

SOLICITUD DE INTERVENCION EN LA ACCION DE TUTELA POR LA DEFENSA DE LA TERRITORIALIDAD CAMPESINA, LA IGUALDAD MATERIAL Y EL DEBIDO PROCESO DE LOS CAMPESINOS QUE IMPULSAN LA CONSTITUCION DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA GÜEJAR-CAFRE, LOSADA-GUAYABERO Y SUMAPAZ, EN LOS DEPARTAMENTOS DEL META Y CUNDINAMARCA.

AMICUS CURIAE.

Proceso: 11001-3187-008-2020-00077- (Numero Interno 53985). Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

Accionantes: Rodrigo Uprimny Yepes en representación de Eduin René Dimate Carvajal, presidente del Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz -Sintrapaz-; Elver Medina, representante legal de la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero Ascal-; 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.

Diego Fernando Trujillo, Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, Ramón Esteban Laborde, Procurador 29 Judicial II Agrario y Ambiental y Martha Viviana Carvajalino Villegas, Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental

Accionado: Agencia Nacional de Tierras -ANT- Consejo Directivo de la ANT.

Apelantes: Agencia Nacional de Tierras -ANT-; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR- y Departamento Nacional de Planeación -DNP-.

REFERENCIA: AMICUS CURIAE en el Proceso de la Acción de Tutela con el número de radicado 11001-3187-008-2020-00077-01

Honorables Magistrados

Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá
H. Magistrado Ponente Dr. JUAN CARLOS GARRIDO BARRIENTOS.
E.S.D.

Un saludo atento y respetuoso. Por medio de la figura del Amicus Curiae, que fortalece los vínculos de colaboración entre la sociedad civil y el Estado en los procesos judiciales, me dirijo muy respetuosamente a ustedes para poner en su conocimiento una contribución respecto de la acción de tutela de asociaciones campesinas contra la Agencia Nacional de Tierras -ANT- y del Consejo Directivo de la misma entidad, ante la alegada dilación en el proceso de constitución de las Zonas de Reserva Campesina -ZRC- de Sumapaz, Losada Guayabero y Güejar-Cafre, promovida por el Doctor Rodrigo Uprimny Yepes, en su calidad de representante y apoderado de Eduin René Dimate Carvajal, presidente del Sindicato Sintrapaz; Elver Medina, representante legal de Ascal-G; William de Jesús Betancourt Cadavid, en su calidad de representante de Agrogüejar y Arnobi de Jesús Zapata Martínez, representante legal de la Asociación Nacional de Reservas Campesinas, en la cual figuran como coadyuvantes los doctores Diego Fernando Trujillo, Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, Ramón Esteban Laborde, Procurador 29 Judicial II Agrario y Ambiental y Marta Viviana Carvajalino Villegas, Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad material, a la territorialidad campesina y al debido proceso, y desconocer el deber de cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. ante la alegada dilación de la ANT y a la ausencia de decisión de su Consejo Directivo, dentro de los procesos de constitución de las mencionadas Zonas de Reserva Campesina, en los departamentos de Cundinamarca y Meta, respectivamente.

El Amicus Curiae.

El presente escrito de Amicus Curiae está motivado y se estructura dentro de las siguientes consideraciones, que se someten al juicio de los Honorables Magistrados y del Honorable Magistrado Ponente:

El haber trabajado durante 30 años en el INCORA, período dentro del cual tuve la oportunidad funcional de crear, interpretar, aplicar y orientar la legislación agraria y sus reglamentaciones; desempeñar diversos cargos y responsabilidades; y establecer una identidad con el proceso de reforma social agraria. También la ocasión de ser coautor de la Ley 160 de 1994, y desempeñar concretamente esa responsabilidad en la elaboración del Capítulo XIII sobre Zonas de Reserva Campesina, del Decreto 177 de 1996 y el Acuerdo 024 de

1996. Por último, estuve participando en nombre de la entidad en las diligencias y audiencias de conformación de las primeras Zonas de Reserva Campesina (Calamar-El Retorno en el Guaviare; El Pato-Balsillas, en el Caquetá; Arenal, sur de Bolívar, y Cabrera, en Cundinamarca). Este es el interés concreto.

No tengo conflicto de intereses.

No pretendo hacer análisis jurídicos reservados al H. Tribunal y a Dejusticia.

Procuro aportar elementos de juicio, informaciones y evaluaciones en esta causa de transcendencia colectiva y alto interés público, para ilustrar o complementar. Es una contribución con ninguna pretensión procesal.

Actúo como ciudadano, dentro del propósito de realización de la democracia participativa que contempla la Constitución.

Espero haber efectuado una colaboración con mediana claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Este Amicus no es una adición a la acción de tutela, ni pretende formular cargos a los ya planteados por el accionante.

Se ha procurado buscar que el Tribunal esté bastante informado.

Subyace en esta actuación de carácter supraindividual, estar al lado de la defensa del orden constitucional y del sistema de derechos fundamentales.

Se ha tenido presente, en la elaboración de este escrito, una visión jurídica que vaya más allá de identificar conflictos normativos, sujetos a la relación de normas positivas, es decir, poner de presente conflictos sociales y culturales más profundos en la sociedad rural colombiana.

Todos los párrafos en negrilla, mayúscula o subrayados son de la responsabilidad del autor de este escrito, salvo constancia en contrario del juez o magistrado transcrito o citado.

El presente escrito versará especialmente sobre los siguientes temas principales: i) El derecho a la territorialidad campesina como un derecho autónomo; ii) La importancia de las Zonas de Reserva Campesina para proteger las formas de vida campesina; iii) Importancia de las Zonas de Reserva Campesina a partir del aludido Acuerdo Final.

1. ANTECEDENTES.

Criterios para la creación de las Zonas de Reserva Campesina.

Cuando se expidió la Ley 135 de 1961, primera ley de reforma agraria del siglo pasado, ya el país presentaba el problema de la colonización, es decir, la incorporación de nuevas áreas de producción como consecuencia de las condiciones de la tenencia de la tierra y de la estructura social agraria existente en las áreas andinas. Son los problemas de población, de presión sobre la tierra y el desempleo rural y urbano en aquellas zonas, las que llevan a numerosas familias a buscar una solución en las áreas periféricas de la colonización.

En vista de que estas regiones, fuera de la frontera económica, no cuentan con bienes y servicios de infraestructura social y económica y se caracterizan por un mínimo grado de desarrollo, condiciones de producción desventajosas en costos y rendimientos, y problemas de mercadeo, su incorporación a la economía supone la estructuración de un ambiente socioeconómico propicio, que permita la explotación de los recursos naturales y el establecimiento de una serie de relaciones ventajosas y equitativas con las áreas ya desarrolladas del país.

El planteamiento de la nueva ley para atender los problemas y conflictos que presenta la llamada entonces “colonización espontánea”, erróneamente considerada como proceso de migración y “asentamientos voluntarios”, es la formulación de programas de colonización, fundados en la decisión política de apoyar estrategias de desarrollo definidas, que garanticen un mejoramiento de las condiciones de vida de la población colonizadora y un óptimo aprovechamiento de los recursos naturales. Esta es una fórmula transaccional, que trataba de aliviar la presión sobre la tierra y el problema agrario en el interior de la frontera –áreas andinas-, donde se utilizaba como herramienta de solución una limitada redistribución de tierras por la vía de la reforma agraria.

En el Capítulo IX de la Ley 135 de 1961, denominado Colonizaciones, se autorizó al INCORA para reservar tierras con destino a la colonización. Para efectos de establecer las áreas correspondientes, se harían los estudios sobre climas, suelos, aguas, topografía y especialmente accesibilidad de la zona –esto último se refiere a las regiones dotadas de adecuadas vías de comunicación, o donde tales vías se estén construyendo, o vayan a construirse en breve plazo-. Pero lo que realmente importa a este respecto, fue la consagración de las denominadas “zonas de colonización dirigidas”, que debía organizar el INCORA en aquellas regiones de tierras baldías mejor dotadas de acceso a vías importantes de comunicación, y que más aptas fueren para cultivos agrícolas o ganadería en pequeña escala, por la calidad de los suelos, las corrientes de agua utilizables y las condiciones climáticas. Estas tierras se destinarían en un 70% a la creación de unidades agrícolas familiares y a cooperativas de trabajadores agrícolas, y además a

reservar terrenos para la prestación de servicios rurales, creación de poblados, y las superficies restantes podrían venderse a empresas rurales que se comprometieran a efectuar explotaciones de alto interés para la economía nacional y generar empleo.

Según la ponencia para último debate en el Senado, el proyecto de ley – que vino a ser la Ley 135 de 1961-, tendía a reservar para pequeños cultivadores, en forma de unidades agrícolas, las zonas baldías más fácilmente accesibles y de mejores condiciones, a impedir la formación de latifundios, moderando las superficies adjudicables, las cuales serían determinadas por el INCORA.

Sin embargo, las deficiencias y trabas de la legislación, la disminución de los recursos presupuestales, la distorsión de los objetivos institucionales y la progresiva disminución del apoyo político al proceso de reforma agraria, entre otras causas, ocasionaron pobres resultados en la redistribución de la propiedad en el interior de la frontera, y en la ampliación de las oportunidades de ingreso de la población campesina, lo que produjo un efecto multiplicador en el desplazamiento forzado y la ocupación de áreas de frontera situadas en el Caquetá, Putumayo, Arauca y Meta, hacia donde llevó el INCORA sus programas de desarrollo con empréstitos externos, incorporando vastas regiones a la economía nacional y creando una población de pequeños propietarios.

El capítulo sobre colonizaciones de la Ley 135 de 1961 no fue modificado por las Leyes 1^a de 1968 y 4^a de 1973, y sólo vino a adicionarse con la Ley 30 de 1988, en su artículo 45, al disponer que en todas las reglamentaciones que expediera el INCORA para el desarrollo de las colonizaciones especiales y dirigidas, debían incorporarse las normas básicas que regulan la utilización y conservación de los recursos naturales en la respectiva región, y además, que se determinarían de manera precisa las zonas que, por sus características especiales, no podían ser objeto de ocupación y explotación.

Años más tarde, y con una adecuada experiencia institucional, el Incora y el Ministerio de Agricultura evalúan la necesidad de ampliar y actualizar la legislación sobre el fenómeno social y económico de la colonización, y se elabora entonces lo que vino a ser el proyecto de ley 114 de 1992, con el cual comenzó el trámite y el debate de lo que sería posteriormente la Ley 160 de 1994, del que se hará más adelante una exposición más completa. Se subrogó el contenido de la legislación anterior en materia de colonizaciones, sobre la base de estas consideraciones:

El proceso rápido de ampliación de la frontera agrícola por la apertura de vías, la adecuación de tierras y el avance tecnológico, ha generado una emigración espontánea a los territorios colonizables, por lo cual se requiere dotar al Estado de los instrumentos que prevengan la proliferación de conflictos sociales por la tenencia de la tierra, su ocupación desordenada y su concentración, así como la no consideración de los factores de potencialidad agroecológica y la perturbación de los territorios indígenas. En este orden de ideas, el articulado que se propuso previó que el Estado interviera en dichos procesos, teniendo en cuenta la potencialidad de las respectivas zonas, el adecuado manejo de los recursos, la participación de los municipios y las comunidades, la coordinación de los entes públicos y los principios del ordenamiento territorial.

Es significativo que en este proyecto se dispuso el cierre de la frontera, ordenando al INCORA que se abstuviera de adelantar titulaciones de baldíos fuera de la frontera, o en zonas de colonización que no estuvieran autorizadas y determinadas por la Junta Directiva, y prohibiendo a las entidades oficiales la prestación de servicios públicos que tendieran a incentivar o ampliar los procesos de ocupación socioeconómica de dichas áreas restringidas. En la ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes, se reconoció por vez primera que el proceso colonizador se inició por factores de orden político y social generados por procesos de desarrollo que, para el sector rural, han favorecido la concentración de la propiedad con expulsión de campesinos hacia centros urbanos o fuera de la frontera agrícola. En otras palabras, la ocupación por colonos desplazados por la violencia, la concentración de la tierra en otras regiones, la pobreza rural y los pocos resultados en reforma agraria en el interior de la frontera.

Es en el trámite del proyecto ante el Senado cuando empieza a ventilarse el tema de las zonas de reserva campesina y a modificar en consecuencia el Capítulo de Colonizaciones del cursante proyecto de ley, sobre la base de formulaciones y diagnósticos que respecto de las zonas de colonización venían haciendo los investigadores sociales Darío Fajardo, Alfredo Molano y Absalón Machado. En un primer momento, según Molano, se pretende racionalizar la titulación de baldíos y limitar el tamaño de los predios que se tuvieran como propiedad privada. Para ello debía pensarse en regiones que se constituyeran como zonas de reserva campesina, donde se fomentara y defendiera la pequeña y mediana propiedad, y donde la concentración de la tierra y la formación de latifundios, aún de las grandes empresas, estuviera prohibida. En estas reservas no podrían otorgarse títulos sobre grandes extensiones ni permitirse la figura de la concentración de la tierra a través de la implantación de mejoras. Pero al mismo tiempo, el Estado debería contribuir a la colonización por medio de obras de infraestructura y

programas de fomento, con miras a fortalecer la economía campesina, hacerla más productiva, sin transformar su naturaleza y equilibrio.

