

HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado Ponente

Referencia: Intervención ciudadana en el proceso D- 9799.
Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 79, 80,
81, 82, 83 y 84 de la ley 160 de 1994. Actor Edwar Álvarez
Vacca.

LA CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS LUIS CARLOS PÉREZ, persona jurídica con NIT 804011807-0, organización no gubernamental que trabaja desde hace más de doce años en el nororiente colombiano y cuyo fin social es acercar el derecho a las comunidades, a los sectores sociales y populares, a través del acompañamiento jurídico, político y educativo, impulsando con ello, el desarrollo de una sociedad democrática, pluralista, tolerante y respetuosa de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, de manera atenta y respetuosa con fundamento en el numeral 1° del artículo 242 de la Constitución Política y en el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991, dentro del término de ley, presentamos intervención ciudadana con el objeto de defender la constitucionalidad de los artículos 79,80,81,82,83 y 84 de la ley 160 de 1994” conforme a los argumentos que se señalan a continuación:

Petición de inhibición de la corte constitucional por ineptitud sustantiva de la demanda-

En primer lugar habrá de solicitarse respetuosamente a la Corte Constitucional, se inhiba de proferir sentencia de fondo ya que a lo largo del texto de la demanda y aun en la subsanación el actor esgrime argumentos subjetivos, abstractos e históricos, que conllevan a una ausencia de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos de inconstitucionalidad invocados, no son aptos para que la Sala adopte un pronunciamiento de fondo, quedando como único endeble cargo que los artículos 79,80,81,82,83 y 84 del “CAPÍTULO XIII, COLONIZACIONES, ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y DESARROLLO EMPRESIAL, ley 160 de 1994” violan flagrantemente el Convenio 169 de 1989 suscrito por el Estado Colombiano, sin que sin embargo, se demuestren argumentos que expongan cómo esas normas particulares y específicas provocan afectación directa y particular a las

comunidades indígenas o afrodescendientes; empero, de subsanarse las falencias aludidas, se exponen las consideraciones que se siguen:

1. EL CONTENIDO LAS DISPOSICIONES ACUSADAS NO AFECTA DE MANERA DIRECTA Y PARTICULAR LA INTEGRIDAD DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS, SE CONSAGRA EN MODO ENUNCIATIVO Y GENERAL LA DEFINICIÓN DE LA FIGURA DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA SIN QUE SE IMPONGA LA OBLIGACIÓN DE SU CONSTITUCIÓN O LA RELACIÓN DIRECTA DE LA CREACIÓN DE LA FIGURA EN TERRITORIOS INDÍGENAS.

Acudimos en defensa de la constitucionalidad y exequibilidad del articulado acusado en la demanda de la referencia, partiendo de la premisa de que el legislador en las disposiciones normativas, consagró solo de manera general, la posibilidad de la creación de las zonas de reserva campesina (ZRC) y de desarrollo empresarial, limitándose a enunciar la legítima y constitucional finalidad perseguida con el objeto de la Ley, en cuanto a la creación de la figura como mecanismo para eliminar concentración de la propiedad rural, el acaparamiento de tierras baldías, y en términos del artículo 79 de la ley 160 de 1994 "*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 y buscar su transformación en mediano empresario.*"; propósitos que son acordes con los postulados del Estado Social de Derecho, en especial con los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, los cuales 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, a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos e igualmente brindar el apoyo y especial protección a la producción de alimentos, otorgando para tal efecto, prioridad al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, la construcción de obras de infraestructura física y la adecuación de tierras en el campo, sin que ello signifique una vulneración o desmedro **directo y particular** en contra de las comunidades indígenas y el desconocimiento del Convenio 169 de la OIT, Ley 21 de 1991 y de la Constitución Política, como equívocamente lo presenta el actor en la demanda.

De la sola consagración de la figura de las zonas de reserva campesina y su respectiva finalidad, dada en los 79,80,81,82,83 y 84 de la ley 160 de 1994 , es imposible desligar en primer lugar, que de forma automática y per se, quedan establecidas y determinadas por mandato de la ley, las zonas de reserva de campesina en todos los territorios colombianos habitados por procesos de colonización y en segunda medida, que la eventual posibilidad de constitución de la figura se configure necesariamente de manera directa y particular en territorios ancestrales habitados u ocupados por comunidades étnicas, precisamente ese grado de relación y *afectación directa*, es la condición que en el mismo artículo 6 de la ley 21 de 1991, se supone debe de existir para marcar la obligatoriedad y necesidad de la realización del derecho fundamental de Consulta Previa. Como se sigue:

Ley 21 de 1991. Artículo 6:

“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

*a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente**; “(Resaltado propio)*

Así pues la Corte Constitucional ha desarrollado, una línea jurisprudencial en la que ha expuesto parámetros que permiten identificar las medidas legislativas y administrativas, que requieren del procedimiento de consulta previa, indicando a groso modo que el deber de consulta no surge frente a toda medida legislativa o administrativa que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas, sino únicamente frente a aquellas que puedan *afectarlas directamente*, de esta manera fue sintetizado en la Sentencia C-030 de 2008:

