



Bogotá D.C., 25 de julio de 2022

PLNº 46/22





Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República Ciudad

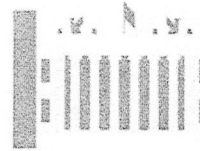
Asunto: Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina, se ordena la creación del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina y se dictan otras disposiciones"

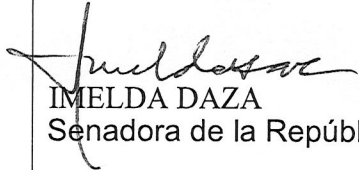

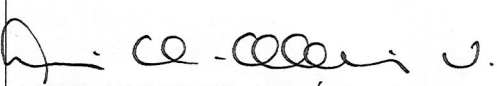
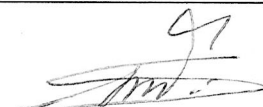
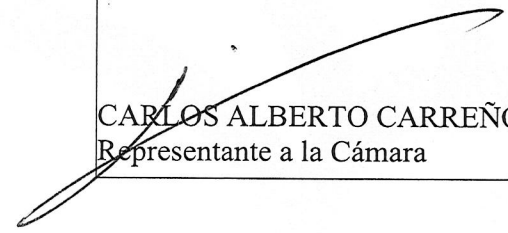

Respetado Secretario General:


En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

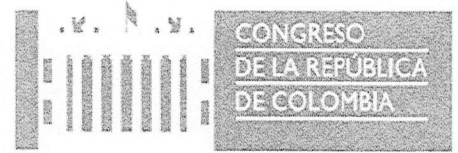
Cordialmente,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara



 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara
 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara


Juan Pablo Salazar R.
Representante a la Cámara
CITREP.



PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2022

“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina, se ordena la creación del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina y se dictan otras disposiciones”

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:**

Artículo 1. Objeto.

Créese el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y un Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina para la promoción de una política agraria de construcción de paz territorial, reactivación económica del campo con criterios de sostenibilidad y reconocimiento de derechos del campesinado.

Artículo 2. Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina.

Créese el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina como el espacio de articulación y coordinación entre actores sociales e institucionales y como mecanismo de planeación, dirección, programación y coordinación de las estrategias e instrumentos de gestión para la constitución, ejecución de los planes de Desarrollo Sostenible y consolidación de las Zonas de Reserva Campesina, en concordancia con la Ley 160 de 1994, el Acuerdo 24 de 1996 de la Junta Directiva Del Instituto Colombiano De Reforma Agraria, hoy Agencia Nacional de Tierras, el Decreto 1985 de 2013 y el Decreto 1071 de 2015, orientado bajo los principios de colaboración armónica, articulación, coordinación, complementariedad, concurrencia, subsidiariedad institucional, interculturalidad, equidad, igualdad material, protección y participación.

Integran el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina las entidades oficiales que realicen actividades relacionadas con los objetivos señalados en el artículo 3 de la presente ley y las organizaciones campesinas promotoras de las Zonas de Reserva Campesina. Los organismos integrantes del sistema deberán obrar con arreglo a las políticas gubernamentales.

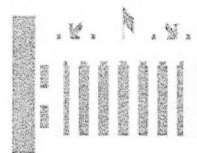
Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentarán la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina en un plazo máximo de tres (3) meses a partir de la expedición de la presente ley y teniendo en cuenta la ley 489 de 1998.

Artículo 3. Los objetivos del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina son:

1. Orientar las acciones necesarias en el marco de lo preceptuado en la Ley 160 de 1994 y normativa reglamentaria para promover la constitución de Zonas de Reserva Campesina en el país, en los tiempos señalados por los procedimientos vigentes, motivando desde el nivel central ejercicios de articulación y coordinación a nivel local y regional, así como también, la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible.
2. Coordinar, promover y orientar las acciones y definir lineamientos de intervención en Zonas de Reserva Campesina de acuerdo con los objetivos de esta figura definidos en el artículo 2.14.13.2. del Decreto 1071 de 2015 o la norma que la modifique o sustituya.
3. Articular las acciones institucionales para dar viabilidad a los proyectos y programas priorizados por las Comunidades Campesinas en sus territorios a través de sus Planes de Desarrollo Sostenible.
4. Promover e instar, en coordinación con las autoridades competentes y afines, la implementación de programas, planes, proyectos, estrategias y normas conducentes al cumplimiento de los objetivos generales y específicos de la figura de la Zona De Reserva Campesina y de los objetivos específicos de cada ZRC constituida y/o en proceso de constitución, para la puesta en marcha de la Reforma Rural Integral y la política ambiental.
5. Definir mecanismos que faciliten la articulación y focalización de la oferta institucional al interior de los territorios Zona de Reserva Campesina con el objetivo de fortalecer la figura.
6. Promover y articular la implementación de los programas orientados a la formalización y acceso a la tierra, seguridad jurídica y saneamiento de situaciones imperfectas en las Zona De Reserva Campesina.
7. Promover e implementar programas orientados al ordenamiento productivo, facilitando la ejecución de proyectos productivos para la producción limpia, el buen uso de los bosques, el suelo y las aguas, la reconversión