En la formulación de Molano, las reservas campesinas impedirían que la ganadería siguiera acabando con la Amazonía y que la violencia acabara con la ganadería. Al principio, las reservas deberían rodearlas parques nacionales naturales y las reservas naturales para defenderlas. Un espejo para comenzar en ese momento, lo constituyó el área de manejo especial de La Macarena, que debería ser declarada como espacio exclusivo para los campesinos.

Las reservas campesinas serían un instrumento para regular el conflicto agrario en zonas de colonización. Pero dada su naturaleza, podrían ser utilizadas también en regiones donde la economía campesina estuviera amenazada. La idea anterior cobró fuerza en el citado proyecto de ley, a raíz de un artículo publicado por el referido investigador social en el diario "El Espectador" el 18 de agosto de 1996 en los siguientes términos:

"El sentido de las reservas campesinas".

"Cinco son sus fundamentos y funciones, a saber:

"-Las reservas campesinas deben ser zonas alinderadas donde no se permita la concentración de la tierra. Los campesinos trabajan una unidad agrícola familiar, de superficie variable según la calidad del suelo, la cercanía a los mercados, el tamaño de la familia, que no puede venderse ni arrendarse para formar predios más grandes. Dentro de las zonas de reserva campesina están prohibidas las haciendas, los hatos, los ranchos y las modalidades de latifundio.

"-Para que la economía campesina prospere necesita crédito subsidiado y adecuado a las reglas de juego de una economía que no se reproduce en forma ampliada. Es decir, donde la escala de acumulación es modesta y se limita en principio a mejorar la calidad de vida de la unidad familiar. El subsidio debe ir desapareciendo a medida que los campesinos transitan hacia formas más empresariales de producción.

"-El problema más grave para el campesinado es la comercialización y está representado en el papel que juegan los intermediarios. Las reservas campesinas deben complementarse con los mercados campesinos que ponen al productor y al consumidor en contacto directo. Para ello es necesario volver al viejo concepto de las plazas de mercado.

"-Aunque la propiedad de las unidades agrícolas familiares es efectiva, el título puede ser reversible, en caso de que el productor se aleje de las normas de manejo ambiental y legal de los recursos naturales renovables. Las reservas campesinas deben hacer realidad el desarrollo sostenible y por eso serían ideales para el cultivo de productos orgánicos sin químicos. Pero además, quien cultive ilícito pierde automáticamente la tierra.

"-Las zonas de reserva campesina serían dirigidas y administradas por asociaciones de productores que, dentro de parámetros convenidos con el Estado, deben darse sus propios reglamentos de funcionamiento, elaborar planes de desarrollo y elegir sus propias autoridades. De manera que las reservas campesinas son una opción política, y ante todo, una esperanza democrática"

Sobre las anteriores bases se estructuró la propuesta de las zonas de reserva campesina en el proyecto de ley 114 de 1992, acogida por el entonces Ministro de Agricultura, José Antonio Ocampo, cuyo articulado, en síntesis, establece dichas zonas para regular y ordenar la adjudicación de tierras baldías, evitar la concentración de la propiedad, fomentar la pequeña propiedad campesina y crear las condiciones para el desarrollo y consolidación de su economía. Se determinaron como zonas de reserva campesina las de colonización y aquellas donde predominara la existencia de tierras baldías.

Pero además se hallan implícitos, como objetivos de las zonas de reserva, los de ser mecanismos para el ordenamiento ambiental territorial, la estabilización de los procesos de colonización, la prevención y eliminación de los procesos de formación de latifundios o de promoción de ciertas formas perversas de utilización de las tierras, la creación de espacios diversos de concertación entre la sociedad civil y el Estado, y hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales del campesinado.

Todo ello envuelve un desarrollo de los postulados constitucionales sobre acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, la protección estatal de la producción de alimentos, la prioridad de las actividades productivas agropecuarias, la construcción de obras que faciliten el mejoramiento económico y social, la protección de la diversidad ambiental, la conservación de los recursos, la descentralización, la participación y control de la ciudadanía y la cooperación de las entidades para alcanzar los fines de un orden social justo.

También fue incorporada a la legislación la figura de las zonas de desarrollo empresarial, como iniciativa del sector privado, donde también se regularía la propiedad y se buscaría en ellas un equilibrio entre la oferta ambiental y

el aumento de la producción, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia.

Se produjo una primera reglamentación, contenida en el Acuerdo 028 de 1995, expedido por la Junta Directiva del Incora, el cual adoptó unos criterios metodológicos que sirvieran para identificar, delimitar y seleccionar las zonas de reserva campesina y las de desarrollo empresarial, estableciéndose un procedimiento para su concertación y señalamiento.

Esta reglamentación no fue el producto de un debate entre los citados Ministerios comprometidos en la formulación de la política, según la ley, y tampoco fueron consultados los campesinos y los colonos, así como la principal instancia del Sistema Nacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, para discutir la formulación integral del Estado, encaminada a resolver la conflictiva situación campesina en las zonas de colonización.

Se le criticó a esa primera regulación una orientación vertical, donde no se desarrolló una amplia participación de los colonos en la definición de las zonas, ni se precisó de manera adecuada el papel del referido sistema.

Cuando se daba este proceso de implementación y discusión, se presentaron en el país las marchas campesinas a mediados de 1996, lo que originó un debate en torno a la efectividad del mencionado Acuerdo y una amplia reflexión sobre el alcance de las zonas de reserva campesina. Fue así como, antes de expedir una nueva normatividad, que reemplazara la anterior, se dio la oportunidad a las organizaciones y comunidades que lideraban los movimientos campesinos de ese momento, para que se pronunciaran sobre la necesidad de establecer las reservas en sus respectivas regiones, con la mayor participación del campesinado.

Por parte del Ministerio de Agricultura y del INCORA se fue formulando un concepto ampliado de la zona de reserva campesina, como zona de conflicto, priorizando sus finalidades hacia el cierre de la frontera, la estabilización de la economía campesina, la regulación del tamaño de la propiedad privada, el freno de los procesos de colonización espontáneos, el facilitar el manejo productivo sostenible y que, a través de las zonas de reserva, llegara el Estado a la población con los programas de reforma agraria y todos los servicios rurales, conforme al artículo 64 de la Carta.

Después de un amplio debate interinstitucional liderado por el Ministerio de Agricultura y la Junta Directiva, se abrió paso la tesis de dictar un decreto reglamentario de la Ley 160 de 1994, que diera mayor entidad jurídica, operatividad y compromiso gubernamental a las zonas de reserva campesina.

Se presentaron dos tesis sobre el alcance espacial de las zonas: La una, del Ministerio, se basa en un análisis del Ministro Ocampo, en su libro “El Giro de la Política Agropecuaria”, en el cual expresaba que el propósito de las zonas va más allá del ordenamiento de la colonización, y permite, en particular, controlar la concentración de la propiedad en zonas de alto conflicto social donde se lleven a cabo procesos de reforma agraria; señalaba que la determinación de las zonas no se agota en las colonización y donde predominen las tierra baldías –artículo 81 Ley 160 de 1994-, sino que el artículo 80 también previó como tales aquellas zonas que, conforme a ciertos criterios y características, seleccione la Junta Directiva del INCORA – hoy Consejo Directivo del INCODER- pues la reserva constituye uno de los instrumentos estatales para ejecutar eficazmente el proceso integral de reforma agraria y desarrollo rural; la otra interpretación, sobre el alcance espacial de la noción de reserva campesina, tenía un carácter más restringido. Fue expuesta por la SAC.

Al primar el criterio del Ministerio, éste y el INCORA elaboraron el Decreto 1777 de octubre 1º de 1996, al cual añadió el Ministerio del Ambiente los Parágrafos 1º y 2º del artículo 1º. Fue de esta manera como también se consideraron potenciales zonas de reserva campesina, las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requirieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales, y se consagró expresamente que, dentro de sus finalidades se hallan, además de estabilizar la economía campesina, la superación de las causas de los conflictos sociales que las afecten, y en general, la creación de las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas, postulados que recogen los objetivos generales de la ley reglamentada en su artículo 1º .

La Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC- reaccionó al sentido y alcance del señalado Decreto, sosteniendo que el ámbito de aplicación excedía la ley y que con su expedición se creaba confusión y se debilitaba el clima de consenso que existía para reglamentarla y desarrollar el programa de reforma agraria.

El Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA fijó, en desarrollo de la ley y el referido Decreto, los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y constituir las zonas de reserva, recogiendo las observaciones que se habían indicado con respecto al Acuerdo anterior.

Tanto el Acuerdo como el Decreto formulan como principios generales de las zonas de reserva campesina, los relativos al desarrollo sostenible, la

descentralización, el ordenamiento ambiental territorial, la modernización, la sustitución de cultivos, la diversificación, la coordinación institucional, la integración, el desarrollo empresarial y la participación y organización comunitaria.

Pero, además, el Decreto y el Acuerdo mencionados se congregan alrededor de estos propósitos:

Favorecer y apoyar en condiciones preferenciales la organización de las unidades de producción campesinas en zonas de colonización, baldíos y de conflicto social, para alcanzar objetivos sociales, políticos, económicos y ambientales; prevenir y eliminar toda forma de acaparamiento o concentración de la propiedad rural; limitar el tamaño de la propiedad; atención preferencial a los programas de asistencia técnica e infraestructura en beneficio de los productores, para permitir su inserción más equilibrada en los mercados; dotar a la economía campesina de los recursos que le permitan acelerar procesos de acumulación y fortalecimiento económico y social; ordenamiento ambiental territorial para darle un uso adecuado a las tierras; estabilización de las reservas forestales y demás elementos del patrimonio medioambiental; frenar los procesos expansivos de la frontera; participación de las comunidades en la definición de políticas y propuestas de inversión; la concertación del Estado con las comunidades; creación de capital social; replanteamiento de los patrones de ocupación del espacio; integración de los diferentes instrumentos y políticas del Estado para superar las condiciones de marginalidad y atraso de las comunidades asentadas en los espacios definidos como zonas de reserva campesina.

Producida la reglamentación acordada de la Ley 160 de 1994, se promovió la creación de las primeras zonas de reserva campesina con la concertación de las autoridades nacionales y regionales y las comunidades campesinas en varias regiones del país, como las de Pato-Balsillas en el Caquetá, la del Guaviare, Morales en Bolívar, Putumayo, Cabrera en Cundinamarca y la de San Vicente de Chucurí.

Contexto de las zonas de reserva campesina en 1996. Propuestas.

El nuevo avance y despegue de las zonas de reserva campesina dependerá de la superación de las trabas, prejuicios y deficiencias del pasado en su conformación, y exigirá de las comunidades una amplia responsabilidad y capacidad de gestión respecto de las inversiones que plantee el Estado, del mismo modo que a las entidades de éste le corresponderá apoyar y financiar las diversas iniciativas que se planteen.

Los compromisos que se generen en el proceso de concertación deben garantizar los recursos; el reconocimiento de la participación de las comunidades y un verdadero ánimo de interlocución gubernamental con ellas; la coordinación interinstitucional a través de una fuerte capacidad de convocatoria del Viceministerio de Desarrollo Rural y el seguimiento de las políticas y procedimientos que se ejecuten.

La reformulación de las zonas de reserva campesina debe constituir la definición de una nueva política del Estado frente a los procesos de colonización, y además, muy especialmente en aquellas regiones donde existan conflictos sociales provocados por la usurpación o el despojo de tierras, o la necesidad de estabilización de las comunidades campesinas, como en el caso del desplazamiento, adecuando aquellas directrices a la perspectiva ecológica de la propiedad en la nueva Constitución -que la enmarca en criterios de sustentabilidad ambiental, social y económica-, el planteamiento de alternativas o la consolidación de los diversos procesos de ampliación de la frontera agrícola existentes, y en la necesidad de recomponer la situación social y económica de los colonos y campesinos.

La constitución de las reservas es una oportunidad para hacer un ordenamiento territorial que permita efectuar una distribución jurídica y la formalización de la propiedad y ocupación de las tierras; una caracterización de los espacios sociales y productivos, las actividades económicas, los grupos étnicos involucrados, las clases de conflictos y el uso productivo de los suelos.

En otras palabras, una proyección diferenciada de los procedimientos y propósitos de constitución de zonas de reserva campesina, delimitando los aspectos específicos que distinguen a las comunidades –colono o campesino– en lo social, económico, espacial y en lo relativo a la tenencia de la tierra.

Sin embargo, ninguno de los anteriores propósitos tendría viabilidad si no existen, o se presentan, al mismo tiempo, las siguientes circunstancias o situaciones:

a) Efectivos controles y regulaciones sobre la apropiación de la propiedad territorial, para evitar la concentración por el camino del latifundio, o su proceso inverso, el minifundio;

b) Si hay desconocimiento de las limitaciones o restricciones al dominio, u ocupación de las tierras, establecidas en las leyes agrarias, por los interesados y los notarios y registradores de instrumentos públicos en algunas partes del país;

- c) La carencia de instrumentos legales en el INCODER -hoy Agencia Nacional de Tierras- para corregir oportunamente esos defectos;
- d) La ausencia de participación de los organismos de representación de las comunidades;
- e) La falta de garantías que aseguren la financiación de los proyectos;
- f) La ineficacia de los mecanismos de control, supervisión y seguimiento de los programas;
- g) La inoperancia de la coordinación, o las contradicciones de políticas, entre las entidades;
- h) El desconocimiento de los problemas sociales que existen en el interior de las zonas de colonización, o de conflicto, a los cuales solo se responde con políticas prohibitivas, lo que no facilita la convivencia con la naturaleza;
- i) Si no se reformula la noción de la unidad agrícola familiar para adecuarla a las zonas de reserva campesina, a fin de convertirla, especialmente en territorios de frontera, en unidades de producción sustentables y flexibles, que comprenda varias generaciones y no permita el fraccionamiento antieconómico, efectuando revisiones y ajustes periódicos según la situación jurídica, social y económica que se presente;
- j) Si no se efectúa una adecuada contextualización –económica, política, social, etc.–, de la región donde se proyecte constituir la zona de reserva respectiva, ya que éstas no están simplemente ocupadas por campesinos o colonos, sino por otra clase de actores sociales que inmemorialmente vienen conduciendo los destinos públicos y sociales;
- k) Si al mismo tiempo no se adelantan procesos de reforma agraria en sectores aledaños a la constitución de las reservas, para garantizar la estabilidad de las economías y sociedades campesinas allí formadas.
- l) Si, finalmente, antes de dictar las providencias que formalicen el establecimiento de las zonas de reserva, no se ha definido claramente una estrategia viable de desarrollo rural para ella.