“Con base en el anterior recuento jurisprudencial, encuentra la Corte que es necesario avanzar en la precisión en torno al alcance y al contenido del deber de consulta previsto en el literal a) del artículo 6º del Convenio 169 de la OIT, particularmente en cuanto tiene que ver con la consulta de las medidas legislativas que sean susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas, aún cuando no estén circunscritas a la explotación de los recursos naturales en sus territorios (CP art. 330) o a la delimitación de esos mismos territorios (CP art. 229). En esta materia es preciso, entonces, establecer tres

aspectos: (1) ¿Cuándo resulta obligatoria, de acuerdo con el literal a) del Convenio 169 de la OIT, la consulta previa de una medida legislativa? (2) ¿En qué condiciones de tiempo, modo y lugar debe producirse esa consulta? y (3) ¿Cuál es la consecuencia jurídica de la omisión frente al deber de consulta?

En primer lugar, tratándose específicamente de medidas legislativas, es claro que el deber de consulta no surge frente a toda medida legislativa que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlas directamente, evento en el cual, a la luz de lo expresado por la Corte en la Sentencia C-169 de 2001, la consulta contemplada en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT deberá surtirse en los términos previstos en la Constitución y en la ley. (Resaltado propio)

No cabe duda de que las leyes, en general, producen una afectación sobre todos sus destinatarios. De esta manera una ley, en cualquier ámbito, aplicable a la generalidad de los colombianos, afecta a los miembros de las comunidades indígenas y tribales que tengan la calidad de nacionales colombianos, sin que en dicho evento pueda predicarse que, en aplicación del literal a) del artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, resulte imperativa una consulta previa a dichas comunidades como condición para que el correspondiente proyecto de ley pueda tramitarse válidamente. Sostener lo contrario equivaldría a afirmar que una parte muy significativa de la legislación debería ser sometida a un proceso específico de consulta previa con las comunidades indígenas y tribales, puesto que las leyes que de manera general afecten a todos los colombianos, unas en mayor medida que otras, afectan a las comunidades indígenas, en virtud a que sus integrantes, como colombianos que son, se encuentran entre sus destinatarios, lo cual desborda el alcance del convenio 169.

...Es claro, por otra parte, que lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos.

...Así puede señalarse que no toda medida legislativa que de alguna manera concierna a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto,

en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población.

De este modo, por ejemplo, cuando se vaya a regular a través de una ley la manera como se hará la explotación de yacimientos petroleros ubicados en territorios indígenas, sería imperativa la consulta con los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados, porque hay una afectación directa que impone al Estado aplicar para el efecto las disposiciones del convenio.

Pero cuando de lo que se trata es de adoptar el marco general de la política petrolera del Estado no hay una afectación directa de las comunidades indígenas o tribales, ni la medida se inscribe en el ámbito de aplicación del convenio, porque no está orientada a regular de manera específica la situación de esos pueblos, y lo que cabe es aplicar la previsión del literal b) del artículo 6° conforme a la cual debe garantizarse la participación de las comunidades interesadas en igualdad de condiciones, a menos que, en el texto de la ley se incorporasen medidas específicamente dirigidas a la explotación del recursos en los territorios de esas comunidades, o que se pudiese establecer una omisión legislativa por la falta de una previsión específica .

(...) De este modo, cabe señalar que la obligación de consulta prevista en el literal a) del artículo 6° del Convenio 169 de la OIT no puede interpretarse con el alcance de que toda la regulación del Estado, en cuanto que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas y tribales, deba someterse a un proceso de consulta previa con dichas comunidades, por fuera de los escenarios ordinarios de participación y deliberación democrática, y que dicho deber sólo se predica de aquellas medidas que, en el ámbito de la aplicación del Convenio, sean susceptibles de afectar directamente a tales comunidades.

Como se observa, la condición que debe cumplirse para que a una medida legislativa o administrativa le sea imponible el deber de adelantar la consulta previa, consiste en que la política correspondiente afecte directamente a las comunidades diferenciadas.

Similares preceptos se recogieron en la Sentencia C-063/10:

“Eventos en que debe realizarse la Consulta previa. Establecido el profundo significado que implica la consulta previa a las comunidades indígenas para la concreción de principios constitucionales esenciales dentro del Estado social, como son el democrático, el pluralismo político y el de participación, es necesario determinar cuándo resulta obligatoria la realización de este procedimiento. En este sentido, el literal a. del artículo 6° del Convenio 169 de la OIT establece que el Gobierno de cada Estado debe realizarla cuando se quieran implementar medidas – legales o administrativas- que afecten de forma directa a una o varias de las comunidades indígenas que habitan dentro de su territorio.

Corresponderá a los operadores jurídicos encargados de aplicar las disposiciones constitucionales y del Convenio 169 de 1989 determinar para cada caso en concreto si una medida de carácter legal o administrativo afecta directamente a una comunidad indígena.