- agroecológica, acceso a fuentes de energía sostenible y asociatividad para un comercio justo, de acuerdo con los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC.
8. Promover y articular la implementación de proyectos productivos en el marco de la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible.
 9. Promover y garantizar la participación activa de las comunidades a través de sus representantes que habitan las ZRC, en el diseño, ejecución y seguimiento de sus Planes de Desarrollo Sostenible.
 10. Proponer los lineamientos que garanticen la armonización y adopción de las propuestas vinculadas a los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina con los instrumentos de planeación de la Nación y de los entes territoriales.
 11. Proponer y concertar lineamientos para la armonización y solución de conflictos de uso, ocupación y tenencia con las áreas de especial importancia ecológica en las que se identifiquen traslapes y/o colindancia.
 12. Identificar, proponer e implementar prácticas de sostenibilidad para que las Zonas de Reserva Campesina cumplan con la función amortiguadora en áreas de especial importancia ecosistémica como instrumento para superar los conflictos de uso, ocupación y tenencia.
 13. Articular con la Institucionalidad creada en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la promoción de alternativas para resolver la conflictividad asociada a la presencia de cultivos de uso ilícito.
 14. Proponer programas y proyectos orientados por la Zonificación Ambiental Participativa, definida en el numeral 1.1.10 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
 15. Promover y articular desde las entidades que conforman el Sistema, acciones orientadas a la divulgación y aprehensión de la figura de Zonas de Reserva Campesina como instrumento de Ordenamiento Productivo, Social, Ambiental y Territorial.
 16. Priorizar al interior de las Zonas De Reserva Campesina constituidas los procedimientos agrarios necesarios para dar cumplimiento a los objetivos de las Zonas de Reserva Campesina.
 17. Realizar seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades en el marco del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina.
 18. Orientar la planificación y ejecución del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina.





CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Artículo 4. El Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina estará conformado de manera permanente por:

- a. Un delegado de Presidencia de la República.
- b. El Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado
- c. El Ministro/a de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado
- d. El Ministro/a del Interior o su delegado
- e. El Director/a de la Agencia Nacional de Tierras o su delegado
- f. El Director/a de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria o su delegado
- g. El Presidente/a de la Agencia de Desarrollo Rural o su delegado
- h. El Director/a de Parques Nacionales Naturales de Colombia o su delegado
- i. El Director/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado
- j. El Director/a de la Agencia de Renovación del Territorio o su delegado
- k. El Presidente/a de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina o su delegado
- l. Un representante seleccionado por las ZRC, constituidas o en proceso de constitución, de cada región: Caribe, Pacífico, Andes, Orinoquía, Amazonía.
- m. Un representante de cada Zona de Reserva Campesina constituida.

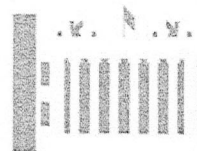
Parágrafo 1: Conforme a las necesidades, se podrán vincular como invitados a instituciones, autoridades y representantes comunitarios.

Parágrafo 2: La secretaría técnica y las funciones de coordinación dentro del Sistema estarán a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien será responsable de la gestión de recursos suficientes para cumplir sus funciones.

Parágrafo 3: El Sistema Nacional sesionará de manera ordinaria al menos cuatro (4) veces al año y según la necesidad, se convocará a sesiones extraordinarias.

Artículo 5. Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina - PNZRC

Créese el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para ello el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborarán los lineamientos que permitan la definición de los compromisos, estrategias, instrumentos y las inversiones orientadas a fortalecer los procesos de constitución de Zonas de Reserva Campesina, implementar sus Planes de Desarrollo Sostenible, y dinamizar la participación social en el cumplimiento de sus objetivos.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Para su elaboración se deberá contar con la participación de delegadas y delegados de las diferentes Zonas de Reserva Campesina constituidas.

Artículo 6. Objetivo del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina

El Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina tendrá por objetivo articular los respectivos lineamientos, instrumentos, procedimientos, adecuación institucional, líneas de acción y presupuestos definidos por el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina para cada una de las entidades y organizaciones que intervienen en el impulso a las Zonas de Reserva Campesina y sus Planes de Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el Departamento Nacional de Planeación desarrollarán en un plazo de seis (6) meses los instrumentos necesarios para medir y verificar el avance del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina en cada una de las entidades que intervienen en el impulso de las Zonas de Reserva Campesina y sus Planes de Desarrollo Sostenible. Estos instrumentos y su seguimiento serán publicados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 7. Utilidad pública e interés social.

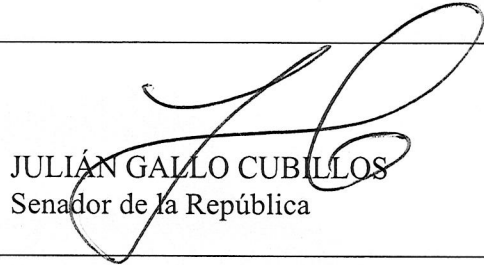
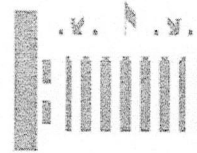
Debido a su aporte a la producción y disponibilidad de alimentos y, con base al Artículo 65 de la Constitución Política, declárese de utilidad pública e interés social los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.

Artículo 6. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

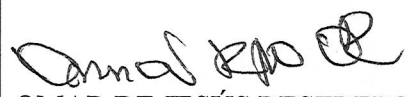
De los congresistas,

PABLO CATATUMBO
Senador de la República


SANDRA RAMIREZ
Senadora de la República



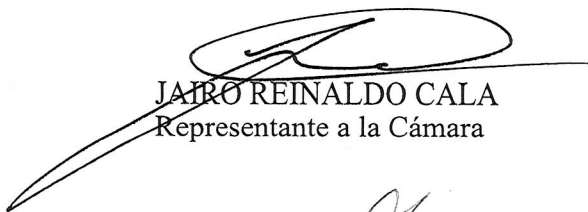
JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República



OMAR DE JESÚS RESTREPO
Representante a la Cámara



IMELDA DAZA
Senadora de la República



JAIRO REINALDO CALA
Representante a la Cámara




LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara



PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA
Representante a la Cámara