Proceso legislativo de las Zonas de Reserva Campesina.

Como se ha dicho, el proyecto de ley 114 de 1992 dio origen a la Ley 160 de 1994. Esa propuesta tiene sus fundamentos en los mandatos sociales y

económicos del nuevo Estado Social de Derecho previstos en el artículo 2º de la Constitución Política de 1991 y desarrolla, a nivel rural, los derechos socioeconómicos y los contenidos programáticos establecidos en la Carta para facilitar a los trabajadores agrarios el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a otros servicios públicos que permitan mejorar su ingreso y calidad de vida; fortalecer la función social y ecológica de la propiedad; fomentar la producción agropecuaria; la creación de estímulos a la economía campesina, y asegurar la conservación y utilización racional de los recursos naturales.

Esas consideraciones están encaminadas a establecer que, tanto el conjunto normativo contenido en el entonces proyecto de ley y hoy preservado en la Ley 160 de 1994, como su aplicación e interpretación, respondan a los lineamientos de la nueva Constitución en materia de derechos socioeconómicos, a las políticas agropecuarias coherentes del gobierno de turno, a los objetivos de todas las entidades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Social Campesino, y especialmente, a las actuaciones y procedimientos del Incora (hoy Agencia Nacional de Tierras).

Se expresó al principio que el proyecto de ley original no contemplaba la figura de las zonas de reserva campesina, sino que estaba encaminado a promover bajo criterios de razonabilidad y eficiencia el proceso colonizador.

Es por iniciativa del Gobierno, con la participación del Ministerio del Medio Ambiente y de común acuerdo con los parlamentarios ponentes en la Comisión 5ª del Senado, cuando se modifica totalmente el capítulo que sobre colonizaciones traía la propuesta originaria debatida en la Cámara de Representantes.

Como se ha expresado anteriormente, se establecen las zonas de reserva campesina para regular y ordenar la adjudicación de baldíos y evitar la concentración de la propiedad, fomentar la pequeña propiedad del campesinado y crear las condiciones de desarrollo y consolidación de la economía campesina de los colonos, con el apoyo de las entidades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Se indica, además, que las zonas donde se den procesos de colonización y en las que predominen las tierras baldías, son zonas de reserva campesina.

2.EL DERECHO A LA TERRITORIALIDAD CAMPESINA COMO UN DERECHO AUTONOMO.

James Harrington (1611-1677), en su obra principal “Oceana” –“La República de Oceanía”-, una obra clásica de la teoría política, llama la

atención sobre las causas de la revolución puritana (facción radical del protestantismo calvinista), subordinando la política a la economía, presentándola como la consecuencia de una evolución económica y social y explica la caída de la monarquía por la progresiva desaparición de los grandes latifundios; en otras palabras, las instituciones políticas que gobiernan el destino de una sociedad, están determinadas por las fuerzas sociales y económicas que las soportan, y sobre todo, definidas por la distribución de la propiedad, especialmente la rural. Harrington sustenta que todo poder está fundado sobre la propiedad de la tierra. Propone una ley agraria que limite la propiedad. (Jean Touchard. "Historia de las ideas políticas". 1972).

El derecho a la tierra y la territorialidad del campesinado es un proceso de construcción social, que debe entenderse en un contexto histórico determinado, cuando como seres humanos y actores sociales aquella clase lidera movimientos dirigidos al reconocimiento de sus derechos en defensa de su vida y bienestar. Es una lucha contra la indignidad, la opresión y toda clase de desafueros y violencias. Es la reivindicación de los derechos económicos y sociales, como parámetros a tener en cuenta para la formulación de políticas públicas en niveles más garantistas y adecuados en materia de bienestar social.

El derecho a la tierra se ha considerado un derecho humano, social y transversal, porque es el logro de una conquista, y no una propuesta normativa que, como se verá más adelante, puede depender de una abstención eventual del Estado colombiano en una votación en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nace aquella consideración de la libre determinación de los pueblos para disponer autónomamente de sus riquezas y recursos naturales. Ese derecho a la tierra está ligado al derecho al trabajo –"trabajadores agrarios" para el descaecido constituyente de 1991-, a tener ingresos para su supervivencia, lo que exige su repartición equitativa y razonable, y para ello deben expedirse y mantenerse disposiciones progresivas basadas en principios de justicia, como la función social de la propiedad, el derecho a la alimentación y la erradicación del hambre, la regulación de las formas de tenencia, la obtención de los medios de producción, en fin, estructuras sociales, económicas y culturales que excluyan cualquier forma de explotación del hombre campesino y su familia, y garanticen su derecho a la propiedad, condiciones de igualdad, acompañadas con un nivel de vida digno que permita su participación en el desarrollo económico, social y político de la sociedad a la cual pertenece, por lo menos, a raíz de la espacialidad de su nacimiento (Alejandro Mantilla Quijano. "Consideraciones sobre la exigibilidad política del derecho a la tierra". 2002).

El Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 viene a entronizar esos postulados. Mediante el artículo 79 del estatuto agrario se establece que “Las actividades que desarrolle el Incora en los procesos de colonización, estarán sujetas a las políticas que sobre la materia formulen, conjuntamente, los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente, y a las disposiciones relacionadas con los recursos naturales renovables y del medio ambiente, y tendrán, como propósitos fundamentales, la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras, fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir, con el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la descomposición de la economía campesina del colono u buscar su transformación en mediano empresario.

“En los procesos de colonización que se adelantan, o deban desarrollarse en el futuro, en las Zonas de Colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, se regulará, limitará y ordenará la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación, así como los límites superficiales de las que pertenezcan al dominio privado, según las políticas, objetivos y criterios orientadores de la presente Ley, con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos, a través de los mecanismos establecidos en el Capítulo II de esta Ley”.

“ARTÍCULO 80. Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA^{<1>}, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

“En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

“Para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las

Zonas de Reserva Campesina que se establezcan, el Instituto^{<1>} procederá a adquirir mediante el procedimiento señalado en el Capítulo VI de esta Ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos.

"ARTÍCULO 81. Salvo lo dispuesto en el artículo 83 de la presente Ley, las Zonas de Colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son Zonas de Reserva Campesina".

Como se señaló en párrafos precedentes, las normas anteriores fueron desarrolladas por el Decreto 1777 de 1996, por el cual se reglamentó parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 en lo relativo a las zonas de reserva campesina, y el Acuerdo de Junta Directiva 024 de 1996, donde se fijaron los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las zonas de reserva campesina y se dictaron otras disposiciones complementarias.

Cabe ampliar lo ya referido, en el sentido de que ambas disposiciones fueron también el fruto de las marchas campesinas que se produjeron en 1996 con ocasión de la protesta por la fumigación con glifosato que afectaba los cultivos de pan coger y la arbitraría judicialización de los campesinos, donde el Estado venía aplicándolo como tratamiento al problema de los cultivos de uso ilícito, y teniendo en cuenta, además, la negociación de un pliego de peticiones acordado con el gobierno, en el cual los campesinos solicitaban su participación en la reglamentación de las zonas y su declaratoria como instrumento de desarrollo campesino en las zonas afectadas por aquel problema. Fue así como en diciembre de ese año se constituyó la primera zona en la región de Pato-Balsillas, municipio de San Vicente del Caguán, sobre 88.000 hectáreas, y la del Guaviare, sobre 469.000 hectáreas, en una extensión sustraída de la Reserva Forestal de la Ley 2^a de 1959.

El Gobierno consideró entonces que las zonas de reserva campesinas constituyen una figura organizativa del territorio, que permitiría al campesinado delimitar, asignar y aprovechar una zona de manera organizada, planificada y participativa, concretando el derecho a la propiedad rural y fortaleciendo su proyecto de vida de manera sostenible. en el medio donde tradicionalmente se ha desarrollado su existencia.

Después de la vicisitudes de todo orden afrontadas por el campesinado en el primer decenio del presente siglo, al comienzo del segundo se reviven por las organizaciones campesinas y juntas de acción comunal las solicitudes de constitución de nuevas zonas de reserva, con el propósito de contribuir a la implementación de una política de desarrollo rural con enfoque territorial y la participación de las comunidades, la ejecución de proyectos productivos

ajustados a la vocación del suelo, el ordenamiento de los territorios, la solución de los problemas de la economía y el bienestar rural con la participación de los afectados, la garantía de la seguridad alimentaria, el rescate y fortalecimiento de la economía campesina y la formalización de la propiedad.

Con ocasión del II Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina celebrado en 2012, la Ponencia presentada por la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina -ANZORC- y las entrevistas a académicos convocados a un Seminario Programático Campesino en el mismo año, la visión de las zonas fue caracterizada mediante las siguientes afirmaciones, que se dan como ciertas y sirven de base a un razonable desarrollo de la figura:

-“El campesinado ostenta la condición de sujeto económico, social, político y cultural relevante para la vida del país y para el desarrollo rural, porque a través de sus formas de producción sostenible contribuye al abastecimiento alimentario del país en forma significativa, ha desarrollado formas particulares de socialización y territorialidad que han influido positivamente sobre la protección ambiental, tiene concepciones políticas y formas de organización capaces de oponerse a la sociedad hegemónica, y sostiene relaciones y formas de vida que le confieren identidad propia.

- “Como consecuencia de lo anterior, comunidades campesinas han constituido territorios campesinos y desarrollado experiencias significativas de autonomía territorial, marcadas por una estrecha relación con la tierra y su entorno, el trabajo, la organización comunitaria, la autorregulación y la solidaridad, que les confieren capacidades relevantes para la gestión de alternativas de desarrollo endógeno, en articulación con la institucionalidad y con otros procesos de autonomía territorial”.

-“Las zonas de reserva campesina deben facilitar la continuidad y fortalecimiento de los territorios campesinos y la autonomía territorial, la diferenciación cultural y la resistencia al modelo hegemónico de sociedad, por lo que no pueden ser utilizadas como espacios de control social en el marco de la lucha contrainsurgente, ni debe permitirse la implementación de megaproyectos que transformen tales territorios, sin el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades campesinas, y acuerdos de compensación de daños, o participación de las ganancias.

- “Las zonas de reserva campesina son alternativa para la estabilización de comunidades campesinas, incluso en zonas de ecosistemas sensibles, puesto que estas comunidades son capaces de proteger y conservar bosques y sistemas hídricos.

-“Las zonas de reserva campesina son un instrumento de política pública, que puede contribuir eficazmente a la desconcentración de la tierra y en su equitativa redistribución, por lo que puede ser un instrumento de reforma agraria, mediante la aplicación de límites a la propiedad de la tierra, como la unidad agrícola familiar, y medidas complementarias que modifiquen las relaciones de poder basadas en la tierra.

- “Para que esa contribución se logre, las zonas de reserva campesina deben proveer medidas de protección de la economía campesina, incorporar estímulos a las formas de economía solidaria, articulación a mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, implementar bancos de semillas.

- “Las zonas de reserva campesina deben estar orientadas a contribuir a la soberanía alimentaria del país, al desarrollo de procesos de investigación y desarrollo tecnológico, reconociendo los saberes tradicionales campesinos.

- “Las zonas de reserva campesina representan un potencial para la implementación de procesos de desarrollo endógeno” (“Derecho a la tierra y al territorio, justicia y zonas de reserva campesina: El caso del Valle del Río Cimitarra”. Yenly Angélica Méndez. Magister en Desarrollo Rural. 2013).

Los postulados anteriores son coherentes con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las zonas rurales, adoptada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018. Una iniciativa de La Vía Campesina. Aunque el Estado colombiano se abstuvo de votar la Declaración, proporciona una herramienta para que “Ix campesinxs” y otras personas que trabajan en las zonas rurales exijan a sus gobiernos que promulguen políticas públicas para prevenir y resolver la injusticia social.

La Vía Campesina es un movimiento campesino internacional -también tiene representación en el país- que coordina organizaciones de campesinos, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, comunidades indígenas, trabajadores agrícolas emigrantes, jóvenes y jornaleros sin tierra.

La Vía Campesina es una coalición de 148 organizaciones alrededor de 69 países, que defienden una agricultura sostenible. Esta coalición lanzó el concepto de soberanía alimentaria, como el derecho de los pueblos a definir sus políticas agropecuarias y de producir alimentos a nivel local.