*La regulación que sobre el tema estableció el art. 6° del Convenio y el análisis de la jurisprudencia constitucional arroja como resultado que **la consulta previa será un mecanismo que realice el derecho de participación plural y democrática de las comunidades indígenas en la determinación de políticas públicas en aquellos específicos casos en que una decisión vaya a afectarles directamente. Contrario sensu, no será obligatoria la realización de este procedimiento en los casos en que la afectación de la comunidad indígena no tenga estas específicas características.** Esto no significa que cuando la afectación no sea directa las comunidades indígenas carezcan por completo de mecanismos que garanticen su derecho de participación en dichas decisiones, sino que éstas se podrán involucrar a través de otros mecanismos como la posibilidad que sus integrantes tienen de concurrir, en igualdad de condiciones con todos los colombianos, en la elección de sus representantes en las corporaciones de elección popular; la posibilidad de que, en desarrollo del carácter público del proceso legislativo, puedan conocer las iniciativas en trámite, promover discusiones, remitir conceptos y solicitar audiencias;*

No queda lugar a duda que únicamente en ocasiones de afectación directa será obligatoria la práctica de la consulta previa a la o las comunidades indígenas que soporten las consecuencias de una medida legal o administrativa.”

En la misma línea, se encamina la Sentencia C-366/11:

“Según lo regulado por la jurisprudencia que interpreta los contenidos normativos del Convenio 169 de la OIT, la consulta previa es imperativa respecto de aquellas medidas legislativas y administrativas que afecten directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes.

La identificación de las medidas que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, la ha adelantado la jurisprudencia constitucional en cada caso concreto. Sin embargo, en cada uno de ellos se observa un patrón común, conforme al cual esta afectación se evalúa en términos de qué tanto incide la medida en la conformación de la identidad diferenciada del pueblo étnico.

(...)

Así, en virtud de lo regulado por los artículos 329 y 330 C.P., deberán estar sometidos al trámite de consulta previa los asuntos relacionados con la conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas; al igual que los aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas; entre ellos la explotación de los recursos naturales en los mismos. Esto último según lo regulado por el párrafo del artículo 330 C.P. el cual prevé que dicha explotación, cuando se realiza en los territorios indígenas, se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades diferenciadas. Por ende, en las decisiones que se adopten al respecto, el Gobierno debe propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades.”

Las anteriores consideraciones nos permiten ratificar, que los cargos de inconstitucionalidad sobre las normas demandadas no están llamados a prosperar, puesto que como se señaló anteriormente, la legislación impugnada al ocuparse estrictamente de *facultar* la creación de las zonas de Reserva campesina en “zonas de Colonización y en aquellas en donde

predomine la existencia de tierras baldías, con el fin 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," no representa prima facie, una afectación directa y absoluta sobre los pueblos indígenas, al no originarse con su expedición, la consolidación imperativa e inmediata de la figura de las ZRC y al no tratarse necesariamente de su constitución sobre territorios indígenas, teniendo en cuenta que dicha posibilidad se encuentra excluida del ordenamiento colombiano, pues **no se pueden constituir ZRC en áreas donde haya solicitudes de títulos colectivos de comunidades afrodescendientes o donde existan resguardos indígenas o solicitudes de resguardos indígenas**, de acuerdo a como está estipulado en el artículo 31 del Acuerdo No. 024 De 1996 "Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Tampoco los artículos de marras de la ley 160 de 1944, regulan o hacen referencia a aspectos de estos pueblos en cuanto a su la identidad cultural, su organización social, ni a sus propias instituciones o creencias, ni a los derechos de los pueblos indígenas, a sus territorio ni a su relación con ellos, no regulan estos artículos (como si lo hace el capítulo siguiente de la misma ley 160 de 1994) la titularidad ni la posesión de territorios colectivos, no tiene como objeto su cosmovisión, ni su identidad como pueblo o comunidad étnica, ni en general está orientada a regular de manera específica la situación de esos pueblos.

1 ARTÍCULO 3o. Excepciones.- No procederá la constitución de zonas de reserva campesina en las siguientes áreas o regiones:

- 1.Las comprendidas dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales.*
- 2.Las establecidas como reservas forestales, salvo los casos a que se refiere el parágrafo 2º del artículo 1o. del Decreto 1777 de 1996.*
- 3.En los territorios indígenas, según lo previsto en los Artículos 2º y 3º del Decreto 2164 de 1995.*
- 4.Las que deban titularse colectivamente a las comunidades negras, conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993.*
- 5.Las reservadas por el INCORA u otras entidades públicas, para otros fines señalados en las leyes.*
- 6.Las que hayan sido constituidas como Zonas de Desarrollo Empresarial.*

2. LAS DISPOSICIONES DEMANDAS NO IMPIDEN LA EVENTUAL REALIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA DE SER NECESARIA, ANTES DE LA ADOPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ZRC COMO *MEDIDA ADMINISTRATIVA*.