CARLOS ALBERTO CARREÑO
Representante a la Cámara



GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara

Exposición de Motivos

1. Crisis del campo y Zonas de Reserva Campesina

El largo camino recorrido por las movilizaciones campesinas y la búsqueda de mecanismos para las transformaciones solicitadas, trajo hasta mediados de los años 80 y 90, las reivindicaciones de distribución de la tierra, créditos, comercialización, concertación para solucionar la problemática de cultivos de uso ilícito. Al mismo tiempo, se presentaba en las regiones rurales la presión de las guerrillas sobre las zonas en las que hacían presencia y la entrada violenta de grupos paramilitares. Es dentro de ese contexto que se fue gestando la figura de Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

Como consecuencia de las masacres campesinas en los años veinte y treinta surgieron autodefensas campesinas agrarias en los años 50's y 60's, que no fueron otra cosa que territorios en donde los campesinos se alojaron huyendo de la violencia, cuyo objetivo fue defender el territorio y permanecer en él, así como la exigencia de un salario justo en las haciendas cafeteras; de esta forma los campesinos se organizaron en distintos departamentos del país, y así consolidaron el carácter comunitario que los fortalecía, pues las dinámicas del campo no podían ser vistas desde una perspectiva individual sino colectiva.

Producto de la citada crisis y en el camino hacia el “desarrollo económico del campo”, en el país se han implementado diferentes reformas agrarias que han buscan solucionar la problemática de la tierra, sin embargo, éstas no se han logrado consolidar y el campesinado ha visto sus beneficios a cuentagotas, lo que ha puesto en evidencia el poco interés del Estado por brindar garantías a la población rural en términos de acceso a la tierra.

La primera de estas reformas emerge en el año 1936 con la Ley 200, bajo el mandato de Alfonso López Pumarejo, presidente de la República en esa época.

El gobierno de Alfonso López Pumarejo insistió en la necesidad de fortalecer el desarrollo agrícola para satisfacer las necesidades de la clase industrial naciente. En ese contexto, se idearon disposiciones legales que facilitarían el reparto de tierras conforme al principio de que el interés general debía prevalecer sobre el interés particular. La norma impuso un límite a la propiedad privada y estableció que cuando el interés individual entrara en conflicto con el interés público, el Estado debía velar por el cumplimiento del interés colectivo. (Albán, 2011, pág. 339).

Dicha ley pretendía acabar con la disputa que años atrás se venía dando con relación a la titulación de baldíos en departamentos como Cundinamarca y el Tolima, y tuvo como

característica importante la incorporación de jueces para dirimir la problemática de tierras, la introducción de la extinción de dominio, y se empezó a hablar en términos de función social de la tierra, además pretendía realizar un impulso al desarrollo e integrar las dinámicas industriales con las agrícolas.

“Su propósito era estimular la productividad y limitar el usufructo de la renta de la tierra que afectaba la competitividad y retrasaba la industrialización.” (Albán, 2011, pág. 339)

Con la implementación de esta ley la cual puso en evidencia la concentración de la tierra en beneficio directo de terratenientes se desencadenó una problemática social en el campo.

A pesar de sus múltiples carencias la ley 200 de 1936 sentó las bases del segundo intento de reforma agraria en 1944 con la ley 100, contrarreforma que buscó diversificar la producción alimentaria de campesinos la cual se vio afectada como consecuencia de la segunda guerra mundial, que produjo el alza en los costos agrícolas. Aunado a esto la guerra bipartidista de los años 50's agudizó la situación en el campo provocando que los campesinos abandonaran sus tierras y arribaran a las ciudades, trayendo consigo problemáticas de despojo de tierra, desempleo y desarraigo del campesinado.

Y, como muestran Balcázar et al. (2001, 10), en los años cincuenta la violencia partidista precipitó una avalancha migratoria del campo a las ciudades y agravó los problemas jurídicos de la propiedad por el despojo de tierras. La confrontación política armada debilitó la producción agrícola, cafetera e industrial, contrajo la oferta de alimentos y generó más desempleo. (Albán, 2011, pág. 346)

Con la ley 100 de 1944 se pretendía realizar una transformación de la propiedad sin tener que afectar o redistribuir la propiedad latifundista, lo que aunado a la situación de la época de la violencia produjo el agravamiento de los conflictos en el campo.

Las presiones internas se originaban en la preocupación por el conflicto rural, el rezago de la producción de alimentos y la necesidad de recaudar votos. La presión externa provenía de Estados Unidos, que había promovido la Alianza para el Progreso, uno de cuyos objetivos era modificar la situación del campesinado latinoamericano con base en la reestructuración de la tenencia de la tierra²⁹. Por su parte, a diferencia de los años treinta, los agricultores comerciales modernos ahora tenían mayor poder, pues desde comienzos de la década del cincuenta la agricultura moderna y mecanizada había empezado a sustituir la ganadería extensiva en las tierras planas fértiles, lo que creó un nuevo grupo de presión más a tono con la burguesía industrial. (Albán, 2011, pág. 347)

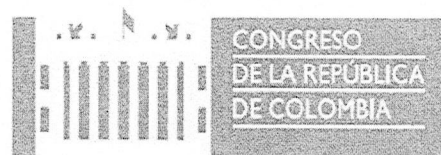


Es en este contexto se dio paso a la ley 135 de 1961 conocida como la “Reforma Social Agraria”, la cual surge como propuesta de los Estados Unidos con el fin de evitar la influencia que pudiera tener la Revolución Cubana en el país, la que era vista como una amenaza inminente, con ella nació el INCORA cuya función radicaría en forzar a los terratenientes a modernizar sus modos de explotación y permitir un adecuado uso de la tierra so pena de hacer efectiva la extinción de dominio.