La participación que les otorga la Ley 160 a las asociaciones que impulsan la figura de las Zonas de Reserva Campesina, y la intervención sobresaliente

de estas en la construcción de los Planes de Desarrollo, es otro ejemplo que evidencia el compromiso de las comunidades en crear y ceñirse a normas que propenden por la conservación del territorio, la justicia social, la economía campesina y el tejido asociativo. Esta dinámica responde a un criterio de legitimidad, de sentir como propia una normatividad, del sentimiento de la comunidad de ser partícipe de la creación y la aplicación de dichos planes de desarrollo y de las normas derivadas de estos.

En un reciente trabajo de investigación sobre las zonas de reserva campesina, se señala que “*la visión campesinista de las ZRC se caracteriza porque el campesino es sujeto de reconocimiento económico, político y social que contribuye al desarrollo nacional a través del abastecimiento alimentario y de la protección ambiental que brinda su territorialidad* (Méndez, 2014): las ZRC constituyen territorios de fortalecimiento de la autonomía campesina y de resistencia a proyectos extractivistas, a modelos hegemónicos de desarrollo que atenten contra la economía campesina o nacional de los pequeños productores, pues las ZRC se conciben como elemento constitutivo de economías solidarias. También, las ZRC hacen frente a las iniciativas que atentan contra el medio ambiente, pues las comunidades campesinas son capaces de conservar, proteger y ayudar a reparar ecosistemas y sistemas hídricos (Ostrom, 2000).

“Además, esta figura funge como elemento fundamental para la elaboración de una Reforma Agraria que permita la desconcentración de la tierra mediante límites a la propiedad. En conclusión, las ZRC representan un modelo de desarrollo endógeno, correspondiente a la realidad social de las comunidades. (Angie Daniela Amaya Pérez. “Zonas de Reserva Campesina. Proyectos políticos territoriales y pluralismo jurídico”. Universidad Católica de Colombia).

También en reciente informe de evaluación de las zonas de reserva campesina de la Agencia de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- en el cual participaron, además de sus consultores, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras - ANT-, se señala que las nociones de espacio, poder y territorio son conceptos claves para los asuntos agrarios. Al referirse al **poder**, se expresa que es “un margen de acción o de agencia de los sujetos y las colectividades para interpretar la realidad desde su punto de vista y de su experiencia propia, y reterritorializarse como fórmula de poder en tanto mecanismo de resistencia (Cadavid Mesa 2014)”. En otras palabras, “se trata de analizar situaciones y procesos innovadores que plantean reconfiguraciones sociales y políticas nuevas del poder en los territorios- ”.

De manera complementaria al concepto de poder, “*la noción de espacio se entiende, más allá de una comprensión meramente física, como una construcción social resultado de las experiencias de los grupos humanos que*

ahí se suceden. El espacio viene a ser el “resultado de interacciones entre diversos elementos, como los discursos, la planeación, la economía, los sistemas simbólicos e ideologías y las percepciones, deseos, memorias, experiencias subjetivas, a partir de lo cual se visibiliza al individuo como ente a la vez construido y constructor de la realidad social”.

Respecto del concepto de **territorio** vinculado al de las zonas de reserva campesina, el aludido documento de la FAO lo entiende “como una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social, relacionándose así con la idea de dominio o ejercicio de poder dentro de un espacio específico (Cadavid Mesa, 2014). En ese orden de ideas, la territorialidad es el “grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de Estados.... La territorialidad se asocia con apropiación y ésta, con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente”.

Resalta el Informe de la FAO que “bajo esta comprensión conceptual, que entiende el espacio y el poder como categorías que se articulan y se entrelazan de manera profunda, nos acercamos a una comprensión de lo rural y de los asuntos agrarios, claves para la comprensión de las zonas de reserva campesina, que reconoce la estrecha relación entre la propiedad sobre la tierra, donde ésta adquiere el carácter de territorio, y una estructura de poder sobre el espacio ligada a la configuración de territorialidades particulares. La tierra se percibe como la espacialidad en la cual se estructura y jerarquiza la sociedad, y en la que se define la función que se le asigna en la naturaleza. Así, los derechos de propiedad, más que un fenómeno únicamente económico, dan cuenta de “patrones sociales de organización económica, dinámicas políticas de competencia y sistemas para la toma de decisiones colectivas” (Poteete, Janssen y Ostrom, 2012, pagina 215).

“Finalmente, la noción de capacidad institucional nos permite analizar el ámbito de lo organizacional y normativo a partir de los obstáculos y potencialidades en las zonas de reserva campesina. La capacidad institucional se refiere a: La habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, crear capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales.

"Este análisis requiere el desglose, por un lado, de la capacidad administrativa para hacer alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal, requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. En este componente resaltan dos dimensiones; la primera, enfocada a los recursos humanos, y la segunda a la organización. Por otro lado, la capacidad política, como la interacción que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

"En el marco de la figura de las ZRC, el análisis también debe abordar institucionalidades y procesos organizativos de carácter social y comunitario. Así, la capacidad de las ZRC es la habilidad de las comunidades para "trabajar juntas, actuar de manera concertada, movilizar recursos, ejecutar, controlar y evaluar las acciones hacia su bienestar y desarrollo (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; IICA; Banco Mundial, 2003). Estas capacidades son requisito y garantía para el logro de los objetivos de las ZRC, debido a que generan mayores oportunidades para la participación y la incidencia, y para la realización sostenible de las potencialidades que existen en los territorios". ("Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación. Aportes para una adecuada aplicación de la Ley 160 de 1994, la Reforma Rural Integral y las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra". Publicado por la FAO y la Agencia Nacional de Tierras. Bogotá, 2018).

"Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las Zonas Rurales".

Fue aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018, la que invitó a los Gobiernos, organismos y organizaciones del Sistema de Naciones Unidas y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que difundan la Declaración y promuevan su respeto y su comprensión a nivel universal. Solicitó además al Secretario General que incluya el texto de la Declaración en la próxima edición de Derechos Humanos.

La Declaración fu aprobada por 121 países, 8 estuvieron en contra, 10 no votaron y 55 se abstuvieron.

Sobre esta Declaración, considero de la mayor consideración transcribir textualmente el pronunciamiento de Dejusticia con ocasión de su aprobación en las Naciones Unidas:

“Cuál será el alcance de la Declaración de los Derechos Campesinos en el contexto Colombiano?

“Colombia fue uno de los Estados que se abstuvo de votar la Declaración de Derechos Campesinos, por lo cual recibió varias críticas de diferentes sectores de la población. Incluso organizaciones sociales, congresistas y académicos enviaron cartas en dos oportunidades al presidente Iván Duque y a la Cancillería solicitando su respaldo a la Declaración. **Sin embargo, el 17 de diciembre en la Asamblea General, el Gobierno de Colombia reiteró su abstención.** Al respecto, César Augusto Bello, funcionario de la Cancillería de Colombia, manifestó que “(l)a posición de Colombia obró en consonancia con el concepto técnico sectorial allegado al Ministerio de Relaciones Exteriores el 17 de noviembre, para cuya elaboración fueron consultadas diversas Entidades del Estado, y en el que se propone que el pronunciamiento de Colombia sea de abstención”.

“A pesar de la decisión del Gobierno de abstenerse de votar, la Declaración **le da un importante respaldo al campesinado colombiano.** Si bien el documento no es de obligatorio cumplimiento, jugará un rol fundamental como herramienta de principios y parámetros de interpretación a la hora de tomar decisiones judiciales, legislativas y/o comunitarias que afecten a la población campesina. **Existen tres niveles de incidencia que se podrían ver impactados por la Declaración:**

“1. Incidencia Normativa

“Sobre el reconocimiento de los derechos campesinos, la ley colombiana contiene varios vacíos que el Congreso aún no ha llenado. Al tener carácter de normativa general, **la Declaración posee principios que pueden ser usados como herramienta interpretativa** de jueces y magistrados para resolver conflictos que involucren al campesinado.

“2. Incidencia Política

“El hecho de que la ONU haya adoptado la Declaración es importante en la arena política. Primero, porque genera presión para que los tomadores de decisión a nivel nacional y regional ejecuten **herramientas de política pública que sean útiles para resolver asuntos que involucren al campesinado.** Segundo, porque ayuda a impulsar aquellas iniciativas de ley sobre garantía y protección de los derechos del campesinado que han estado estancadas en el Congreso de la República, así como también podría ayudar a fortalecer la implementación de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz.

“3. Incidencia en el trabajo de comunidades campesinas

"Sin duda la Declaración ayudará a fortalecer los procesos que han liderado las organizaciones campesinas. Al ser reconocidos como sujetos de derechos ante la ONU, las y los campesinos tendrán mayor respaldo para negociar directamente aquellas decisiones y/o políticas que sean de su interés. Además, la Declaración puede servir como instrumento para fortalecer al campesinado en sus procesos de organización.

"A pesar de que esta Declaración no es de carácter vinculante, desde Dejusticia y la Red Nacional de Agricultura Familiar celebramos su adopción en la ONU, e invitamos al Gobierno nacional y a los gobiernos regionales a que se comprometan con el campesinado mediante un proceso de implementación de políticas públicas que reconozcan y garanticen el goce efectivo de sus derechos" (Las negrillas y subrayado son del autor de este escrito).

Sentencia C-644 de 2012. M.P. Dra. Adriana Guillén Arango.

La Corte Constitucional ha analizado el campo como "un bien de especial protección constitucional". Conforme a la sentencia C-644 de 2012, en la cual se pronuncio sobre la inexequibilidad de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 -Plan Nacional de Desarrollo-, "la jurisprudencia constitucional ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso, a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas". Así, la denominación dada a la expresión "Campo" se entiende, para efectos de este estudio, como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados.

"Este bien jurídico en tanto tal encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 C.P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta (4.2.3.), desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario (4.2.4.).

Con esta referencia al espacio de vida campesino, en la manera como fue analizado anteriormente, la Corte Constitucional se aproximó al concepto de territorialidad campesina, apreciando su importancia y los deberes de

protección que derivan de esta realidad. De suerte que, como se verá en el aparte siguiente, y se ha señalado en este documento, el reconocimiento de la tierra como derecho humano y constitutivo de los derechos territoriales del campesinado, representa una relación de hecho singular en cuyo reconocimiento ha venido expresándose la normatividad internacional, regional y nacional.

“4.2.1. La protección constitucional de la propiedad agraria. Artículos 60, 64, 66 como especial construcción del orden económico de la Constitución.

“La propiedad es un derecho que el constitucionalismo colombiano desde la primera república liberal ha reconocido^[52] con las limitaciones y restricciones propias de su función social y ecológica. Si bien el derecho a la propiedad de la tierra es de carácter universal, la realidad impone obstáculos para garantizarla a todos los conciudadanos, convirtiéndolo en un derecho al cual es posible acceder pero de manera gradual y progresiva. De otra parte debe precisarse que todos aquellos elementos que definen el contenido específico del derecho de propiedad, como sus atributos, alcances, disponibilidad plena o restringida, son de libre configuración legislativa.

“Más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60 superior, es el artículo 64 de la Carta el que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, mandato que no sólo persigue asegurar un título de propiedad sino “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, fin al que concurren otros elementos como el acceso a vivienda, tecnología, mercados, asistencia financiera y empresarial con miras a fortalecer su nivel de ingreso e incidir de esta manera en su “calidad de vida”. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha ido decantando el poder normativo de estas disposiciones, su alcance y naturaleza, como pasa a verse a continuación:

“Específicamente, los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo”.

"La referencia entonces al artículo 64 superior por la jurisprudencia, ha servido para : (1) calificarlo como un título para la intervención del Estado en la propiedad rural con el propósito de establecer medidas legislativas o administrativas especiales que favorezcan el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios o que limiten la enajenación de los predios rurales ya adjudicados; (2) señalar que constituye una norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización; y (3) que se trata de un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en situación de marginación; (4) que el cumplimiento de tal deber no impone un único camino para su cumplimiento; y (5) que al artículo 64 se vincula un derecho constitucional de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad.

"O sea, que el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional.

Sentencia C-371 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En esta sentencia se analiza la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procesos de colonización que adelantaba el Incora y la constitución de zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial.

Son sus términos pertinentes:

"Lo primero que advierte la Sala es que los cargos de la demanda cuestionan únicamente la creación de zonas de reserva campesina, figura con la que no se relacionan directamente todos los artículos acusados. En

efecto, si bien es cierto los preceptos censurados hacen parte del capítulo XIII de la ley 160 cuyo título es “COLONIZACIONES, ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y DESARROLLO EMPRESARIAL”, el artículo 82 alude específicamente a las zonas de desarrollo empresarial y el 83 a la posibilidad de adjudicación de baldíos ubicados en esas mismas zonas a ciertas personas jurídicas. Dado que los artículos 82 y 83 de la ley 160 se refieren a figuras diferentes a las zonas de reserva campesina, la Sala concluye que frente a ellos no existen cargos y por ello se abstendrá de pronunciarse sobre su constitucionalidad.

“La Corporación entiende entonces que los cargos de la demanda se dirigen contra los artículos 79 –sobre criterios orientadores de los procesos de colonización, los cuales incluyen la creación de zonas de reserva campesina-, 80, 81 y 84 –sobre pautas para la definición de zonas de reserva campesina-.

