



**ZONAS DE RESERVA CAMPESINA
COMO ENTIDAD TERRITORIAL:
CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA Y FORTALECIMIENTO
DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

***FARMER RESERVE ZONES AS TERRITORIAL
ENTITIES: BUILDING OF PARTICIPATORY
DEMOCRACY AND STRENGTHENING
OF ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION***

SANTIAGO GUERRERO SABOGAL*

Fecha de recepción: 12 de agosto del 2018

Fecha de aceptación: 4 de abril del 2019

Disponible en línea: 30 de Junio de 2019

Un orden normativo pierde su validez cuando la realidad no corresponde ya a él, por lo menos en cierto grado. La validez de un orden legal depende así de su conformidad con la realidad, de su eficacia. La relación que existe entre la validez y la eficacia de un orden legal —es, por así decirlo, la tensión entre el deber ‘y el ser’— puede determinarse solamente por niveles máximos y mínimos... La eficacia del derecho pertenece al ámbito de la realidad y se llama frecuentemente el poder del derecho.

Hans Kelsen

RESUMEN

El presente artículo expondrá teórica y jurídicamente la necesidad de establecer las Zonas de Reserva Campesina como entidad territorial dentro de nuestra configuración legislativa y constitucional, al ser esta una institución idónea para garantizar la democracia par-

* Estudiante de Séptimo Semestre de Derecho en la Pontificia Universidad Javeriana, Director de la Revista Código Javeriana (Arte y Derecho), miembro del Grupo Estudiantil Derecho Crítico. Correo electrónico: santiagoguerrerosabogal@gmail.com y guerrero-santiago@javeriana.edu.co

ticipativa y la descentralización administrativa. Para ello, se analizará el marco histórico, social y político del desarrollo territorial en el país y su respectiva categorización en las zonas rurales. Por otro lado, se tendrá en cuenta el proceso legislativo-administrativo en materia de Zonas de Reserva Campesina, para así denotar su exclusividad como cuerpos económicos de producción, esto con la finalidad de argüir la importancia en materia de organización política y administrativa en pro de la economía parcelaria, como aspectos necesarios en las reservas campesinas dada su presencia territorial.

Palabras Clave: ordenamiento territorial; democracia; violencia; políticas públicas; gestión; administración; descentralización; asociaciones campesinas; economía parcelaria; zonas de reserva campesina; entidad territorial.

ABSTRACT

This article will expose theoretically and legally the need to establish the Farmer Reserve Zones as a territorial entity within our legislative and constitutional configuration, as this is an ideal institution to guarantee participatory democracy and administrative decentralization. Therefore, the historical, social and political framework of territorial development in the country will be analyzed and its respective categorization in rural areas. On the other hand, the legislative-administrative process regarding Farmer Reserve Zones will be taken into account, in order to denote their exclusivity as economic bodies of production with the purpose of arguing the importance of matters of political and administrative organization in favor of the smallholding economy, as necessary aspects in the rural reserves given their territorial presence.

Keywords: territorial planning; democracy; violence; public policies; management; administration; decentralization; farmer associations; smallholding economy; farmer reserve zones; territorial entity.

INTRODUCCIÓN

La división político-administrativa y el ordenamiento territorial de los Estados constituyen algunos de los pilares fundamentales para su existencia, ya que son la base del desarrollo del sistema político y económico. De ahí, que la estruc-

turación del ordenamiento territorial genere tantos conflictos y contradicciones en los diferentes países¹.

El ordenamiento territorial, en efecto, trata del manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente. En Colombia estos espacios sociogeográficos se definen como veredas o caseríos, corregimientos, municipios, áreas metropolitanas, distritos y departamentos, para conformar el ámbito unitario de la nación².

A lo largo de la historia de Colombia se han establecido distintas disposiciones constitucionales a la cuestión territorial bajo la disyuntiva entre autonomía y dependencia³. Actualmente, la distribución del poder y su ejercicio, acompañado de la garantía de los derechos fundamentales, han sido cuestiones de trascendental desarrollo en el Estado Social de Derecho, y a pesar de los múltiples sistemas puestos en práctica a nivel constitucional, en la actualidad persisten los problemas de indefinición territorial.