La ley 135 de 1961, al igual que las demás leyes de reforma agraria que se han expedido, fue el producto de la transacción de una alianza de clases, no dispuesta a hacer mayores concesiones, y es por ello que los mecanismos legales que se previeron desde un principio, en especial para la adquisición de tierras, la expropiación y la extinción de dominio, además de demorados, tendenciosamente concebidos y meticulosamente redactados, de manera que todo el procedimiento quedara escrito en la ley y nada se dejara a la imaginación del funcionario que redactara el reglamento, apenas afectaron la gran propiedad y mucho menos las tierras de las regiones donde se hallaba la agricultura comercial. (Histórica, 2009, pág. 68)

Con la lenta aplicación de esta ley que no se compadeció con las grandes expectativas que se consignaron, bajo el mandato de Carlos Lleras Restrepo surgió la ley 1° de 1968, reforma agraria que se caracterizó por la intervención del Estado dentro de la infraestructura rural, proceso que estuvo acompañado de la presión de la organización campesina en aras de conseguir que los latifundistas dejaran de lado las talanqueras hasta la fecha impuestas para promover las granjas campesinas. “Esta ley se complementó con el estímulo a la organización campesina, pero el “Pacto de Chicoral” del año 1972 frenó su impulso” (Fajardo, 2002, pág. 39).

El Pacto de Chicoral nace como un acuerdo de los partidos tradicionales y de los diferentes gremios de propietarios que dieron fin a los intentos de reforma agraria que se habían dado hasta la fecha, bajo el gobierno de Misael Pastrana Borrero en el año de 1972, bajo su mandato las organizaciones campesinas fueron tildadas de terroristas y de estar bajo la influencia de la insurgencia; cabe resaltar que organizaciones campesinas como la ANUC fueron creadas bajo iniciativas del presidente Lleras Restrepo. “El gobierno de Pastrana convocó a las fuerzas políticas, a los ganaderos, arroceros y bananeros y a los latifundistas. Desde entonces, la política estatal hacia el campo estuvo orientada por el citado pacto que de allí resultó.” (Albán, 2011, pág. 348). Los términos con los que se desarrolló el Pacto de Chicoral estuvieron orientados a crear una contrarreforma agraria en contra prestación de pagos de impuestos al Estado, parámetros que revestirían de garantías a los terratenientes pues con esto se colocaba freno a la redistribución de tierras.



En cuanto al tema agrario el gobierno de Misael Pastrana Borrero se constituyó como el más lesivo antes de la entrada de la apertura económica al país, no solo se conformó con dar inicio al Pacto de Chicoral, sino que con el fin de blindarlo se sancionaron las leyes 4, 5 y 6 lo que le quito injerencia en la toma de decisiones al INCORA, se estableció la reforma Tributaria, se diseñó el sistema de financiamiento del agro y se puso en marcha la ley de aparcería.

Con la Ley 4ª de 1973 se “institucionalizan mecanismos más apropiados para lograr el desarrollo capitalista, sin dar prioridad a los aspectos redistributivos” (Machado, 1991, 104), y en la práctica se abandona la reforma agraria, por cuanto los criterios y factores que se establecieron para clarificar los predios terminaron haciendo imposible la expropiación de tierras y su redistribución. Con la Ley 5ª, el crédito a los campesinos se orientó al componente de asistencia técnica y se definieron las líneas de crédito para empresarios y grandes propietarios. De acuerdo con Machado, esta ley abandonó la redistribución y en su lugar privilegió la eficiencia productiva, y procuró que la renta presuntiva no impidiera la inversión de capital en la agricultura. La Ley 6ª de 1975 dio la estocada final a la reforma agraria. Machado argumenta que esta ley no buscaba dar solución jurídica a los reclamos campesinos y refrenar la expulsión masiva de mano de obra sino promover la coexistencia de explotaciones capitalistas y otras formas productivas. El Pacto de Chicoral fue entonces un proyecto de contrarreforma que enterró, de nuevo, la idea de modificar la distribución de la propiedad, y aceleró la concentración y la expulsión de campesinos y otras comunidades de sus territorios. (Albán, 2011, pág. 349).

Bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), se cambió la perspectiva de reforma agraria y se dio paso al Desarrollo Rural Integrado que buscaba subsanar los vacíos como el aumento de la pobreza en el sector rural, ocasionados con las reformas y contrarreformas que se habían dado hasta la fecha, convirtiéndose de esa manera en una alternativa rural impulsada por el Banco Mundial.

El desarrollo rural buscaba dotar a los pequeños productores de insumos y tecnología moderna acompañada de crédito como medio de mejorar los ingresos, en lugar de buscar un acceso a la tierra y otros activos productivos. La reforma agraria y desarrollo rural se presentaron entonces como programas excluyentes en lugar de complementarios y allí radicó en buena parte su escaso impacto. (Machado, 1999, pág. 3)

Posterior a esta época ya en los años 80's y con el surgimiento de organizaciones políticas como La Unión Patriótica, el Frente Popular, a luchar y otras organizaciones campesinas y

bajo el efecto de las múltiples movilizaciones campesinas, se promulgó la Ley 35 de 1982, denominada Ley de “Amnistía” con la cual se creó el Plan de Rehabilitación Nacional, teniendo como fin la intervención del Estado en zonas de violencia, de igual forma tuvo como fin reactivar las funciones del INCORA. Finalmente, el resultado de la puesta en marcha de esta ley fue el beneficio de los latifundistas que se incrementó luego con la entrada de la apertura económica al País.