“2.2.3 En relación con los artículos 79, 80, 81 y 84, a juicio de la Sala, sí se formulan cargos claros, ciertos, específicos y suficientes. En efecto, el demandante identifica con claridad como preceptos constitucionales lesionados, los derechos al territorio y a la consulta previa de los pueblos indígenas y tribales; explica con mediana suficiencia las razones por las cuales considera que esos derechos son violados e incluso formula algunos ejemplos para respaldar sus afirmaciones; y sus cargos se construyen a partir de una interpretación *prima facie* razonable de los artículos demandados.

“2.3.5. En este orden de ideas corresponde a la Sala analizar si los artículos 79, 80, 81 y 84 de la ley 160 de 1994 **(i)** lesionan el derecho al territorio de los pueblos indígenas y tribales al permitir la creación de zonas de reserva campesina en áreas que pueden coincidir con territorios ancestrales de tales pueblos; **(ii)** vulneran el derecho a la consulta previa en la medida que no fueron sometidos a ese proceso con las comunidades étnicas; y **(iii)** desconocen también el derecho a la consulta previa al no exigir ese procedimiento dentro del trámite de constitución de las zonas de reserva campesina. Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala previamente abordará la configuración constitucional de los derechos al territorio y a la consulta previa de los pueblos indígenas y tribales. Con fundamento en estas consideraciones estudiará la constitucionalidad de los artículos demandados.

“2.6.6. Resumen de implicaciones

“En resumen, las zonas de reserva campesina son una figura creada por la ley 160 de 1994 para la ordenación social, ambiental y productiva de una

región. 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, fomentar la pequeña propiedad rural, proteger y fortalecer las economías campesinas, ordenar los procesos de colonización, y contribuir 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 tierra.

“La Junta Directiva del Incoder es la autoridad competente para crear y delimitar las zonas referidas, con sujeción a criterios como los siguientes: características agroecológicas y socioeconómicas regionales que demuestren que se requiere la regulación, limitación, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales, la existencia de zonas de colonización y el predominio de tierras baldías. Además, por vía reglamentaria se ha definido que también pueden pertenecer a una reserva campesina: las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, y zonas sustraídas de una reserva forestal por decisión de la autoridad ambiental competente, previa solicitud de la Junta Directiva del Incoder.

“A grandes rasgos, la creación de zonas de reserva campesina tiene las siguientes implicaciones: permite **(i)** establecer límites al dominio privado y a la cantidad de terreno que puede adjudicarse; **(ii)** fijar requisitos, condiciones y obligaciones que deben cumplir y acreditar los ocupantes de los terrenos que se adjudican; y **(iii)** definir áreas que por sus características no pueden ser ocupadas ni explotadas. También impone el deber de **(iv)** adoptar proyectos de desarrollo concertados entre las autoridades políticas y ambientales locales, y las comunidades. Obliga a las autoridades a **(v)** prever condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales. Finalmente, **(vi)** facilita el acceso de los campesinos ubicados en la zona para la financiación de sus proyectos de desarrollo y productivos.

“Las zonas de reserva campesina son una figura de ordenamiento social, político y ambiental, cuyas principales implicaciones pueden resumirse en la posibilidad de limitar los usos y la propiedad de la tierra para evitar su concentración o fraccionamiento antieconómico, y el beneficio de programas de adjudicación de tierras, así como apoyo estatal para el desarrollo de proyectos de desarrollo sostenible concertados con las comunidades.

“En vista de que los criterios empleados por el legislador para tomar decisiones sobre la delimitación de zonas de reserva campesina no ofrecen elementos suficientes para excluir territorios ancestrales de pueblos indígenas y tribales, la sala concluye sí es posible que las zonas de reserva campesina coexistan con territorios indígenas y tribales.

“Teniendo en cuenta la anterior conclusión, corresponde ahora a la Corporación analizar si tal coincidencia implica una lesión del derecho al territorio de los pueblos indígenas y tribales. La respuesta a este interrogante es que sí se presenta tal afectación, como pasa a estudiarse:

“La configuración de una zona de reserva campesina -se reitera- tiene las siguientes implicaciones: permite establecer límites al dominio privado y a la cantidad de terreno que puede adjudicarse; fijar requisitos, condiciones y obligaciones que deben cumplir y acreditar los ocupantes de los terrenos que se adjudican; y definir áreas que por sus características no pueden ser ocupadas ni explotadas. También impone la obligación de adoptar proyectos de desarrollo concertados entre las autoridades políticas y ambientales locales, y las comunidades. Obliga a las autoridades a prever condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales. Finalmente, facilita el acceso de los campesinos ubicados en la zona a financiación para sus proyectos de desarrollo y productivos.

“Dadas estas implicaciones, para la Sala es claro que la decisión sí tiene el potencial de trasgredir el derecho al territorio de los pueblos indígenas y tribales, puesto que puede significar, por ejemplo, imposición de proyectos de utilización y aprovechamiento de recursos naturales en áreas de importancia religiosa o cultural para un grupo étnico, o limitación de sus posibilidades de explotación de tales recursos.

“Sin embargo, la anterior conclusión no necesariamente conduce a una declaración de inexequibilidad; en este caso, a la luz del principio de conservación del derecho y en vista de las importantes finalidades que cumplen las zonas de reserva campesina, es posible mantener en el ordenamiento las disposiciones censuradas mediante la fijación de un condicionamiento que permita evitar la consecuencia inconstitucional reseñada, como pasa a analizarse:

“Deben destacarse las importantes finalidades que son perseguidas por los artículos acusados. Como ya tuvo la Sala la oportunidad de mencionar, los preceptos son una herramienta para la realización de importantes mandatos constitucionales como promover el acceso progresivo de la población campesina a la tierra, proteger la producción de alimentos, y en términos generales, mejorar la calidad de vida de los campesinos, especialmente los más pobres y vulnerables.

“En vista de los significativos objetivos que persiguen los artículos, la Corte debe tratar de preservarlos en el ordenamiento, pero haciéndolos compatibles en este caso con el derecho al territorio que es reconocido por la Constitución y el bloque de constitucionalidad a los pueblos indígenas y tribales.

“Para lograr tal armonización, la Sala encuentra que deben declararse exequibles los artículos 79, 80, 81 y 84 de la ley 160 de 1994, en el entendido que para la creación de una zona de reserva campesina también deberá examinarse si en el área en la que se pretende constituir existen territorios de pueblos indígenas y tribales, entendiendo territorio de la forma amplia que se señala en esta providencia. En tal caso deberá surtirse un proceso de consulta previa.

“La razón por la cual la Sala considera que la consecuencia apropiada a la identificación de territorios tradicionales de pueblos indígenas y tribales es la realización de una consulta previa y no la exclusión definitiva de la posibilidad de configurar zonas de reserva campesina en dichas áreas, es que no en todos los casos la creación de tales figuras es incompatible con el derecho al territorio y el derecho a la autodeterminación de dichos grupos; en ejercicio de su autonomía, las comunidades concernidas pueden resolver que la reserva campesina es una figura que avanza sus intereses, por ello lo indicado es que se les permita en cada caso, y en el escenario de la consulta previa, tomar la decisión correspondiente.

“Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la prelación que la normativa vigente da a los pueblos indígenas y tribales en materia de adjudicación de los territorios en los que habitan y desarrollan sus actividades y prácticas tradicionales. Esta normativa está dirigida a la satisfacción del derecho al territorio de aquellos pueblos, y por ello es de imperativo cumplimiento en el marco de los procesos de decisión sobre zonas de reserva campesina^[198].

“La Sala también llama la atención sobre que en aquellos casos en que los pueblos indígenas y tribales concernidos decidan negarse a la creación de una zona de reserva campesina, es obligación del Estado apoyar sus planes de vida y proyectos de desarrollo a la par con los de las comunidades campesinas.

“2.7.3. Conclusión.

“La Sala encontró que los artículos 79, 80, 81 y 84 de la ley 160 de 1994 tienen el potencial de lesionar el derecho al territorio de los pueblos indígenas y tribales, ya que **(i)** la amplitud de los criterios que exponen para orientar la delimitación de las zonas de reserva campesina hace que sea posible que tales figuras coincidan con territorios ancestrales de dichos pueblos, y **(ii)** en vista de la implicaciones que conlleva la creación de una zona de reserva campesina, su configuración puede limitar prerrogativas asociadas al derecho al territorio, como usar los recursos naturales o determinar el modelo de desarrollo que debe regir en la región correspondiente.

“No obstante lo anterior, la Sala observó que dadas las importantes finalidades que persiguen los preceptos demandados y con el fin de realizar el principio de conservación del derecho, es necesario mantener en el ordenamiento los artículos demandados, pero haciéndolos compatibles con la Constitución. La mejor manera de lograr esta armonización es la introducción de un condicionamiento, según el cual para la creación de una zona de reserva campesina también deberá examinarse si en el área en la que se pretende constituir existen territorios de pueblos indígenas y tribales, entendiendo territorio en concordancia con el Convenio 169 de la OIT como los “hábitat de las regiones que ocupan o utilizan [los pueblos indígenas y tribales] de alguna otra manera”. En tal caso deberá surtirse un proceso de consulta previa, de manera que las comunidades concernidas, en ejercicio de su derecho a la autodeterminación, decidan si la medida puede promover o no sus intereses, sin perjuicio de la obligatoriedad de la normativa que da prelación a dichos grupos en la asignación y adjudicación de los terrenos baldíos que hacen parte de su territorio.

“Por otra parte, se concluyó que la omisión de consulta previa para la aprobación de los artículos demandados no constituye un vicio de constitucionalidad predictable de la ley 160, ya que ésta fue expedida antes de que fuera proferida la sentencia C-030 de 2008, de modo que, según la sentencia C-253 de 2013, no requería ser consultada.

“Por último, la Corporación estimó que la creación de zonas de reserva campesina tiene el potencial de afectar directamente a los pueblos indígenas y tribales, cuando existe presencia de ellos en la respectiva región o la zona elegida coincide con sus territorios ancestrales. En estos casos, en vista de que la configuración de una zona de reserva campesina puede tener implicaciones tales como la introducción de **(i)** regulaciones de la propiedad que riñen con las nociones colectivas de los grupos étnicos, o **(ii)** planes de desarrollo sostenibles que contengan visiones de desarrollo y proyectos no acordes con

los planes de vida de los pueblos indígenas o con las visiones de las comunidades afrodescendientes, la decisión concierne directamente a las comunidades implicadas, toda vez que esas implicaciones versan sobre aspectos a los que alude el Convenio 169 de la OIT y sobre elementos que definen la identidad étnica y cultural de los grupos étnicos.

"En este caso, nuevamente la Sala consideró que los artículos pueden ser mantenidos en el ordenamiento por medio de la implementación de un condicionamiento que los haga armónicos con la Carta Política; por ello los artículos se declararán exequibles en el entendido que en todos los casos debe estudiarse si hay presencia de pueblos indígenas y tribales en la región en la que se pretende crear una zona de reserva campesina, y cuando su presencia se advierta, deberá llevarse a cabo el respectivo proceso de consulta previa".

Sentencia T-548 de 2016. M. P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

Se inicia el proceso por la acción de tutela presentada por el Incoder, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, "en conexidad con el acceso a la administración de justicia, el derecho al patrimonio público y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra" y que se declare nulo de pleno derecho el proceso agrario de pertenencia adelantado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, y que en consecuencia se revoque o deje sin efecto el fallo proferido el 14 de noviembre de 2014, relacionado con un predio rural denominado "Miravalles".

La parte pertinente del mentado fallo, respecto del tema considerado en el presente Amicus, contiene los siguientes argumentos:

6. Derecho al territorio de la población campesina.

6.1 Con respecto a la naturaleza iusfundamental del derecho a la tierra de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal reconocimiento. Entre estos se encuentran los siguientes:

"(i) El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, integra el capítulo 2º sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental^[81].

"(ii) El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana.

"(iii) La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana, como indudablemente lo sería el derecho al acceso progresivo a la tierra. En este sentido esta Corporación precisó:

"La Corte Constitucional ha reiterado que uno de los elementos centrales que le da sentido al uso de la expresión 'derechos fundamentales' es el concepto de 'dignidad humana', el cual ha de ser apreciado en el contexto en que se encuentra cada persona, como lo dijo el artículo 2º del Decreto 2591 de 1991. Al respecto dijo la Corte en la sentencia T-227 de 2003,

"La dignidad humana, ha señalado la Corte, guarda relación con la 'libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle y con 'la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad'. [82] Por tanto, a propósito de la relación entre derecho fundamental y dignidad humana, la jurisprudencia, en la sentencia T-227 de 2003, concluyó lo siguiente:

"El concepto de dignidad humana que ha recogido la Corte Constitucional únicamente se explica dentro del sistema axiológico de la Constitución y en función del mismo sistema. Así las cosas, la elevación a rango constitucional de la 'libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle' y de 'la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad', definen los contornos de lo que se considera esencial, inherente y, por lo mismo inalienable para la persona, razón por la cual se traduce en derechos subjetivos (entendidos como expectativas positivas (prestaciones) o negativas) cuyos contenidos esenciales están sustraídos de las mayorías transitorias.

"En este orden de ideas, será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo"^[83].

"6.2. Sobre el carácter subjetivo del derecho al acceso progresivo a la tierra, la Sala encuentra que existen varias fuentes normativas que delimitan el contenido de esta garantía constitucional. En particular, el artículo 64 hace alusión al deber estatal de garantizar ciertos bienes y servicios a la población rural en razón a su especial condición de vulnerabilidad, con el fin de que puedan desarrollar su plan de vida. En esta medida, no sólo hace referencia a la garantía de un lugar físico -acceso a la tierra- sino al deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc. En los términos del texto Superior: es deber del Estado 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. Así las cosas, en la medida que el contenido del derecho ha venido siendo delimitado por el legislador, ha operado su transformación en derecho subjetivo.

