estructura agraria y las problemáticas a ella asociadas, no son estáticas, sino dinámicas y que adquieren nuevas formas y expresiones dentro de los nuevos, cambiantes y complejos contextos. Bien vale la pena partir hoy de la premisa según la cual, el problema agrario colombiano se ha complejizado desde finales del siglo XX y lo va del XXI, asumiendo nuevas

formas y expresiones caracterizadas por la convergencia en los territorios rurales de los siguientes problemas, entre otros:

- el inusitado aumento de la concentración y despojo de la tierra, y su nueva revalorización por la riqueza de los recursos naturales en los planes de explotación actuales mineros, hidroeléctricos y agrícolas, además de las demandas de alimentos a nivel mundial que atraen las inversiones de las compañías multinacionales en tierra.
- La persistencia del conflicto armado interno.
- El desplazamiento y despojo forzado de la población rural.
- La presencia de los cultivos ilícitos y el narcotráfico.
- Las desbordadas ambiciones de poder de las élites políticas nacionales y regionales en connivencia y coincidencia de intereses económicos y políticos con los grupos paramilitares y empresas multinacionales.

El Estado colombiano ha intentado resolver algunos de los problemas antes relacionados por intermedio de políticas públicas, sin que haya podido alcanzar logros significativos que transformen positivamente y resuelvan dichos problemas. Al contrario, como sucede con el tema de la concentración de la tierra, este se ha visto agravado por la falta de voluntad política, por favorecer los intereses de los mejor situados en la sociedad rural, y por haber cohonestado y auspiciado la violencia política.

Colombia lleva ya 75 años intentando "...democratizar la propiedad sobre la tierra, evitar la concentración y la fragmentación antieconómica del minifundio", desde que expidió la primera Ley de Tierras o de reforma agraria en el año de 1936 sin obtener resultados significativos o al menos apreciables.

En este contexto, la última Ley de Reforma Agraria, la No. 160 de 1994, consagró una figura de ordenamiento social, productivo y ambiental que tiene por objetivo proteger la economía campesina y la pequeña propiedad de la ola arrasadora del gran latifundio y el apetito insaciable de los terratenientes, narcotraficantes y actores armados sobre la tierra, denominada las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

La constitución de estas ZRC, es sin duda una de las alternativas de las que dispone el estado para disminuir los altos niveles de concentración de la tierra, y mejorar el tipo de estructura agraria que por décadas ha predominado en el país basada en el latifundio y las grandes propiedades sobre la tierra. Esta alternativa se convierte en una oportunidad para que la ANT declare formalmente la existencia de las ZRC del Lozada Guayabero, el Río Guejar y el Sumpaz y con ello, acceda a la justa demanda que los campesinos de estas regiones vienen pidiendo ya hace más de cinco años.

2. Aspectos históricos de las ZRC

Lo señalado en el punto anterior, es el telón de fondo desde el cual se puede comprender de mejor manera el origen histórico de la figura de las ZRC y los distintos momentos que su desarrollo a tenido hasta el presente.

Las Zonas de Reserva Campesina se convirtieron, desde la expedición de la Ley de Reforma Agraria No. 160 de 1994, en un instrumento de la política pública de tierras que busca complementar las soluciones ofrecidas por el gobierno para evitar la mayor concentración, defender la economía campesina, ordenar productiva y ambientalmente el territorio y superar las causas de los conflictos sociales que enfrentan los campesinos en los territorios de colonización.

La inclusión de las Zonas de Reserva Campesina en el capítulo XIII de la Ley 160/94 fue el resultado de un arduo y activo proceso de movilización campesina de las principales zonas de colonización del país.

La colonización, como bien se conoce fue un proceso social de expansión de la frontera agrícola, promovido inicialmente por el gobierno en los años treinta, como parte de una política agraria que se negaba a producir las transformaciones de la tenencia de la tierra en manos de los terratenientes y a favor de los campesinos o a solucionar los conflictos agrarios por la misma en el interior de la frontera agrícola. Tales fueron los casos de los procesos de colonización dirigidos por el Estado en el

Magdalena Medio, el Urabá Antioqueño y Chocoano, el Catatumbo, Putumayo, Caquetá y los Llanos Orientales.