Es de especial relevancia hacer notar, igualmente que la consagración de los lineamientos genéricos de la definición y fines de las zonas de reserva campesinas, contenidos en los artículos 79,80,81y 84 , en modo alguno impiden o restringen la posibilidad de que en el evento en el que se pretenda la constitución de una ZRC sobre territorios no reconocidos oficialmente como reservas o resguardos indígenas, pero de los cuales aun así, estos pueblos reclamen y se llegare a constatar su derecho al uso, por ser territorios que habitan, ocupan usan de alguna u otra manera, siendo indispensables para su pervivencia como grupo étnicos, en los términos del Convenio 169 de la OIT, se realice la respectiva Consulta Previa, ello considerando que en última instancia la decisión de conformación de la ZRC, recae en manos de la Junta Directiva del hoy Incoder, lo que significaría que en este caso se trataría de una medida de carácter administrativo, respecto de la cual es procedente verificar la materialización del derecho fundamental de Consulta Previa, que le asistiría los pueblos indígenas involucrados, cuya afectación directa estaría ahora si plenamente acreditada y determinada.

3. NO SON LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DESTINARIAS ESPECÍFICOS DEL ARTICULADO DEMANDADO, EN SU LUGAR DENTRO DE LA MISMA LEY SE PREVÉN MEDIDAS CONCERNIENTES A LA REGULACIÓN DE SUS TERRITORIOS. /DERECHO A LA IGUALDAD, PROHIBICIÓN TRATOS DISCRIMINATORIOS.

De otra parte, es de mencionar que mientras el articulado demandado responde a la realización de unos fines constitucionalmente válidos, dirigidos a una población merecedora de especial protección como lo son las comunidades campesinas, la misma ley 160 de 1994, a partir del CAPÍTULO XIV, artículo 85 y siguientes, se ocupa a la vez de forma específica, de lo relacionado con la provisión de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, ampliación y saneamientos de resguardos y territorios colectivos a favor de las comunidades indígenas, lo que nos ubica en el escenario de normas que afectan y van destinadas directamente a las comunidades indígenas, por lo que de ser el caso, serían de manera idónea estas si y no las aquí demandadas, las llamadas a ser sujetas de control de constitucionalidad a la luz de los cargos formulados relativos a la omisión de Consulta Previa.

En este orden de ideas, los dos procedimientos legalmente previstos constituyen en realidad medidas que establecen un trato especial de grupos y sujetos que gozan de especial relevancia constitucional para acceder a la propiedad de la tierra, por lo que dar cabida a una interpretación que excluya la posibilidad a población campesina de modos de acceso a la propiedad de la tierra, representaría un trato discriminatorio en desmedro del artículo 13 de la Constitución Política y una violación de la exigencia de progresividad y, de manera particular, el desconocimiento de la prohibición de disminuir el nivel de protección conferido a los trabajadores agrarios, retirar del ordenamiento jurídico el fundamento que legitima la creación de las zonas de reserva campesina, constituiría una violación al principio y derecho de igualdad y de no discriminación, principio fundamental en derecho internacional de derechos humanos, que exige que los Estados tomen, al mismo tiempo, medidas legislativas para garantizar la no-discriminación en derecho – formal o *de jure* – y medidas positivas:

“Para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de facto. Por ejemplo, asegurar que todas las personas tengan igual acceso a una vivienda adecuada y a agua y saneamiento ayudará a superar la discriminación de que son objeto las mujeres, las niñas y las personas que viven en asentamientos in- formales y zonas rurales”.
(observación No 20 del PIDESC)

4. NO CONTRAVIENE EL ARTICULADO DEMANDADO EL ORDEN CONSTITUCIONAL ANTES BIEN ES UNA MEDIDA A FAVOR DE UN GRUPO DE ESPECIAL PROTECCIÓN, LA NORMA ATIENDE Y RESPONDE POSTULADOS CONSTITUCIONALES. FUNDAMENTOS Y RELEVANCIA DE LAS ZRC.

Las Zonas de Reserva Campesina como figura del ordenamiento jurídico de la nación, establecida en los artículos 1, 79, 80, 81 y 84 de la ley 160 de 1994, se constituye como un mecanismo a través del cual, el Estado Colombiano busca garantizar los derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de campesinas y campesinos o de trabajadores agrarios, cuya población, ha sido catalogada, como de las más vulnerables y

discriminadas.²En este sentido el objeto de la ley 160 de 1994 es *"promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, (...) dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, (...) a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno nacional".* (Artículo 1).

Asimismo busca *"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".* (ley 160/94. Artículo 1, # 9).