Señalar que la organización territorial se halla en proceso de “construcción”, resulta un lugar común. Ello es evidente si se considera que desde 1991 a la fecha, algo más de 82 disposiciones legales han sido expedidas en relación con temas territoriales, sin tener en cuenta las reformas constitucionales, particularmente en materia de reforma al régimen de transferencias⁴.

Por otro lado, es imperativo resaltar cómo el proceso de reforma desarrollado desde la Constitución Política de 1886 y posteriormente con la Constitución de 1991, ha sido ineficiente para articular la democracia con las dinámicas del

1 Armando Enrique Colón Cárdenas, & Enrique Antonio Delvecchio Domínguez, Ordenamiento territorial, autonomía y regionalización en Colombia, Ed, Universidad del Atlántico. (1999).

2 Orlando Fals Borda, Guía Práctica del Ordenamiento Territorial en Colombia: Contribución Para la Solución de Conflictos, Análisis Político, enero-marzo de 1999, At. 82.

3 Luis Leguizamón, Temas de ordenamiento territorial, Ed. Ibáñez, 15, (2014). “*En términos generales esta discusión se mantuvo a lo largo de casi 200 años de vida republicana, en cuatro largos periodos históricos: el primer periodo desde el establecimiento de la primera tentativa por la independencia de 1810 a la desaparición de la Gran Colombia en 1832, el periodo de 1832 a la adopción de la Constitución de 1886, el periodo de la Constitución de 1886 a la reforma constitucional de 1968 y el periodo de 1968 a la adopción de una nueva constitución en 1991. Este relato histórico muestra a través de 200 años de vida republicana, la incertidumbre institucional que sobre organización subnacional y los acuerdos intergubernamentales, han caracterizado la política del gobierno central*”. (Comillas y cursivas por fuera del texto original).

4 Luis Leguizamón, Temas de ordenamiento territorial, Ed. Ibáñez, 9, (2014).

ordenamiento territorial en el país. Se conciben la primera como la participación directa y representativa de las comunidades en el gobierno local, y a la segunda, como el marco competencial y funcional en materia administrativa para llevar a cabo la gestión pública.

Las consecuencias de no armonizar las dinámicas de ordenamiento territorial y democracia con las comunidades locales, han traído como resultado la marginalización política y económica de distintos sectores sociales, como es el caso de la población campesina. Al no encontrar garantías institucionales para llevar a cabo la satisfacción de sus intereses concibieron la lucha armada como único medio para construir el país “desde abajo”⁵.

Las distintas comunidades agrarias comparten circunstancias históricas que han estado profundamente ligadas a su actual desarrollo económico, político y cultural. La creación de las Zonas de Reserva Campesina (en adelante, “ZRC”), como mecanismo para empoderar políticamente al campesinado a partir de la asociación y estimular su modelo de producción de economía parcelaria, ha generado réditos en materia social. Sin embargo, las actuales ZRC se encuentran limitadas para llevar autónomamente la gestión de los intereses locales al no tener competencias legales ni constitucionales para ello, por lo que siguen dependiendo de instancias verticales para el cumplimiento de la política local.

A partir de una revisión doctrinal, jurisprudencial y normativa, el propósito de este escrito es denotar la trascendental importancia de reformar el artículo 286 de la Constitución Política, con el objetivo de estructurar las ZRC como una entidad territorial y de esta manera, brindar la autonomía administrativa necesaria para satisfacer las necesidades locales. Lo cual se materializa con la consagración a las comunidades campesinas del derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1886 Y LA REFORMA DE 1968: ABANDONO ESTATAL Y EXCESIVO CENTRALISMO

El modelo de Estado unitario y centralizado que fue implementado en la Constitución Política de 1886 trae como arraigo político el ascenso del conserva-