Irónicamente, esta ley, llamada Ley de Amnistía, aceleró la compra de tierras en esas áreas. De acuerdo con Vásquez (2000), el fortalecimiento del INCORA, ahora orientado a comprar tierras, redujo al mínimo la expropiación de predios inexplorados, estimuló el mercado de tierras y favoreció a los latifundistas especuladores. (Albán, 2011, pág. 350)

Esta nueva reforma agudizó la situación, las políticas de seguridad del Estado impedían las movilizaciones y protestas sociales, aduciendo que éstas se daban bajo orientaciones de la insurgencia y que era preciso menguar cualquier brote que pudiera estar permeado por la ella.

Bajo el mandato de Cesar Gaviria Trujillo (1990 - 1994), el país ingresó en las dinámicas del mercado neoliberal, lo que generó la reducción en la intervención del Estado en materia agrícola, disminuyendo el costo de los aranceles agropecuarios y promoviendo una política de apertura a los mercados internacionales.

Ante las precarias soluciones implementadas con las reformas mencionadas, surgió para el año 1994 la ley 160, cuyo “plus” se dio en el mercado de tierras, lo que propició el ingreso a las dinámicas de la apertura económica, ocasionando un detrimento en la economía del agro e induciendo al campesino afectado, a introducirse en el manejo de cultivos ilícitos.

Esta ley se promovió y aprobó en el contexto de una política de apertura a los mercados internacionales. Dentro de ella, una intervención estatal en el reparto agrario parecería contradictoria con la teoría que guía las políticas aperturistas: esa teoría propone un tratamiento “no discriminatorio” a los distintos sectores de la economía y se opone, por tanto, a intervenciones estatales en el juego económico, al menos teóricamente. (Histórica, 2009, pág. 40).

A pesar de los lineamientos neoliberales de la Ley 160 de 1994, bajo esta se dio la figura de la Zona de Reserva Campesina como una apuesta al campo colombiano, la cual fue desarrollada en el capítulo XIII.



El sector agropecuario en el país no ha tenido la posibilidad de desplegar su verdadero potencial, esto, ciertamente obedece a las estrategias políticas, económicas y sociales implantadas dentro del fallido modelo de campo implementado, lo que ha generado la concentración de la tierra, pocas posibilidades de ascenso social, poca productividad por parte del campesino, desencadenando conflictos en el campo.

La desigual distribución de la propiedad rural, la concentración de poder político en manos de los terratenientes, las pocas posibilidades de ascenso social de las capas rurales, la extendida pobreza rural, el analfabetismo, la baja productividad y las dificultades de acceso a la propiedad por campesinos sin tierra, fueron, entre otros, los factores que le abrieron camino a las reformas agrarias redistributivas en América Latina. (Machado, 1999, pág. 1)

Esto ha generado que la brecha de la desigualdad social aumente y que se torne más lejano un verdadero crecimiento del campesino, por tanto, es necesario que las políticas en el ámbito rural más que conceptos netamente económicos tengan en cuenta al campesino como sujeto importante dentro del desarrollo agrario del país y sean tenidas en cuenta las condiciones de vida en el ámbito rural.

Muchas de las políticas dirigidas al mundo rural se han diseñado a partir de estas interpretaciones, políticas que ignoran la tremenda movilidad política, social y económica de las áreas rurales. Al desconocer esta realidad, se refuerzan unas ideas específicas sobre la cultura y con ellas se alimentan imaginarios contruidos sobre la base de estereotipos. Esto determina el no reconocimiento del campesino como actor del desarrollo y en consecuencia, el desprecio en los ámbitos sociales y tecnocráticos por las políticas de redistribución, estimadas como ineficientes e inútiles. (Salgado, 2002, pág. 12).

La crisis del campo perdura y sus efectos golpean con fuerza los intereses de miles y miles de campesinos, sin mencionar las consecuencias que trae al grueso de la población colombiana; la crisis se encuentra latente como en la década de los 30's, por cuanto se mantienen vigentes fenómenos como la concentración de tierras y la pobreza rural, lo que evidencia que es necesario desarrollar el artículo 64 de la constitución de 1991 y así garantizar el acceso progresivo a la tierra al campesinado colombiano.

Así pues, las ZRC han estado en medio de la confrontación buscando tejer un espacio de construcción de otras territorialidades, de procesos de protección a la propiedad de la tierra, de seguridad alimentaria, de alternativas a las fumigaciones, de disminución de los impactos

de la colonización en determinadas zonas, y del reto del cuidado de los ecosistemas haciendo propuestas para las Zonas de Reserva Forestal.¹

Según la normatividad vigente, las Zonas de Reserva Campesina son iniciativas agrarias que se constituirán y delimitarán por el Consejo Directivo del INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.

Las zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.

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 (Congreso de la República, 1994).

2. Recomendaciones Procuraduría

Para la implementación de la Reforma Rural Integral en cuanto al efectivo apoyo a los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC constituidas y en proceso de delimitación y constitución, se requiere que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, gestione con el Departamento Nacional de Planeación la reglamentación, integración, organización y el funcionamiento eficaz del Sistema Nacional de Reforma agraria y Desarrollo Rural Campesino (Capítulo II artículos 2,3,4,6 y 7 Ley 160 de 1994), como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo como referente al Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social ZIDRES, establecido el capítulo III artículo 4 de la Ley 1776 de 2016. Es decir, así como existe un Sistema de Desarrollo Rural reglamentado para las ZIDRES, para las ZRC debería estar reglamentado el Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino establecido igualmente en una Ley vigente (Ley 160 de 1994).