Por mandato Constitucional y en desarrollo de los artículos, 58, 60, 64, 65, 79 y 80 de la Constitución Política, el legislador crea la figura de la **Zonas de Reserva Campesina** con el fin de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, a otros derechos y a mejorar su calidad de vida (Artículo 60 y 64) y en cumplimiento del deber del Estado de promover, de **manera especial, el acceso progresivo a la propiedad por trabajadores agrarios.**

También busca cumplir con la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58), en el entendido de que la función social en la propiedad rural, *"obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social"* (Sentencia C-642/2012. Subrayado fuera del texto original)

La Constitución Política de Colombia, ha dispuesto en su artículo 65 *"que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado"*, estableciendo como principio constitucional la seguridad alimentaria y por tanto, exigiendo al estado colombiano la protección y el impulso de la producción de alimentos. Lo que implica un reconocimiento especial a la figura

2 "(...) En el contexto del derecho a la alimentación , el comité asesor llegó a la conclusión de que los campesinos, (...) trabajadores sin tierra y las personas que viven de las actividades tradicionales de pesca, caza y pastoreo figuran entre los grupos más discriminados y vulnerables". (A/HRC/19/75 Párr. 1)

de Zonas de Reserva Campesina, ya que ésta busca fomentar y estabilizar la economía campesina y por tanto, favorece la promoción del derecho a la alimentación, el cual, según el Consejo de Derechos humanos de las Naciones Unidas incluye *“el derecho de los grupos vulnerables y discriminados a tener acceso a la tierra, a la producción en pequeña escala, a participar de los mercados locales y rurales (...) La garantía de esos derechos se realiza además, en el marco de la libre elección de prácticas de subsistencia de las comunidades”*³.

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional en Colombia, también ha resaltado la importancia de proteger y promover las practicas de subsistencia y producción de alimentos. En sentencia C-262/96 *“la Corte consideró que era necesario proteger las prácticas tradicionales de producción de los grupos minoritarios, **como los indígenas, negros y campesinos, por la relación que existe entre ellos y los recursos naturales con los que ejercen su oficio, teniendo particular atención con el imperativo deber constitucional de resguardar y preservar la diversidad cultural y biológica de la Nación** (...) y estableció que en los proyectos o decisiones sobre desarrollo sostenible, se de **prevalencia a los intereses de estas comunidades** cuando su alimento depende de los recursos que explotan y producen tradicionalmente”* (Sentencia T-348/12)

Asimismo la configuración, ordenamiento y funcionamiento de la Zona de Reserva Campesina responde a los mandatos constitucionales (artículo 79 y 80) sobre el derecho a un ambiente sano, en tanto, que debe ajustarse a las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial y debe *“crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina”* (Decreto 1777 de 1996). En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha definido que *“**el derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible está atado al reconocimiento y a la protección especial de los derechos de las comunidades agrícolas**, a trabajar y subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran, y sobre el que garantizan su derecho a la alimentación. Las prácticas y actividades que desarrollan tradicionalmente hacen parte de su desarrollo de vida y, de alguna manera, esa relación entre el oficio y el espacio en el que lo desarrollan y subsisten, los constituye como comunidades con una misma identidad cultural.* (Sentencia T-348/12. Párr. 2.5.7)

3 Estudio del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación. A.HRC.16.40_sp.pdf

Dentro de esta misma perspectiva, la citada sentencia T-348 de 2012, se refiere al concepto de soberanía alimentaria en comunidades vulnerables, desde la perspectiva de las comunidades rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza y en particular señala: *“La soberanía alimentaria, comprende, no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; **también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros**”.*

Con base en estos principios se puede afirmar, que la figura de Zona de Reserva Campesina definida en los artículos 79, 80, 81 y 84 de la ley 160 de 1994, se encuentra dentro de las finalidades principales del Estado, en cuanto a crear condiciones de igualdad material que aseguren a todos los asociados el ejercicio efectivo de sus libertades y derechos. Por tanto, la declaración, delimitación y constitución de Zonas de Reserva Campesina obedece a un mandato establecido, frente a la igualdad y no discriminación en el goce efectivo de los derechos y en especial el derecho al **acceso y distribución equitativa de la tierra** para campesinos y campesinas, quienes reclaman la declaración de Zonas de Reserva Campesina como un imperativo constituyente (de hecho aplazado y postergado por mas de siete décadas) que obliga *“la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural (...) para 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”* (C-644/12).

La declaración de inconstitucionalidad de los artículos 79, 80, 81 y 84 de la ley 160 de 1994 resulta improcedente, ya que dicha medida es regresiva frente a la garantía del derecho de acceso a la propiedad de la tierra, en tanto, desconoce los derechos de los campesinos y campesinas, quienes gozan de especial protección constitucional, pero siguen siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad. De hecho según la Corte Constitucional en Sentencia C-644/12, *la situación de los campesinos ha empeorado durante los años de vigencia de la Constitución, y afirma que la deuda del Estado colombiano para con esta población, no puede ser ignorada por los poderes públicos ni desconocida por el juez constitucional en ejercicio de sus competencias. Así lo determina el mandato de supremacía*

constitucional, desde el cual no pueden ser sólo criterios de validez formal sino además criterios de eficacia y justicia, los que deben ilustrar la comprensión del orden legal y de los problemas jurídicos que implica la demanda de esta naturaleza.