"Por otra parte, el artículo 64 está dirigido a la realización de la dignidad humana, ya que su satisfacción se relaciona con la posibilidad de elegir un plan de vida y con el acceso a ciertos bienes y servicios básicos. LA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE TAL GARANTÍA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 65 SUPERIOR, AFIRMA LA CONEXIÓN ENTRE EL DERECHO AL TERRITORIO DE LA POBLACIÓN RURAL Y LA REALIZACIÓN DE LA DIGNIDAD HUMANA.

"6.3. Del mismo modo, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), han enfatizado que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que incluye los servicios de salud, alimentación, vivienda, entre otros. En concreto, el Pacto reconoce el derecho de toda persona a tener un nivel adecuado de vida, como a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y la de su familia. Así mismo, consagra el derecho fundamental a la alimentación a todo ser humano estableciendo una serie de compromisos a cargo del Estado para garantizar la efectividad del mismo.

"6.4. Así mismo, el artículo 64 está íntimamente relacionado con la protección de los derechos a la vivienda y al trabajo¹⁸⁴¹. La relación entre el acceso a la tierra como puente para la realización de otros derechos fundamentales de la población agraria¹⁸⁵¹ como el trabajo y la vivienda, se explica, por ejemplo,

en la sentencia T-076 de 2011. Aunque en esta providencia el grupo tutelante estaba en una situación que agravaba su vulnerabilidad -el desplazamiento forzado-, sus consideraciones son pertinentes para evidenciar la conexión a la que se viene haciendo referencia, así:

"En cuanto a lo primero, es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural. El desplazamiento forzado impide, por ende, que la población campesina víctima del mismo garantice su derecho al mínimo vital. Respecto de lo segundo, es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda..." (Subrayado de la Sala).

"6.5. EN ESTE SENTIDO, GARANTIZAR EL 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^[86], Y A LA MATERIALIZACIÓN EFECTIVA DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO EL TRABAJO, LA VIVIENDA Y EL MÍNIMO VITAL.

"6.6. A su vez, la especial condición de vulnerabilidad por razones sociales, económicas y culturales que enfrenta la población campesina, fue fundamental para la adopción del artículo 64 de la Constitución, y ha sido reconocida por esta Corporación, en la sentencia C-644 de 2012, en la que se señaló:

"..... ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas. Con todo, las estadísticas recogidas tanto por instituciones públicas como por centros de investigación, muestran cómo el resultado de estos esfuerzos ha sido negativo. Sin duda, no sólo a causa de deficiencias en los modelos propuestos, sino como producto de la violencia también sostenida a que se ha visto enfrentado el Estado colombiano durante más de la mitad del siglo XX, la cual ha tenido como epicentro el campo y, como principales víctimas sus trabajadores campesinos. 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^[87] y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad^[88]..." (subraya fuera de texto).

"6.7. En este punto, es importante hacer referencia a que la vulnerabilidad por razones económicas, sociales y culturales, entre otras, de la población rural tiene raíces profundas en el conflicto armado que vive el país, y es a su vez una de sus causas, como se reconoció en el auto 219 del 13 de octubre de 2011^[89].

"6.8. De todo lo anterior puede colegirse que el derecho al acceso a la tierra tiene los siguientes contenidos protegidos:

"(i) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros^[90];

"(ii) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y

"(iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas^[91]. En definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio, específicamente su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes".

3.LA IMPORTANCIA DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA PARA PROTEGER LAS FORMAS DE VIDA CAMPESINA.

Auto 040 de febrero 7 de 2017. M. P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

En primer término y antes de abordar el mencionado pronunciamiento de la Corte Constitucional, deberá expresarse, para su mejor entendimiento, que la institución jurídica y política de las zonas de reserva campesina, es una política pública de vital importancia, dirigida entre otras finalidades, al ordenamiento de la propiedad y a la dignificación -no mejoramiento- de

las condiciones de vida del campesinado colombiano, de la cual se espera que siga siendo preponderante y se vislumbre como una figura importante en la gran reforma rural que se pretende establecer.

El Auto 040 de 2017 fue dictado por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en vista de que dicha corporación, en la sentencia T-488 de 2014 “evidenció una falla estructural en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual estaba permitiendo que se despojara a la Nación de sus terrenos baldíos mediante una figura totalmente distinta a la prevista originalmente por el legislador, es decir, mediante la utilización de procesos de prescripción adquisitiva del dominio”.

La motivación pertinente es del siguiente tenor:

“10. Lineamientos bajo los cuales se valorará la respuesta institucional.”^[13]

“Es claro que una de las razones que justifica que este Tribunal avoque conocimiento para analizar el cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas por esta Corporación, es la evaluación de las condiciones bajo las cuales se están ejecutando sus mandatos, ello con el propósito de identificar si se ha presentado un avance, retroceso o estancamiento en el cumplimiento de las metas propuestas para lograr el goce efectivo de los derechos que llevaron a la intervención judicial.

“En este orden de ideas, la evaluación de los resultados obtenidos después de ser declarada la competencia de la Corte para conocer el cumplimiento de una de sus decisiones, en algunos eventos es una acción indispensable a la hora de determinar el impacto material de las órdenes proferidas por esta Corporación, ya que de lo contrario, sería imposible identificar si la intervención de las autoridades judiciales y estatales alcanzó el avance en el goce efectivo de los derechos de la población respecto de la cual se quería intervenir. Para ello en determinados casos la Corte podrá acudir a la emisión de nuevas órdenes complejas al momento de adelantar el incidente de cumplimiento de una de sus decisiones.

“Son muchos los casos de la jurisprudencia constitucional en los cuales se ha hecho patente la necesidad de impartir remedios judiciales complejos, para resolver complejas situaciones en las que, evidentemente, se están violando derechos fundamentales, de forma grave. Para ello debe el juez armonizar su labor con la perspectiva que debe asumir la administración pública, estableciendo órdenes como la generación de indicadores de goce efectivo del derecho. Es una forma de lograr el resultado exigido judicialmente por la Constitución, en clave de políticas públicas”^[14].

"En otras palabras, la perspectiva de las políticas públicas permite al juez proteger los derechos desde una perspectiva amplia y de largo aliento, buscando un estado de cosas acorde a la Constitución, que asegure el goce efectivo de los derechos fundamentales de forma sostenible. El juez de tutela, se insiste, debe adoptar remedios que protejan los derechos concretos y específicos de las personas que interponen las acciones de tutela, así como de sus comunidades inmediatas en que viven, cuando se trata de condiciones violatorias que amenazan los derechos de todos, no sólo de los accionantes^[15].

"Así las cosas, tratándose de órdenes estructurales de política pública el juez de tutela debe establecer medios (seguramente con la ayuda de auxiliares y amigos de la justicia) para determinar cuál es el nivel de cumplimiento verificado, ya que su respuesta debe ser acorde a éste. Se aclara que el propósito del juez de tutela no es suplantar o adquirir una suerte de papel de guía permanente de la Administración. Sus órdenes deben estar encaminadas a que las autoridades correspondientes dejen de omitir sus funciones o de realizar acciones en contra de ellas; su éxito consistirá en que las autoridades y actores sociales respectivos retomen la senda constitucional y se encarguen de continuar con la labor de asegurar el goce efectivo de facetas prestacionales de realización progresiva de un derecho fundamental^[16].

"Ahora bien, en el marco del seguimiento de órdenes estructurales de política pública la Corte debe garantizar que los correctivos institucionales que adopte la administración cumplan con los postulados necesarios para superar las deficiencias constitucionales que dieron origen a la intervención por parte de este tribunal constitucional. Estos fueron descritos en la sentencia T-388 de 2013 en los siguientes términos:

"(I) LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEBEN ESTABLECER TÉRMINOS TEMPORALES Y PLAZOS. ESTO ES, CLARAMENTE, UN MÍNIMO CONSTITUCIONAL QUE DEBEN OBSERVAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS CUALES DEPENDE EL GOCE EFECTIVO DE UN DERECHO FUNDAMENTAL. Para que una política pública asegure la realización progresiva de una faceta prestacional de un derecho, debe contar por lo menos, con plazos y tiempos que le permitan al Estado, y a la sociedad en general, saber si se está avanzando o no según lo presupuestado. CUANDO EL GOCE EFECTIVO DE UN DERECHO FUNDAMENTAL DEPENDE DE LOS PROGRAMAS Y DE LOS PLANES QUE SE DISEÑEN E IMPLEMENTEN CON TAL OBJETO, SE VIOLA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA SI NO SE CUMPLE CON EL MÍNIMO REQUISITO DE FIJAR UN CRONOGRAMA BÁSICO, EN EL QUE SE ESTABLEZCAN LOS RITMOS Y LOS TIEMPOS EN LOS QUE SE AVANZARÁ EN LA PROTECCIÓN DEL DERECHO. ES UNA DE LAS CONDICIONES MÍNIMAS QUE SE REQUIERE CON RELACIÓN A LAS FACETAS DE

REALIZACIÓN PROGRESIVA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, PARA ASEGURAR QUE, EN EFECTO, SE AVANCE^[17].

"(II) LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS QUE DEPENDE EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, NO PUEDEN SER EVENTUALES O DEPENDER DE LA BUENA VOLUNTAD DE TERCEROS; EL ESTADO DEBE ASEGURAR QUE SEAN ADECUADAS Y SOSTENIBLES. LAS MEDIDAS DE CHOQUE Y URGENCIA, PARA GARANTIZAR EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS FUNDAMENTALES REQUIERE MEDIDAS QUE EFECTIVAMENTE PERMITAN CONSEGUIR ESTE RESULTADO MEDIANTE PROGRAMAS Y PLANES DE ACCIÓN SOSTENIBLE. UNA POLÍTICA PÚBLICA DE LA CUAL DEPENDE EL GOCE EFECTIVO EL DERECHO FUNDAMENTAL DE UNA PERSONA QUE RECIBE ESPECIAL PROTECCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SOBRE TODO, CUANDO ÉSTA HA FALLADO EN SUS COMETIDOS Y LOS DERECHOS EN CUESTIÓN SE ENCUENTRAN AMPLIAMENTE DESPROTEGIDOS, NO PUEDE DEPENDER DE ACCIONES EVENTUALES DE ACTORES QUE ESTÁN LEVEMENTE VINCULADOS AL ESTADO. EL ESTADO DEBE CONTAR CON LOS RECURSOS SUFICIENTES Y NECESARIOS PARA GARANTIZAR PODER IMPLEMENTAR LA POLÍTICA, Y ASEGURAR SU SOSTENIBILIDAD EN EL TIEMPO^[18].

"(III) TODA POLÍTICA PÚBLICA DEBE BUSCAR UNA FINALIDAD, PERO ESTABLECER UN FIN A BUSCAR NO IMPLICA EN FORMA ALGUNA DEFINIR O ESTABLECER UNA POLÍTICA PÚBLICA. ENUNCIAR LA FINALIDAD O LOS OBJETIVOS QUE BUSCA UNA POLÍTICA PÚBLICA, ES TAN SÓLO UNA PARTE DE DICHA POLÍTICA. EN TANTO UNA POLÍTICA PÚBLICA ES EL CONJUNTO DE ACCIONES Y OMISIONES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS (O DE QUIENES EJERCEN SUS FUNCIONES), ORIENTADAS A RESOLVER UN PROBLEMA PÚBLICO; ENUNCIAR CUÁL ES LA FINALIDAD BUSCADA POR EL ESTADO, DECIR QUE SE BUSCA, NO ES UNA DESCRIPCIÓN COMPLETA DE LA POLÍTICA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SON UN CONJUNTO DE ENUNCIADOS Y PROMESAS DE LOS QUE SE CREE QUE SE PUEDE HACER. LO QUE SE HAGA O SE DEJE DE HACER, Y LOS IMPACTOS QUE SE LOGREN, SON ASPECTOS DEFINITORIOS DE UNA POLÍTICA^[19].

"Así las cosas, es menester que esta Sala compruebe los resultados concretos que se han logrado en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual según se precisó en la sentencia T-488 de 2014, estaba permitiendo que se despojara a la Nación de sus terrenos baldíos mediante una figura totalmente distinta a la prevista originalmente por el legislador.

"BAJO ESTE ENTENDIDO SOLO SE DECLARARÁ LA SUPERACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA EN LA PROVIDENCIA EN COMENTO CUANDO LA INSTITUCIONALIDAD AGRARIA DEMUESTRE: I) UNAS TRANSFORMACIONES EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR QUE LLEVAN A LA SUPERACIÓN DE LAS FALENCIAS

QUE DIERON ORIGEN A LA INTERVENCIÓN DE ESTE TRIBUNAL; II) QUE ESOS CAMBIOS IMPLICARON CON ALTO GRADO DE CERTEZA LA CONSECUCIÓN DE LAS CONDICIONES PARA LOGRAR LAS METAS TRAZADAS EN EL PLAN NACIONAL DE CLARIFICACIÓN; Y POR ÚLTIMO III) QUE ESAS SOLUCIONES TUVIERON LA VIRTUD DE SER COHERENTES Y DURADERAS, COMO LO HA EXIGIDO LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE^[20].