Se debe propender por una estrategia de uso adecuado del suelo rural con una propuesta de implementación integral a partir de la planeación y concertación de políticas públicas y la puesta en marcha de las opciones de generación de ingresos con los acuerdos de conservación

¹ <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/blogs/los-caminos-trazados-por-las-zonas-de-reserva-campesina>

en las AEIA, la zonificación ambiental, constitución de ZRC y apoyo eficaz a los planes de desarrollo sostenible en las ZRC con los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia en operatividad.

3. Acción Institucional en las Zonas de Reserva Campesina

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la acción institucional del Estado en Zonas de Reserva Campesina será concertada, con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región.

La acción del Estado se realizará con 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 rurales².

Sin embargo, hoy, después de casi 30 años de existencia de la figura en el ordenamiento jurídico del país, sólo se han constituido 7 zonas de reserva campesina en todo el país, con todas las dificultades y en últimas abandonadas a su suerte por el Estado.

En este sentido, la procuraduría en Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (2021)³ “con respecto a la selección, delimitación y constitución de nuevas ZRC, el balance de aprobación por parte del Consejo Directivo es mínimo. De 10 solicitudes con Resolución de inicio de actuación administrativa de la Gerencia General del INCODER y Director General de la ANT, sólo culminó con constitución una ZRC en la Región de Montes de María (municipios de Guamo, San Juan de Nepomuceno, Zambrano y Córdoba) mediante Acuerdo 57 del 16 de abril de 2018 del Consejo Directivo de la ANT. Continúa pendiente el trámite de las ZRC en Catatumbo en Norte Santander, Sumapaz en Bogotá, Perijá en el Cesar (dos solicitudes) Montes de María en Sucre y Bolívar, Losada-Guayabero en el Meta, Guejar Cafre en el Meta, Pradera en Valle del Cauca y Santa Rosa en el Cauca. Igualmente, no se ha avanzado con la atención de ocho nuevas solicitudes en diferentes municipios del Cauca y de siete peticiones presentadas por organizaciones campesinas en los Departamentos de Arauca, Valle del Cauca, Santander, Boyacá y Caquetá que no cuentan con acto administrativo de apertura, aunque desde el año 2011 el INCODER y la ANT han adelantado diferentes gestiones para viabilizar su delimitación y constitución”.

A su vez, este informe “hace un llamado de atención sobre la importancia de la selección y delimitación de las ZRC como instrumento que contribuye al ordenamiento ambiental y

² Decreto 1777 de 1996

³ https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf



sostenible del territorio, por lo que insiste en la necesidad de avanzar las decisiones administrativas tendientes a la delimitación de nuevas zonas que se encuentran en curso. Esta misma alerta ha sido emitida por jueces constitucionales; en reciente sentencia de tutela le fue ordenado a la ANT adelantar las acciones necesarias para adelantar y culminar los trámites de constitución de nuevas ZRC en Lozada Guayabero, Sumapaz y Güejar Cafre.

Por su parte, Indepaz⁴ plantea en su documento Zonas de Reserva Campesina: política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos. Aportes para su Reglamentación y Aplicación, plantea que, en materia de Planes de Desarrollo Sostenible, su importancia radica en que estos pueden ser formulados, diseñados, administrados, ejecutados, monitoreados y evaluados por las organizaciones campesinas siendo esta una posibilidad real para proyectar el futuro deseado y comprometer al Estado en la inversión en estos planes. Sin embargo, citando al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en su experiencia del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, estos planes requieren de varias condiciones para ser exitosos entre los cuales cabe mencionar: a) la activa y real participación comunitaria en la formulación, pues es lo único que garantiza la apropiación del PDS por parte de los campesinos, b) apoyos técnicos basados en el respeto y la confianza por medio de metodología innovadoras, c) la vinculación real, formal y presupuestal a los entes públicos por medio de la articulación a los POT, EOT y Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, d) el respaldo político y económico de entes privados, ONGs, etc. De lo contrario, estos pueden convertirse en requisitos formales sin viabilidad política, técnica y presupuesta y no serán el soporte del desarrollo y consolidación de las ZRC.

Adicionalmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras, en convenio técnico de cooperación presenta los resultados de una evaluación intermedia de la figura de Zonas de Reserva Campesina en Colombia, centrada en las seis zonas constituidas legalmente hasta la fecha, con el objetivo de aportar elementos de análisis para su fortalecimiento y dinamización.

De este producto técnico se destaca en materia de ajustes institucionales lo siguiente: Ante la falta de fuentes ciertas de financiación a los Planes de Desarrollo Sostenible y la necesidad de implementación efectiva de los Planes para alcanzar los objetivos de la figura de Zonas de Reserva Campesina, se requiere asegurar fuentes ciertas de recursos para su financiación tanto desde el nivel nacional como el local.

⁴ https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Zona_de_Reserva_Campesina_Politica_publica_y_estrategia_para_la_defensa_de_territorios_campesinos.pdf



En este sentido, proponen “Establecer claridad jurídica e institucional sobre las competencias y roles de las diferentes entidades, así como de las condiciones preferenciales y prioritarias de las ZRC según el artículo 4° del decreto 1777 de 1996”, así las cosas, este proyecto de ley aportaría a ese ajuste institucional propuesto.

Continúan las propuestas de ajustes de la FAO y la ANT indicando que es necesario “Promover la gobernanza responsable articulando las dinámicas locales con las expresiones formales del Estado y los marcos normativos e institucionales nacionales e internacionales:

- Diseñar y emitir directrices claras de una política pública de ZRC que defina estrategias institucionales de interacción entre las instituciones públicas del nivel nacional y local.
- Sistematizar prácticas e instituciones comunitarias existentes al interior de las ZRC y definir, a partir de los hallazgos, estrategias de fomento y articulación con las instituciones estatales y programas gubernamentales.
- Generar espacios nacionales de deliberación y toma de decisiones que pongan en común los diferentes intereses sobre el territorio.