De igual manera, la Corte Constitucional, en un proceso anterior de demanda sobre la ley 160 de 1994, afirmó que las disposiciones que fueron demandadas *"persiguen realizar importantes finalidades y deberes de carácter programático a cargo del Estado Colombiano cual es la de permitirles acceder a la propiedad de la tierra a dos grupos de especial relevancia constitucional, que por razones económicas, sociales y culturales tradicionalmente han carecido de este recurso, como son los trabajadores agrícolas y las comunidades indígenas"* (C-180/05)

El acceso a la tierra constituye una condición indispensable para el aseguramiento del derecho a la alimentación y el derecho a una vivienda adecuada -artículo 11 del Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales y de las observaciones 12 y 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas-. Adicionalmente el deber de proteger la producción de alimentos previsto en el artículo 65 de la Constitución se encuentra en riesgo, ya que un porcentaje significativo del consumo interno de alimentos en Colombia se encuentra en relación de dependencia con la pequeña y mediana producción campesina. Por ello, limitar sus posibilidades de acceso a la propiedad rural constituye una amenaza seria de la seguridad alimentaria. Adicionalmente el Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales advirtió en su recomendación No. 22 la necesidad de que Colombia formule *políticas agrarias que den prioridad a la producción de alimentos, ponga en práctica programas de protección de la producción alimentaria nacional mediante la concesión de incentivos a los pequeños productores y garantice la restitución de las tierras de las que fueron desposeídos los pueblos indígenas y afrocolombianos así como las comunidades de campesinos.*

5. EL CAMPESINO COMO SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL – RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CAMPESINO Y CAMPESINA.

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana ha definido que la población campesina se constituye como **"sujeto de especial protección constitucional"**, lo cual, conduce a entender el verdadero valor y

reconocimiento que tienen dichas comunidades campesinas para el Estado Colombiano, y por tanto, obliga a que las medidas adoptadas, los mecanismos jurídicos y administrativos creados y las políticas implementadas, deben responder a ese trato especial que define la constitución, para el reconocimiento efectivo de los derechos de campesinos y campesinas. En este sentido la sentencia C-644/12 afirma que:

“... el campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho (art. 1°C.P.) ...”

En este sentido, es necesario recordar que en Sentencia C-006 de 2002 la Corte enfatiza que la Constitución política de 1991 “**otorgó al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro (...) que busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social**”.

En este mismo orden de ideas, “el campo” dentro de la ordenación Constitucional Colombiana del Estado Social de Derecho, adquiere una connotación como bien jurídico de especial protección constitucional, en tanto, **bien jurídico de especial protección constitucional**, en tanto, **garantiza derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica pero además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social**” (Sentencia C-644/12).

Sin embargo, La Corte aclara que “el campo”, hace referencia al reconocimiento de realidades geográficas, regionales, humanas, culturales y económicas que representan valores esenciales para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho y de los principios Constitucionales que rigen a Colombia. Por lo tanto, el campo como bien jurídico específico, y, los campesinos y campesinas, como sujetos de especial protección, se encuentran amparados bajo un régimen constitucional que contempla un sistema de derechos sociales y económicos, de libertad, de igualdad, de prestación y de protección contemplados en mencionar los artículos - Este bien jurídico en tanto tal, encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64, 65, 66 y 150, numeral 18 de la Carta, en donde dicho valor constitucional se

realiza, en tanto se garantice el acceso y la propiedad de la tierra al campesinado.

La referencia constitucional específica a la propiedad y acceso a la tierra se encuentra en el artículo 64, a lo que suma la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha establecido los alcances del mismo, con el objeto de prever las medidas de especial protección del campesinado y ha señalado en sentencia C-644/12, que dicho artículo constituye:

(1) 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(...) (2) Como norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización. (3) Como 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; (5) que al artículo 64 se vincula un derecho constitucional de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad.

(...)

Todas estas conexiones evidencian que el mandato consagrado en 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.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, establece la condición de especial protección de los derechos de las comunidades campesinas, la cual, se da en medio de un contexto que reconoce la situación de discriminación y de vulnerabilidad en la que se encuentran los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, identificando como sus principales causas “*la expropiación de tierras, desalojos y desplazamientos forzados (...)* ausencia

*de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural (...) penalización de los movimientos de defensa de las personas que trabajan en las zonas rurales(...) el acaparamiento de tierras*⁴ . En consecuencia se hace necesario, por parte de los estados el respeto y cumplimiento de las medidas especiales que contempla el Derecho Internacional para garantizar la protección y observancia de los derechos humanos, sociales, culturales, económicos de las comunidades campesinas establecidas principalmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El derecho a la alimentación (artículo 11 del PIDESC) se configura fundamental para la protección de las comunidades campesinas, y obliga al Estado Colombiano a garantizar el acceso a la tierra, ya que es condición sine qua non para el cumplimiento y efectividad del derecho a la soberanía y seguridad alimentaria, el derecho a una vivienda adecuada, entre otros derechos. Por lo tanto, y acatando la observación General No 12 del PIDESC, la cual declaró que *el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla* .