"Además se debe precisar que transcurridos casi tres años desde la primera decisión que indagó por la falla estructural en la política de tierras (T-488 de 2014), se hace más riguroso el examen atendiendo el lapso del que han dispuesto las entidades vinculadas al caso para cumplir efectivamente las órdenes impuestas.

"En esta medida, la Sala Sexta de Revisión esperaría que existieran resultados concretos emanados de cada una de las decisiones cuyo cumplimiento es objeto del trámite de cumplimiento. AL MOMENTO DE VALORAR LA EJECUCIÓN DE CADA MANDATO, ESTA CORPORACIÓN HARÁ UNA CALIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS Y LAS ACCIONES EFECTUADAS POR LAS AUTORIDADES, AUNADO A QUE DETERMINARÁ SU IMPACTO O EFECTIVIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN ORDENADO EN EL NUMERAL 5º DE LA SENTENCIA T-488 DE 2014 [21]. . ELLO TENIENDO EN CUENTA QUE TODA POLÍTICA PÚBLICA DEBE CONSTRUIRSE Y TENER IMPACTOS EN LA REALIDAD SOCIAL, YA QUE DE LO CONTRARIO SERÍA UN EJERCICIO MERAMENTE RETÓRICO

"11. Acciones institucionales destinadas a superar las deficiencias existentes en los sistemas de información primaria y secundaria utilizadas por la institucionalidad rural.

"11.1. Deficiencias en los sistemas de información identificados en el Incoder-ANT.

"La sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016, reconocieron que era indispensable que la institucionalidad agraria del país identificara: (i) las causas que han llevado a que el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras) no cuente con un adecuado inventario de baldíos, (ii) la magnitud del despojo a los bienes del Estado y (iii) los correctivos institucionales que debían implementarse de cara a la recuperación de los mismos.

"La emisión de estas órdenes tenía unos objetivos constitucionales particularmente definidos. Buscaban que el Incoder (hoy en liquidación) adelantara un programa de alcance nacional destinado a intervenir y conjurar los factores que dieron origen a las pérdidas de aproximadamente 1.200.000 hectáreas de bienes del Estado. ELLO POR CUANTO, CONOCER LAS CAUSAS, EFECTOS Y MAGNITUD DE UNA SITUACIÓN QUE SE CONSIDERA PROBLEMÁTICA

PUEDE LLEVAR A QUE LA ADMINISTRACIÓN REPLANTEE LOS OBJETIVOS Y METAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA, Y ASÍ ENFOQUE SUS ESFUERZOS EN CONJURAR DESDE LA FUENTE EL ORIGEN DE LOS MISMOS.

“Sobre el particular, la doctrina especializada ha manifestado que:

“HAY POLÍTICAS PÚBLICAS QUE ATACAN SÍNTOMAS Y POLÍTICAS QUE ATACAN CAUSAS (...) EN EFECTO LAS POLÍTICAS O ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN QUE SOLO ATACAN SÍNTOMAS SON INEFICIENTES EN LA MEDIDA QUE NO CURAN LA ENFERMEDAD, MIENTRAS QUE AQUELLAS ALTERNATIVAS QUE ATACAN LA ENFERMEDAD ELIMINANDO SUS CAUSAS SON MÁS EFICIENTES. (...) ES DE GRAN IMPORTANCIA ESTABLECER LOS OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN Y, CON ELLO, ESTABLECER DE PASO LOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN POR PROponER. TENER CLARO TANTO LOS OBJETIVOS COMO LOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS PERMITE QUE LOS PROCESOS POSTERIORES DE ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS DE DECISIÓN Y DE IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN SEAN MÁS COHERENTES Y EFECTIVOS^[22]”.

“En este sentido, tal y como lo reconoció el Incoder en la sentencia T-488 de 2014 y lo confirmó esta Corporación en el Auto 222 de 2016, una de las razones que han llevado a que la institucionalidad agraria no cuente con un adecuado inventario de baldíos se debe a la existencia de múltiples deficiencias en los sistemas de información primaria y secundaria utilizadas. En este sentido expuso la última de las providencias referidas que: “A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural”.

“Esta situación ha llevado a que a la fecha no exista certeza respecto a: (i) cuales son los bienes a nivel nacional que tienen la naturaleza de baldía, (ii) cuáles son sus características físicas y agrológicas, (iii) si los mismos se encuentran indebidamente ocupados o contrarían los límites de acumulación, (iv) si existe un título originario que válidamente entregó la titularidad del mismo, (v) su ubicación precisa, o (vi) si fueron ilegalmente sustraídos del dominio del Estado.

(.....)

“En igual medida, tal y como lo precisó el Auto de fecha 3 de julio de 2012 proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 recuperar, mantener, proteger, y conservar los archivos físicos y microfilmados que reposan en el archivo histórico del Incoder no solo es un deber propio de la entidad, sino también es una acción indispensable para: “garantizar el derecho

a la memoria y esclarecer la verdad de la magnitud del despojo y del abandono de tierras, que sirva como insumo para proteger y restituir los territorios despojados y/o abandonados, así como los derechos de las víctimas".

(.....)

"Para este Tribunal fue precisamente la falta de coordinación interinstitucional existente entre la autoridad de tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro y el IGAC, lo que facilitó la pérdida de más de 1,200.000 hectáreas de la Nación. Y en esa medida es claro que el fin de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014, buscan mediante la vigilancia rigurosa y el uso focalizado de los mecanismos sancionatorios que la ley establece (cumplimiento y desacato), superar la desidia e inacción institucional que en las últimas décadas ha reinado en las entidades encargadas de llevar el catastro y el registro de la propiedad rural en Colombia.

"EN ESA MEDIDA, AFIRMACIONES COMO LAS ELEVADAS POR EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI MEDIANTE ESCRITO DE FECHA 27 DE JULIO DE 2016 SEGÚN LA CUAL "NO POSEE RESPONSABILIDAD ALGUNA EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA T-488 DE 2014, sin embargo bajo el principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado y ante la necesidad de orientación técnica del Incoder para el cumplimiento de sus responsabilidades misionales en materia de baldíos y de las órdenes impartidas por la sentencia en mención, se ha brindado toda la colaboración en el marco de la disponibilidad institucional y de nuestras competencias" NO PUEDEN SER DE RECIBO PARA ESTA CORPORACIÓN".

"Es claro que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi al ser integrante de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 (mesa avalada y reconocida como sujeto procesal en el Auto 222 de 2016) es uno de los directos responsables de la materialización del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, y en esa medida, su intervención en el cumplimiento no obedece a la simple colaboración armónica entre las entidades del Estado, sino que nace de su función y vocación institucional de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble.

(.....)

"Por lo anteriormente expuesto, esta Corporación declarará que en lo que respecta a la existencia de una serie de acciones institucionales destinadas a superar las deficiencias identificadas en los sistemas de información primaria y secundaria utilizadas por la institucionalidad rural, a la fecha no se ha presentado una superación de la problemática identificada; ello por cuanto, a

pesar de que se mencionó a lo largo de las intervenciones presentadas, que la elaboración de estrategias como el catastro multipropósito y la metodología de barrido predial permitirían superar las deficiencias en las bases de datos existentes, en la práctica (y por elementales razones) la simple mención y alistamiento de dichos programas no han logrado unas transformaciones en el funcionamiento del sector que lleven a la superación de las falencias que dieron origen a la intervención de este Tribunal, al igual que tampoco se logró probar que esos cambios implicaron con alto grado de certeza la consecución de las condiciones para lograr las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales.

"PARA ESTA SALA LOGRAR LA CONSECUCIÓN EN EL PLANO MATERIAL DE LAS ACTIVIDADES Y SUBACTIVIDADES TRAZADAS EN EL PLAN NACIONAL DE CLARIFICACIÓN Y RECUPERACIÓN DE TIERRAS RURALES ES UNO DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA A ADELANTAR, ESTO POR CUÁNTO DE NADA SIRVE QUE LA ADMINISTRACIÓN CONSTRUYA EN ABSTRACTO MECANISMOS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES, SI NO LOGRA TRASFORMAR LA REALIDAD DE LOS DESTINATARIOS EJECUTANDO ALGÚN TIPO DE ACCIÓN PARA MEJORAR LOS RESULTADOS QUE EXISTEN. EN ESTE SENTIDO LA DOCTRINA ESPECIALIZADA HA MANIFESTADO LO SIGUIENTE:

"EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN ES VISTO COMO UNA ETAPA FUNDAMENTAL EN EL CICLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA, EN LA CUAL HAY UN EJERCICIO DE GOBIERNO DONDE LA TÉCNICA, O LO ADMINISTRATIVO, Y LA POLÍTICA INTERACTÚAN, Y EN DONDE LOS CAMINOS DEL DISEÑADOR Y DEL IMPLEMENTADOR CONFLUYEN. DE ESTA MANERA, LA IMPLEMENTACIÓN SE CONVIERTE EN EL RESULTADO MATERIAL DE LA ACCIÓN DEL HACEDOR DE POLÍTICA PÚBLICA, Y ES LA CORRECTA APLICACIÓN DE ESTE PASO LO QUE DETERMINARA EL ÉXITO O FRACASO DE LA MISMA. (...) EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA ES DEFINITIVO EN LA MEDIDA QUE ES EN ESTE PUNTO DONDE EL DISCURSO SE TRANSFORMA EN UNA REALIDAD PALPABLE, Y ES AQUÍ DONDE SE VA A VISLUMBRAR EL RESULTADO DEL CICLO DE LA POLÍTICA^[26]". (Negrita fuera de texto).

"LA CORTE CONSTITUCIONAL HA MANIFESTADO QUE TODA POLÍTICA ESTATAL DEBE ESTAR ACOMPAÑADA DE UNA EJECUCIÓN EFICAZ, O DE LO CONTRARIO AQUELLA ESTARÁ DESTINADA AL FRACASO. SOBRE EL PARTICULAR RECIENTEMENTE MEDIANTE SENTENCIA T-466 DE 2016 ESTE TRIBUNAL EXPUSO LO SIGUIENTE: "A PESAR DE QUE SE FORMULEN LAS POLÍTICAS NACIONALES MÁS AMBICIOSAS, SI ELLAS NO ESTÁN ACOMPAÑADAS EN EL TERRENO POR UNA GESTIÓN EFICAZ, NO SE CONSEGUIRÁ UN BENEFICIO PARA LAS COMUNIDADES MÁS NECESITADAS, Y CON ELLO EL RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS SE FRUSTRARÍA".

ASÍ LAS COSAS, PARA ESTA CORPORACIÓN ES CLARO QUE CUANDO LA ADMINISTRACIÓN SE COMPROMETE A ADOPTAR DETERMINADOS CORRECTIVOS A LA FORMA EN LA CUAL SE EJECUTA UN PROGRAMA PÚBLICO MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE METAS E INDICADORES, DEBE EJECUTAR A LA PAR ACCIONES QUE TENGAN LA IDONEIDAD Y POTENCIALIDAD DE OBTENER LOS OBJETIVOS BUSCADOS, DE LO CONTRARIO LA RESPUESTA INSTITUCIONAL SERÍA SIMPLEMENTE TEÓRICA Y NO TENDRÍA LA VIABILIDAD DE SUPERAR LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS".

Sentencia T-52 de febrero 03 de 2017. M.P. Dr. Gabriel Mendoza

Esta sentencia reafirma el legítimo interés constitucional para el reconocimiento de una Zona de Reserva Campesina, sin perjuicio de los derechos de las comunidades indígenas.

Las partes pertinentes de la sentencia se reproducen resumidamente a continuación.

"Antecedentes.

"8. DE LA ESPECIAL PROTECCIÓN A LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

"Entre las novedades relativas a los más recientes desarrollos de los derechos económicos, sociales y culturales, la Constitución de 1991 aludió de manera indirecta, pero no menos clara, a la situación de los campesinos colombianos, estableciendo en los artículos 64, 65 y 66 algunas importantes reglas que procuran la protección de sus intereses y los definen como sujetos de especial protección constitucional. Esas normas abordan distintas circunstancias de la vida y las actividades típicas de las comunidades campesinas, amplio e importante grupo humano presente en todo el territorio, entre ellas lo relacionado con el acceso a la propiedad de la tierra, la producción de alimentos y la disponibilidad de créditos para el financiamiento de sus actividades. La expresa mención de estos temas en el texto superior permite deducir la importancia que el constituyente le atribuyó a las condiciones de vida de estas comunidades, las que por diversas razones, al menos en los países en vías de desarrollo, son usualmente desfavorables.

"9. Las Zonas de Reserva Campesina ZRC, su utilidad e importancia para los agricultores y la posible afectación de las comunidades indígenas vecinas, de conformidad con la sentencia C-371 de 2014.

"Como es sabido, la figura de las zonas de reserva campesina -ZRC- se estableció a través de la Ley 160 de 1994, cuyos artículos 80 a 84 constituyen la

principal normativa sobre el tema^[44]. Como objetivo fundamental, y frente a la persistente vigencia del latifundio en muchas zonas del país, se trata de un mecanismo jurídico especialmente diseñado para facilitar el mejor aprovechamiento de tierras recientemente colonizadas, que para el efecto serán claramente delimitadas por el INCODER, 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. Entre sus objetivos adicionales se encuentran también controlar la inadecuada expansión de la frontera agrícola, el desarrollo y consolidación de la economía campesina en la región, la protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, y de manera general, la ocupación más adecuada, equitativa y disponible del territorio rural.