Ahora bien, esta colonización tomó distintas vertientes y promotores, por cuenta de los procesos políticos y sociales que vivió el país en los años cuarenta, cincuenta y sesenta que permitió categorizarlas como colonización espontánea, dirigida y armada.

Más allá de las razones comúnmente conocidas y aceptadas, los procesos de colonización también fueron expresiones de la lucha, la independencia, la inconformidad, la búsqueda de autonomía de los campesinos y su resistencia por sujetarse al poder terrateniente, al de los partidos tradicionales liberal-conservador y a los gobernantes de turno. A veces también, por sacudirse del yugo impuesto por los actores armados de la época.

Justamente, uno de los procesos de colonización más emblemáticos de los Llanos Orientales fue el de la región del Ariari, y es el que da lugar y origina la figura de las Zonas de Reserva Campesina.

En síntesis, se pueden identificar varios períodos en el origen y desarrollo histórico que han vivido los procesos de las ZRC, estos períodos son cuatro períodos:

1. El transcurrido entre los años cincuenta y sesenta, que se podría denominar: las ZRC, hijas de la colonización.
2. El período que va desde los años ochenta a los noventa, período en el cual se institucionaliza la figura de la ZRC y se incorpora a la Ley 160 de 1994.
3. El período que abarca la primera década del siglo XXI, denominado las ZRC “aseguradas” por la Seguridad Democrática, caracterizado por el nuevo estigma que sufrieron estas experiencias a manos de un gobierno que vulneró los derechos fundamentales de los campesinos y colonos de estas zonas.

4. Un cuarto período de reemergencia y reactivación de las Zonas de Reserva Campesina, iniciativa tomada por las organizaciones campesinas a raíz del cambio de contexto y la nueva coyuntura política que se abrió con el cambio de gobierno entre los años 2010-2018.

5. Un quinto período, que va desde la firma de los acuerdos de paz y su implementación entre los años 2016- 2021. Entre estos años, la característica principal ha sido una estrategia de dilación de la ANT para dar cabal cumplimiento a los acuerdos en la parte pertinente del punto 1 Reforma Rural Integral, en la medida que las ZRC que están interponiendo la acción de tutela ya cumplieron con todos los requisitos establecidos por la Ley 160/94 , el decreto reglamentario 1777/1996 y los acuerdos de la Junta Directiva del INCORA No. 028/1995 y 024/1996. Y no hay explicación alguna, para que posteriormente la ANT establezca nuevas condiciones para reconocer estas ZRC.

3. La estrategia de dilación de la ANT desde el año de 2016.

Desde el 24 de noviembre de 2016, fecha en la cual se firmaron los acuerdos de la Habana, entre el estado colombiano y la hoy exguerrilla de las FARC-EP, uno de los puntos que ha tenido desde entonces optimas condiciones para el cumplimiento del acuerdo en esta materia es la declaratoria oficial de aquellas ZRC que habían concluido todos sus procesos y cumplido con todos los requisitos establecidos, como es el caso de los procesos adelantados en el Lozada – Guayabero, Río Guejar y Sumapaz cuya pretensión es que se haga el reconocimiento y se declare formalmente la legalidad de las tres ZRC.

No obstante lo anterior, en el año 2017, la ANT supeditó la declaratoria de las ZRC a la realización de una evaluación del estado actual y el desempeño de las ZRC. Dicha evaluación fue contratada por parte de la ANT con la FAO y está documentada en una publicación disponible en: <http://www.fao.org/3/ca0467es/CA0467ES.pdf>

A muchos sectores, nos pareció extraño que en vez de cumplir con el acuerdo de paz, a este respecto, se contratara una evaluación a sabiendas que el mismo estado había congelado cualquier iniciativa sobre las ZRC desde los años más dinámicos de la negociación, y no hubiera reactivado, y financiado los Planes de Desarrollo Sostenible, aún más, sin que hubiese invertido en los programas, planes y proyectos en ellos contemplados.