Esta obligación redunda en los Compromisos Internacionales contemplados en la Declaración de la Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (CIRADR) en la cual se reconoció la importancia de realizar reformas agrarias apropiadas para asegurar el acceso de los grupos vulnerables y marginados a la tierra, así como de adoptar políticas y marcos jurídicos adecuados para promover la agricultura tradicional y familiar .

Es así que los Estados no pueden adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso a la alimentación, y por extensión que impidan el acceso, propiedad y tenencia de la tierra a los campesinos. En este sentido, acceder a las pretensiones del demandante, en cuanto a la declaración de inexecutable de los artículos que definen las Zonas de Reserva Campesina, se constituiría en una medida arbitraria e irrespetuosa frente a los compromisos y obligaciones internacionales que Colombia ha adquirido en materia de derechos humanos.

4 Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. A/HRC/19/75. (Párr. 24 - 25)

De conformidad con las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación, aprobadas por unanimidad por los Estados miembros de la FAO en noviembre de 2004, el derecho a la alimentación protege el derecho de las personas que trabajan en las zonas rurales a acceder a los recursos productivos o a los medios de producción, incluidos la tierra, el agua, las semillas, los microcréditos, los bosques, la pesca y el ganado (directriz 8). De conformidad con las mismas directrices, los Estados deberían poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, cuando convenga, de reforma agraria acertadas, generales y no discriminatorias, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberían estimular la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales (directriz 2.5).

6. LIBERTAD Y FACULTAD DEL LEGISLADOR DE REGULAR DERECHOS A FAVOR DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS, RECONOCIMIENTO JURISPRUDENCIAL.

Esta interpretación a favor de la constitucionalidad de las normas demandadas que contemplan la creación de las zonas de reserva campesina, armoniza con los postulados de la libertad de configuración del legislador, sin dar lugar al irrespeto o desconocimiento de los derechos fundamentales que le asisten a las comunidades indígenas, de este modo, en un Estado de Derecho, en el cual se le han conferido al órgano legislativo, las facultades la legitimidad, capacidad y competencia, para que ordene tanto la actividad económica como el desarrollo normativo en el que se concretizan los derechos sociales y económicos, de libertad, de igualdad, de prestación, protección y demás garantías y potestades contenidas en la denominada **cláusula general de competencia**, (artículo 150 de la Constitución Política), es pues de recibo, el que el Legislativo hubiese ejercido la facultad de expedir los lineamientos contenidos en la Ley 160 de 1994, con fundamento en el numeral 18 del citado artículo 150 constitucional, en relación con las normas sobre apropiación, adjudicación y recuperación de Baldíos, y que en tal orden hubiese contemplado la definición de la Zonas de Reserva Campesina, como figura encaminada a lograr la justicia social, la democracia participativa, mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, promover y consolidar la paz,, lo que a la vez se traduce en el cumplimiento de los deberes y obligaciones estatales tendientes a promover el acceso progresivo

a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales.

En este contexto en los términos de la Sentencia C 644 de 2012, se reconoció como en desarrollo del artículo 150.18 de la Carta y del marco constitucional, internacional y jurisprudencial sobre garantías para grupos de vulnerables y sobre protección de los DESC –particularmente sobre derechos de los la población campesina-, los asuntos relacionados con la adjudicación y manejo de tierras **“deben estar contenidos en un cuerpo normativo que haya surgido de una deliberación amplia e íntegra por parte del Congreso de la República, como manifestación de su libertad de configuración normativa y del principio democrático.”** En aquella oportunidad refirió el Honorable Tribunal:

“En el Estado constitucional de derecho, desde la supremacía constitucional y su fuerza normativa sobre la actuación del Estado y de los particulares (art. 6º, 95 C.P.), el legislador sigue cumpliendo un papel esencial en el desarrollo prácticamente de todos los ingredientes dogmáticos de la Constitución en general.....le corresponde entonces al legislador la concreción de los alcances de los derechos y libertades económicas, de las instituciones de intervención, la fijación de las políticas propuestas o el establecimiento de las reglas generales para el ejercicio y funcionamiento de unas y otras, además de toda la intervención para la distribución de la riqueza, la realización de los Derechos sociales, de los fines de mejora en la calidad de vida, prosperidad y bienestar (arts. 2º, 334 C.P.).