Sobre estas apuestas, el proyecto de ley asigna la responsabilidad al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de reglamentar la organización y funcionamiento del Sistema en un plazo determinado, subsanando así el vacío existente en materia de responsabilidades para la acción institucional e interacción, coordinación y concurrencia para la atención de las ZRC, que ha sido asumido a través de la construcción de esquemas colectivos para llenar los vacíos históricos en la oferta de servicios públicos y de presencia institucional, se requiere articular la diversidad de proyectos que se ejecutan en los territorios para evitar su fragmentación y así aumentar su capacidad de impacto y de sostenibilidad.

4. Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina

Desde el año 2010 la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ha propuesto, como acción estratégica para la implementación real y efectiva de la figura de zonas de reserva campesina, el Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina, puesto que la experiencia acumulada de decenas de procesos y organizaciones campesinas que han luchado por la delimitación y constitución de estas figuras en sus territorios, así como el evidente abandono estatal al que son sometidas las ZRC declaradas, les da la razón.

En este sentido, la insistencia en la constitución del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina, se ha constituido en una apuesta política y técnica para avanzar en la integralidad de la figura.



En el marco del paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021, se constituyó el 5 de junio de 2021 en Altamira - Huila, la mesa de Diálogo Campesina e Indígena de Caquetá y Sur del Meta. Como primer punto del diálogo, el 6 de junio de 2021 se acordó la creación mediante acto administrativo del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y la conformación de un equipo de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura para formular el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina⁵

Este acuerdo sienta las bases sobre las que se formula este proyecto de ley, pues equipos de trabajo de las comunidades campesinas y de la Agencia Nacional de Tierras, así como de Ministerio de Agricultura trabajaron durante cerca de 4 meses para construir una propuesta de decreto en el que se diera cumplimiento al Acuerdo de Altamira, sin embargo, después de contar con un documento concertado, las oficinas jurídicas de la Agencia Nacional de Tierras y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no llegaron a un acuerdo sobre el contenido del Decreto, además, que la intencionalidad de constituir un Sistema Nacional requería de un instrumento normativo de mayor jerarquía para poder ordenar el funcionamiento del mismo, asignando responsabilidades a diferentes ministerios.

Marco Normativo del Proyecto

Constitución Política Nacional

El artículo 64 de la Constitución Política de 1991 señala *“es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*.

El artículo 65 de la Constitución Política de 1991 establece que la *“producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”*.

Ley 160 de 1994

⁵ Acuerdo Mesa Campesina sobre ZRC



Establece en su artículo 1, numeral 9 como uno de sus objetivos la de *“Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen”*.

Así mismo, establece que las Zonas de Reserva Campesina – ZRC son una figura de ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio establecida en el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994.

Decreto 1071 de 2015

El artículo 2.14.13.1. del Decreto 1071 de 2015 definió el ámbito de aplicación de las Zonas de Reserva Campesina en las zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.

Acuerdo Final de Paz

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera señala como eje central de la paz impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en las regiones afectadas por la baja presencia institucional y por los efectos del mismo conflicto armado interno, en las cuales se encuentran las ZRC constituidas, en proceso de constitución, solicitadas y en proyección.

En el marco del Acuerdo Final, la Reforma Rural Integral busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la RRI es de aplicación universal y su ejecución reconoce la importancia de las ZRC como iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad 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 ZRC, 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 la protección de las Zonas de Reserva Forestal⁶.

Se promoverá la participación activa de las comunidades — hombres y mujeres— que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo⁷.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos

Los objetivos de las ZRC de procurar acceso a la tierra, conservar recursos naturales, fortalecer la economía campesina, promover el desarrollo sostenible y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, guardan coherencia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales adoptada mediante Resolución A/HRC/21L23 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 27 de septiembre de 2012; en especial los derechos 2, 5, 9, y 17.

5. Jurisprudencia

El campesinado como sujeto de derechos

La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 64 como deber del Estado la promoción del acceso progresivo de la tierra para los campesinos, al igual que el acceso a servicios y derechos sociales y económicos como educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comunicación, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el objetivo de mejorar los ingresos y la calidad de vida de los campesinos. Dicho artículo contempla, como se ha interpretado por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia⁸, el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y como titular del derecho a la tierra.

En ese sentido, la sentencia C-644 de 2012 señala 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

⁶ Acuerdo Final de Paz

⁷ Proyecto de decreto SNZRC elaborado por ANT y equipo técnico delegación campesina Paro de Altamira.

⁸ C-644 de 2012, T-763 de 2012, C-623 de 2015, SU-426 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016 y la T-549 de 2016, entre otras.

fáticas 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. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

De igual manera, señala la misma sentencia, el artículo 64 constitucional “*impone “una estrategia global”, pues sólo así el campesino - como sujeto de especial protección- mejora sus condiciones de vida. Esto, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias. Dicho de otro modo, se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos.*”

La Corte también ha reconocido que existe un programa constitucional para sectores rurales y agrarios en la Constitución de 1991, consagrado en los artículos 64, 65 y 66, el cual cuenta con los siguientes componentes:

(i) la importante función que cumplen las actividades desarrolladas en el campo, (ii) la necesidad de asegurar condiciones de igualdad real para el trabajador agrario, (iii) la configuración constitucional compleja que prevé, no solo el acceso a la propiedad y otros derechos de los campesinos sino también la protección de los intereses generales. Se encuentra igualmente (iv) el carácter programático de los mandatos allí incorporados y, en esa medida, (v) la importancia de la ley en la realización, concreción y cumplimiento de la Constitución como fuente normativa de configuración de los derechos constitucionales económicos y sociales de los campesinos. (Sentencia C-028, 2018).