“10. La ponderación y armonización de los derechos e intereses de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas

“En al menos dos de las sentencias relacionadas en el punto 7 anterior^[45], se observa que el interés y los derechos de los pueblos indígenas han prevalecido totalmente sobre el interés de las comunidades campesinas. En efecto, en el primero de estos casos, la Corte declaró exequibles dos distintas normas de la Ley 160 de 1994 que establecen reglas diferentes para el ejercicio del derecho a la propiedad del territorio, adjudicación gratuita para el caso de los resguardos indígenas, frente a subsidios y créditos blandos para la adquisición de tierras por las comunidades campesinas. En el segundo, adoptó la decisión de someter al trámite de consulta previa la posible constitución de las zonas de reserva campesina en territorios total o parcialmente ocupados por un grupo étnico, o reclamados por éste.

“13. Conclusión

“Analizados en su totalidad los planteamientos contenidos en la demanda de tutela, las pruebas aducidas por la comunidad indígena accionante, por las autoridades accionadas, y por ASCAMCAT, en su calidad de tercero con interés, vinculado a este trámite por los jueces de instancia, la Corte concluye que no todas las solicitudes que en su momento planteó la actora están llamadas a prosperar, aunque sí algunas de ellas. Por esta razón, se concederá parcialmente la tutela impetrada.

DE UNA PARTE, ENCONTRÓ LA SALA QUE EL INCODER ESTÁ EN MORA DE DECIDIR LAS SOLICITUDES SOBRE AMPLIACIÓN, SANEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DE RESGUARDOS PRESENTADAS HACE MÁS DE UNA DÉCADA

POR LOS REPRESENTANTES DEL PUEBLO INDÍGENA BARI, SITUACIÓN QUE, POR SÍ SOLA, IMPLICA VULNERACIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ESA COMUNIDAD, Y QUE, ADEMÁS, HA GENERADO INCERTIDUMBRE SOBRE LA NECESIDAD DE ADELANTAR UN TRÁMITE DE CONSULTA PREVIA FRENTE A LA SOLICITUD QUE, ANTE LA MISMA AUTORIDAD, INICIÓ ASCAMCAT DESDE EL AÑO 2011, LA QUE TAMBIÉN PERMANECE EN INDEFINICIÓN. POR TAL RAZÓN, EN ESTA SENTENCIA SE ORDENARÁ AL INCODER O A LA ENTIDAD ACTUALMENTE RESPONSABLE DE ESAS FUNCIONES, RESOLVER DE FONDO Y PRONTAMENTE AL RESPECTO.

"DE OTRA PARTE, LA SALA DESTACÓ EL LEGÍTIMO INTERÉS CONSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD RURAL DEL CATATUMBO FRENTE A LA POSIBLE CONSTITUCIÓN DE UNA ZONA DE RESERVA CAMPESINA EN LA REGIÓN, Y ADVIRTIÓ SOBRE LA NECESIDAD DE TENER EN CUENTA LA IMPORTANCIA DE ESTE INTERÉS, RECONOCIDO POR LA CONSTITUCIÓN, EN ADECUADA Y PRUDENTE PONDERACIÓN CON EL INTERÉS Y EL DERECHO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS, QUE EN PRINCIPIO, HAN MANIFESTADO SU OPOSICIÓN A ESA INICIATIVA.

4. IMPORTANCIA DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA A PARTIR DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA.

En el Capítulo I de la Reforma Rural Integral, denominado Hacia un Nuevo Campo Colombiano, se halla la parte pertinente de las zonas de reserva campesina establecidas en la Ley 160 de 1994. En el Punto 1.1.5 se prevé la Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural con la finalidad de regularizar “y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean las legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo”, para lo cual el Gobierno se comprometió a formalizar “progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina de Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina”.

El Punto 1.1.10 comprende el “Cierre de la frontera agrícola y la protección de las zonas de reserva”, 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, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo Sostenible”.

Son compromisos del Gobierno, al respecto, el de apoyar “a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social ; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; **Zonas de Reserva Campesina (ZRC)**; y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles”.

Debe resaltarse lo que en este aparte del documento se enfatiza respecto de las mencionadas zonas, con el siguiente pronunciamiento del Acuerdo:

“Las zonas de reserva campesina son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socioambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas. En consecuencia, el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios de bienestar y buen vivir y participación de la reforma rural integral, promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las zonas de reserva campesina, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a las zonas de reserva forestal. Se promoverá la participación activa de las comunidades - hombres y mujeres – que habitan en las zonas de reserva campesina en la ejecución de sus planes de desarrollo.

“En el marco de los procesos de constitución de zonas de reserva campesina, que se harán por parte de la autoridad competente de conformidad con la normatividad vigente, el Gobierno, como resultado de mecanismos de concertación, definirá con las comunidades interesadas las áreas de cada una de ellas, atendiendo las necesidades de los campesinos que adelantan o

guieran adelantar procesos de constitución. La constitución de las zonas de reserva campesina estará acompañada de procesos de formalización de la propiedad”.

En relación con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDT), cuyos objetivos son los de lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure, entre otras finalidades y respecto de las Zonas de Reserva Campesina, “El bienestar y el buen vivir de la población en las zonas rurales-niños y niñas, hombre y mujeres- haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto” y además, “el desarrollo de la economía campesina y familiar”.

Los Planes de acción para la transformación regional, y también relacionados con las finalidades de las Zonas de Reserva Campesina, deben comprender:

“-El enfoque territorial de las comunidades rurales que tengan en cuenta las características sociohistóricas, culturales, ambientales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas debido a su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad y la vocación de los suelos, para poder desplegar los recursos de inversión pública de manera eficiente y en armonía con los valores tangibles e intangibles de la Nación.

“-Un diagnóstico objetivo, elaborado con la participación de las comunidades -hombres y mujeres-, en el que se consideren bajo el enfoque territorial señalado las necesidades del territorio y las acciones que coordinen los diferentes elementos, y tengan metas claras y precisas que posibiliten la transformación estructural de las condiciones de vida y de producción”.

Los acuerdos referidos a la política de desarrollo agrario integral de la agenda del Acuerdo General estuvieron precedidos de los análisis y propuestas presentados en un Foro Agrario realizado en 2012, en el cual participaron, además de las organizaciones campesinas, la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC- y el Consejo Nacional Gremial.

En esa oportunidad, el sacerdote Francisco de Roux, hoy Presidente de la Comisión de la Verdad, dejó constancia de que con las “Zonas de Reserva Campesina se protege a las comunidades de la voracidad del mercado que monopoliza las tierras en el latifundio y expulsa a los pobladores del campo; allí se producen alimentos eficientemente con el menor costo humano y ecológico y calidad; allí está la organización para que los campesinos puedan hacer valer sus derechos; allí se cultiva un sentido de responsabilidad con el medio ambiente; allí la decisión por la justicia es prevalente” (Centro Nacional de

Memoria Histórica. “La Política de Reforma Agraria y Tierras en Colombia. Esbozo de una Memoria Institucional”. Bogotá, Imprenta Nacional, 2013).

A propósito del cierre de la frontera, como objetivo primordial de la figura de ordenamiento territorial de la que se viene hablando, en los compromisos derivados del Acuerdo Agrario de La Habana se expresó, respecto de aquella, lo siguiente: “Pensando en las futuras generaciones de los colombianos y en la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible, con especial atención a la importancia de proteger y reservar el agua y el medio ambiente, el Acuerdo establece un plan para delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental que incluyen las zonas de reserva forestal, generando alternativas para los pobladores que colindan con ellas, o que las ocupan, y garantizando los principios de participación de las comunidades rurales y de desarrollo sostenible.”

Frente a los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina, “El Acuerdo reconoce que las zonas de reserva campesina son una figura que tiene el Estado para promover la economía campesina, y contribuir al cierre de la frontera agrícola y la producción de alimentos. Por tal razón, se estableció que el Gobierno Nacional “hará efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y de las organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, siguiendo lo dispuesto en las normas vigentes, y promoverá la participación de las comunidades en la ejecución de esos planes” (Alejandro Reyes Posada. “La Reforma Rural para la Paz”. Debate. 2016).

5. El Precedente.

Sentencia C-539 de 2011. M. P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

La transcripción del resumen de las decisiones pertenecientes a esta sentencia, en la forma como ha sido publicada, es la siguiente:

“PRECEDENTE JUDICIAL DICTADO POR LAS ALTAS CORTES-Obligación de las autoridades.

“Todas las autoridades, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que, como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades

administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política.

“SUJECION DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A LA CONSTITUCION Y LA LEY- Contenido.

“AUTORIDADES PUBLICAS ADMINISTRATIVAS-Acatamiento de las decisiones judiciales y del precedente judicial dictado por las Altas Cortes/AUTORIDAD PUBLICA-Prerrogativas justificadas en una razón suficiente/ACTIVIDAD JUDICIAL-Sujeción al imperio de la ley.

“INTERPRETACION ADECUADA DEL IMPERIO DE LA LEY- Contenido/INTERPRETACION ADECUADA DEL IMPERIO DE LA LEY-Debe entenderse referida a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales.

“RESPETO DEL PRECEDENTE JUDICIAL POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Hace parte del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa.

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Obligación de interpretar y aplicar las normas a los casos en concreto de conformidad con la Constitución y el precedente judicial constitucional.

“Las autoridades administrativas deben necesariamente respetar y aplicar el precedente judicial, especialmente el constitucional y si pretenden apartarse del precedente deben justificar con argumentos contundentes las razones por las cuales no siguen la posición del máximo intérprete, especialmente del máximo intérprete de la Constitución.

“(e) se constata la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador, en cuanto los artículos 241 y 243 superiores determinan que a la Corte se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y el que las decisiones de la Corte tendrán efectos de cosa juzgada constitucional, efecto que no solo incluye la obligatoriedad frente a todas las autoridades públicas, de la parte resolutiva de las decisiones adoptadas, sino también la fuerza vinculante de las consideraciones *ratio decidendi* que sirven de fundamento directo e imprescindible para fundamentar el fallo. Por tanto, la Sala constata la existencia de un incumplimiento respecto de un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador.

“(iii) De igual modo, esta Corporación reitera en este punto, que el entendimiento del *imperio de la ley* a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales debe comprenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales. Según esto, todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas legales a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley. Al mismo tiempo, el respeto por el precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta en: (a) el respeto al debido proceso y del principio de legalidad; (b) el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las Cortes cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (c) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben motivarse de manera objetiva y razonable; (d) el desconocimiento del precedente implica la responsabilidad de los servidores públicos (arts. 6º y 90 C.P.); (e) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley.

“De manera particular, reafirma esta Sala que de conformidad con el artículo 243 de la Carta Política los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Por último, el desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales

y por tanto, una violación directa de la Constitución o de la ley, que puede dar lugar a responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria de las autoridades administrativas.

"(iv) Así mismo, esta Corporación evidencia que si bien es una alternativa válida dentro del margen de configuración del legislador, comenzar por imponerle a las autoridades administrativas que tengan en cuenta el precedente judicial en los ámbitos de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, también lo es que las materias a que alude la norma igualmente pueden ser objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, evento en el cual su interpretación debe ser vinculante para las autoridades administrativas. Por tanto, el legislador incurrió en este caso en una omisión legislativa al no tener en cuenta la obligatoriedad y los efectos erga omnes de los fallos de constitucionalidad de esta Corte, consagrada en los artículos 241 y 243 de la Constitución, como tampoco las reglas que se imponen en las sentencias de unificación de jurisprudencia en materia de protección de derechos fundamentales, temas en los cuales la Corte Constitucional es órgano de cierre.

"(v) En consecuencia, la Sala concluye que el Legislador omitió incluir en la norma el precedente constitucional dictado por la Corte Constitucional tanto en control abstracto como concreto de constitucionalidad, de manera que desconoce la competencia constitucional -art.241 superior- confiada a la Corte Constitucional y los efectos de cosa juzgada constitucional de sus fallos señalados en el artículo 243 superior-

"Por tanto, esta Corte declarará la exequibilidad condicionada de la expresión "que en materia ordinaria o contenciosa administrativa" contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el sentido de que se entienda que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma, deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional".

En el mismo sentido de las reglas fijadas por la Corte Constitucional, se ha pronunciado el jurista Manuel Fernando Quinche Ramírez, como se señala a continuación:

"4.3.1. La regla dos, sobre el alcance de la expresión "imperio de la ley".

"4.3.2. La regla seis, sobre el sometimiento total de las autoridades administrativas al precedente y la interpretación judicial.

"4.3.3. La regla diez, sobre la fuerza vinculante de los fallos de la Corte Constitucional.

"4.3.4. Regla once, sobre las consecuencias jurídicas que trae desconocer al precedente judicial". (Manuel Fernando Quinche R. "El Precedente Judicial y sus Reglas. Universidad del Rosario. Editorial Legis. 2014).

El suscrito agradece a los Honorables Magistrados de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, y al Honorable Magistrado Ponente, Doctor JUAN CARLOS GARRIDO BARRIENTOS, la atención prestada a esta intervención, esperando que sea de ayuda en la adopción de la decisión final que habrá de pronunciar la judicatura que presiden.

Recibiré, llegado el caso, cualquier información o notificación, al correo electrónico **ma_ramos_b@yahoo.com**

Con la debida consideración y respeto al Honorable Tribunal Superior de Bogotá,

Manuel A. Ramos Bermúdez