En materia económica, al legislador le corresponde la delimitación de los derechos y libertades económicas, de las instituciones de intervención, de las reglas generales para el ejercicio y funcionamiento de unas y otras, de los objetivos, finalidades, principios y controles necesarios para que las políticas diseñadas alcancen los resultados esperados. No es por eso superfluo el detalle con que el constituyente introdujo tales competencias al legislador; es así como el artículo 150 de la Carta arroja un variado catálogo de funciones para actuar a través de las leyes sobre: Libertades económicas (art. 150, num 21) conforme con lo previsto en el mandato general de intervención del Estado en la economía como poder ordenador (art. 334); sobre los servicios públicos (art. 150 num. 23) como desarrollo de los derechos a la salud y saneamiento básico, a la seguridad social, a la educación (arts. 48, 49, 67) y, especialmente, cuando se trata de los servicios públicos

domiciliarios (3365, 366); llamado también a regular los derechos de propiedad común (arts. 58) a través de la reforma de los códigos (1º), así como la propiedad intelectual (arts. 61 y 150, num 24), el régimen de baldíos (num 18) y los deberes específicos de intervención en materia agraria y en derechos de los campesinos (art. 64, 65, 66 C.P.).

*La consagración del Estado social de derecho como noción, no obstante su complejidad, puede reconocerse en sus señas de identidad como el tipo de Estado que busca dentro de sus finalidades principales alcanzar la libertad fáctica y, **en ese sentido, crear condiciones de igualdad material que aseguren a todos los asociados el ejercicio efectivo de sus libertades y derechos.***

*De allí la importancia que adquieren en esta noción las diversas manifestaciones del principio de igualdad -formal, material, de trato- y de los derechos sociales -DESC, capítulo II, Título II C.P., PIDESC, Protocolo de San Salvador- Así, como parte de estos elementos las funciones atribuidas al Estado a **través de diversas cláusulas de intervención en la economía, para disminuir las desigualdades y asegurar condiciones de dignidad humana, en particular para quienes por su situación de debilidad manifiesta no pueden alcanzarla directamente. La construcción de la igualdad material del Estado social de derecho desde las desigualdades y los ámbitos que no deben o no pueden ser resueltos por el mercado, son ciertamente un imperativo que se debe construir de manera progresiva.***

se destaca la función que el numeral 18 del artículo 150 C.P. le otorga al Congreso de "dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías". Su especificidad permite reconocer en los baldíos, en cuanto tales, un valor específico importante y preponderante para el Estado, que reclama un tratamiento cuidadoso, diferenciado y detallado por parte del legislador, en gran medida por el efecto determinante que su manejo tiene sobre el modelo económico.

Así pues, se aprecia con claridad que la función del legislador prevista en el artículo 150, numeral 18 de la Constitución,

constituye sin duda una competencia propia de las funciones del Estado para materializar los propósitos de igualdad material y el desarrollo económico a través de libertades económicas y relaciones de mercado y que en el Estado social de derecho y en el sistema económico que se protege por la Constitución de inequívoco valor trascendental.

En definitiva, como se advierte de lo expuesto, el orden constitucional establecido con relación al campo destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional, como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas.

Por todo ello, el campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho (art. 1°C.P.), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales.

Es de concluir entonces que se debe declarar la constitucionalidad de las normas acusadas, en razón de que no opera la obligatoriedad de la Consulta previa en tanto el marco normativo, no afecta de manera directa y particular la integridad de las comunidades indígenas, así el acceso progresivo a la tierra, la promoción de desarrollo sostenible humano, la búsqueda de formas dignas de supervivencia no es una medida legislativa que pone en riesgo la integridad de los pueblos indígenas. En su lugar las ZRC, son un instrumento legal legitiman la protección especial y constitucional del campo colombiano, y por tanto la discriminación positiva de que gozan las comunidades étnicas y/o los indígenas no es razón para la exclusión de otros grupos históricamente marginados y en condiciones de vulnerabilidad.


La competencia del legislador de crear figuras de protección a favor de un grupo de especial protección, no se puede delegar otro grupo diferenciado, pues es obligación del poder legislativo construir los mecanismos de garantías de derecho y atención a las necesidades de las poblaciones, condición distinta al derecho a la consulta previa que tienen las comunidades étnicas de participar en las decisiones que puedan afectarlos directamente.

La declaración de inexequibilidad de la figura de la Zona de Reserva Campesina que solicita el demandante, obedece a prejuicios históricos, a estigmatizaciones, exclusiones políticas y sociales que han sufrido las comunidades campesinas, y que han impedido que se haga efectivo el cumplimiento de la ley, y que aún hoy se persiga, y "criminaliza" una figura de orden legal, que responde a mandatos constitucionales y que representa una de las principales luchas y reivindicaciones de familias de campesinos y campesinas, en la búsqueda de un reconocimiento efectivo de sus derechos a existir como grupo social en paz, a permitirse construir una identidad cultural propia, y a tener plenas garantías de acceso, tenencia, propiedad y permanencia de sus derechos a la tierra y el territorio.

De los Honorables señores Magistrados,

NOTIFICACIONES

Se reciben en la Calle 10 No. 23-14, Barrio La Universidad, de la ciudad de Bucaramanga, Santander. Telefax 6455528. Al correo electrónico paraquehayjusticia@ccalcp.org



JUDITH MALDONADO MOJICA

REPRESENTANTE LEGAL - Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez
C.C. No. 37.511.163 de Bucaramanga
T.P. No. 115.229 del C. S. de la J