Ahora bien, a pesar de que la evaluación antes señalada, fue en términos generales muy positiva para las ZRC evaluadas, la ANT dejó de cumplir con su función de declarar formalmente esas ZRC.

4. Las ZRC como mecanismo de ordenamiento ambiental del territorio.

Las ZRC, además de estar concebidas como un mecanismo para proteger la economía campesina, contribuir al tratamiento y transformación de los conflictos socioambientales que se presentan en sus territorios, se han convertido en un potente figura que permite participar activamente en los procesos de ordenamiento ambiental del territorio en el cual están localizadas geográficamente, toda vez que por su origen y desarrollo, están situadas en ecosistemas de especial importancia ambiental y ecológica como los páramos, selvas húmedas tropicales, bosques altoandinos y bosques de niebla con respecto de los cuales las comunidades campesinas han logrado una importante adaptación, llegando a conocer y manejar sus dinámicas ecosistémicas y conservar los invaluable servicios ambientales que estos ecosistemas producen para su propia supervivencia y la de amplios sectores poblaciones en sus entornos.

Las comunidades campesinas de las ZRC, han logrado conocer las características y el comportamiento de estos territorios, sus condiciones agrológicas, el tipo de suelos, las afectaciones que produce en ellos la cambiante variabilidad climática, diversas especies de plantas, fauna, avifauna y la riqueza hidrográfica que convierte a estas comunidades en actores estratégicos de primera línea para contribuir a un ordenamiento ambiental del territorio, una de las principales necesidades del país,

para mantener y aumentar la biodiversidad que tiene Colombia reconocida en el plano internacional como uno de los países más megadiversos del planeta.

De acuerdo con lo anterior, se comprende de manera más amplia la importancia del punto 1.1.10 del acuerdo de paz que le asigna al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la responsabilidad de realizar un ordenamiento ambiental participativo que a su vez impida la ampliación o el avance de la frontera agrícola para mejorar la conservación de los ecosistemas estratégicos y restaurar aquellos ecosistemas que se encuentran en ostensible estado de deterioro ambiental, revertir los procesos de degradación del medio natural, contribuir a disminuir la deforestación y la nuevas oleadas de colonización en esos territorios. Es decir, son este tipo de comunidades pobladores de las ZRC, las que tienen las mejores condiciones de conocimiento y experiencia para lograr una adecuada zonificación ambiental y su correspondiente ordenación.

Por lo antes expuesto, solicito de manera respetuosa al Honorable Magistrado Garrido que conceda la tutela interpuesta contra la Agencia Nacional de Tierras y su Consejo Directivo por la violación al derecho fundamental a la igualdad material, a la territorialidad campesina y el derecho al debido proceso, así como con el deber de cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final de Paz para que la ANT expida la resolución mediante la cual declare oficialmente constituidas las ZRC del Río Gúejar, del Lozada – Guayabero y del Sumapaz.

Muchas gracias por la atención que pueda prestarle al presente Amicus Curiae.

Autores y documentos citados:

Centro de Estudios de Economía (CEDE). 2004. *Una política de tierras en transición*. Universidad de los Andes, Bogotá. Edición electrónica

García Antonio. 1973. *Reforma agraria y dominación social en América Latina*. Ediciones Siap. Buenos Aires.

Gutelman, Michel. 1978. *Estructuras y reformas agrarias*. Editorial Fontamara. Barcelona.

Ibáñez, Ana María. 2009. *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Ediciones Uniandes. Colombia.

Instituto Colombiano para la Reforma Agraria. 1996. Acuerdos reglamentarios No. 028/95 – 024/96 y el Decreto No. 177/96.