La perspectiva que ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte se enmarca en el reconocimiento y desarrollo del *corpus iuris* de los derechos de los campesinos, orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida y compuesto por los derechos de alimentación, mínimo vital, trabajo, libertad para escoger profesión u oficio, libre desarrollo de la personalidad y participación, “los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.” (Sentencia C-077, 2017).

La existencia de este *corpus iuris*, parte del reconocimiento como sujetos de especial protección a partir de los siguientes criterios: (i) el nivel de marginalización y vulnerabilidad

socioeconómica que los ha afectado históricamente que ha significado su invisibilización por razones económicas, sociales, políticas y culturales, y (ii) algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia como población vulnerable que merece una especial protección constitucional -como es el caso de la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, menores el adulto mayor y las comunidades que dependen de los recursos naturales para su subsistencia e identidad cultural.

Dicha vulnerabilidad es indisociable a la relación con la tierra o con el campo y por esta razón la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias” (sentencia T-348, 2012).

El derecho a la participación de la población rural es un elemento fundamental del *corpus iuris* de los derechos campesinos, pues se traduce a la posibilidad de participar en los asuntos que los afectan. Por esta razón la Corte señala que “ha rechazado de manera enfática que se implementen, de manera unilateral, tanto las políticas públicas que afectan a las poblaciones que dependen de su entorno para garantizar su subsistencia y perseguir su forma de vida, como las medidas concebidas para evitar, mitigar u ofrecer alternativas en casos de impactos negativos en sus espacios vitales.[81] La Corte Constitucional, por lo tanto, ha resaltado la importancia de que en todas estas intervenciones se cuente con la participación y la concertación de las comunidades afectadas.” (Sentencia C-739/2009)

Siendo así, es posible interpretar la necesidad de adoptar políticas de Estado que, como lo propone el presente proyecto de ley, garanticen la efectiva protección de la población campesina ante posibles situaciones que deterioren sus condiciones de vida y limiten la realización de derechos económicos, sociales y culturales ligados a el goce efectivo de la dignidad humana de dicha población.

Para finalizar, en la Sentencia C-077 de 2017, la Corte Constitucional ha encontrado tres situaciones en los que el poder legislativo excede las facultades en materia de definición del modelo económico agrario:

- I. Cuando las políticas agrarias implican una intervención arbitraria y sin justificación suficiente en el espacio que les permite a las comunidades campesinas, de manera autónoma, subsistir y adelantar su forma de vida, vulnerando sus derechos al mínimo vital, a la dignidad y a la autonomía, esto es,



- el Corpus iuris de la población campesina (preámbulo y arts. 1, 2, 13, 333 y 334 C.P.).
- II. Cuando promueve políticas agrarias que se abstienen de procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su **forma de vida** amparada constitucionalmente (art. 64, 65 y 66 C.P).
 - III. Cuando desconoce el deber ineludible de progresivo cumplimiento que tiene que perseguir el Estado, de manera primordial y generalizada, relacionado con la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos.

Estas situaciones contempladas por la Corte, especialmente la última de ellas, hacen énfasis en el deber del poder legislativo de priorizar iniciativas en aras de promover la progresiva democratización y acceso a la propiedad de la tierra para los campesinos. Es en ese sentido que cobra relevancia este proyecto de ley y los mecanismos que en él se proponen, un Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina que permita la coordinación y concurrencia efectiva de las entidades gubernamentales responsables de la promoción y atención de las solicitudes de constitución de zonas de reserva campesina, así como el acompañamiento en su desarrollo.

La Honorable Corte Constitucional en Sentencia C 006 de 2002 promueve el trato diferencial y especial al sujeto campesino, con miras a establecer su igualdad material en términos económicos, sociales y culturales como protagonista del desarrollo agrario. De igual forma, en la Sentencia C 644 de 2012 reconoce al campesino como sujeto de especial protección constitucional. Asimismo, en la Sentencia T 763 de 2012 reconoce el derecho a la tierra y al territorio, y en especial, eleva el reconocimiento de la cultura campesina y en la Sentencia C 371 del 2014 reconoce que las ZRC son la realización de los derechos del campesinado.

7. Conflicto de intereses

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

*“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.
Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*”

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el



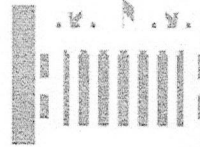
interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.


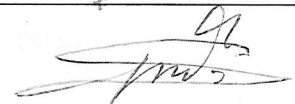
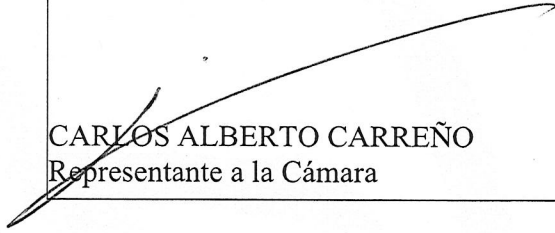
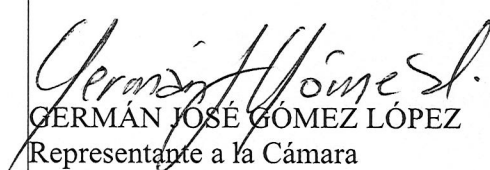
Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

De los honorables Congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara
 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara



 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara
 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 25 del mes JULIO del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. _____ Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: PABLO CA YATUMBO y VICTORIAN

TORRES

SECRETARIO GENERAL