5 Julio César Morales. Incidencia de la reforma agraria de 1936 en la creación de autodefensas campesinas en Colombia, Ed. Universidad del Rosario, (2014).

durismo a nivel constituyente⁶. A partir de este entramado jurídico, se da fin al proceso federal que se estaba consolidando desde 1851, tras la guerra civil librada entre los liberales radicales y conservadores⁷. Este hecho condujo a la imposición del proyecto político y jurídico conservador⁸, y de esta manera, se logra establecer una amalgama de instituciones administrativas a través de la Constitución Política, la cual pretendía fundamentarse en la legitimidad democrática otorgando mayor participación política a nivel territorial⁹.

Con la Constitución de 1886, el gobierno central tuvo a su cargo la administración de los ingresos más importantes y asumió el control en la prestación de los servicios públicos a nivel subnacional, asignando a los gobiernos locales el papel de simples agentes de las políticas fundamentales¹⁰.

Con el “reciclaje político” de las instituciones administrativas, inclusive coloniales¹¹, la visión de fortalecer el Estado a partir del excesivo centralismo político y una democracia representativa delegada al poder ejecutivo, provocó un sistema político cerrado y exclusivo tanto para los partidos tradicionales como para determinados sectores sociales¹². Esto conllevó a consecuencias adversas principalmente en las regiones de carácter rural, las cuales afrontaban proble-

6 Artículo 1 de la Constitución Política de 1886. La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria. Revisar acá cómo citar textos legales según las directrices de la revista.

7 Robert Louis Gilmore, *El federalismo en Colombia 1810-1858*. Ed. Universidad Externado de Colombia, (1995).

8 James Iván Coral Lucero, *Aproximaciones ideológicas a la reforma constitucional de 1910 en Colombia*. *Papel Político*, *Papel Político*, 9 de febrero de 2016, At. 373.

9 Sin embargo, dicho fenómeno era solo la expresión del fortalecimiento de la democracia representativa, la cual incluso no estaba basada en el sufragio sino a partir de los nombramientos realizados por el poder ejecutivo, como era el caso de los Gobernadores departamentales (Artículo 120 de la Constitución Política de 1886), lo cual es una clara manifestación del excesivo presidencialismo y centralismo que caracterizaba la Carta Política al no permitir la elección popular.

10 Ana María Iregui Bohórquez, Jorge Ramos Forero, & Luz Amparo Saavedra Abadía, *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Borradores de economía, marzo de 2001, At. 1.

11 Luis Leguizamón, *Temas de ordenamiento territorial*, Ed. Ibáñez, 12, (2014). “*Estos factores hunden sus raíces en la evolución histórica del país, comenzando con su independencia de España en 1819, pero manteniendo el fuerte centralismo social y político que España legó a sus excolonias. Ello por cuanto el sistema implantado en las colonias se basó básicamente en la extracción de la riqueza, que requiere un sistema fuertemente centralizado de instituciones para coordinar este proceso extractivo, haciendo de la centralización el legado histórico más característico de la conquista española, aunado a la debilidad del Estado post-colonial.*” (Comillas y cursivas por fuera del texto original)

12 James Zacrickson, *La violencia in Colombia: An anomaly in terrorism*, *Conflict Quarterly*, 1989, At. 5

máticas por la discriminación en la participación política ocasionada a grandes rasgos por los conflictos derivados por la propiedad sobre la tierra¹³.

A partir de lo anterior y bajo el contexto de las regiones olvidadas por parte del Estado, caracterizadas por la escases en la prestación de servicios públicos¹⁴ y el desarrollo de la infraestructura por el gobierno central, además de las condiciones de marginalización históricas que han afectado al campesinado por los conflictos procedentes de la propiedad sobre la tierra, se dio el nacimiento y la proliferación de autodefensas campesinas¹⁵ lo que se puede categorizar como una nueva etapa de violencia y conflicto en Colombia. La conformación de colectivos autónomos fue una respuesta social y armada ante el problema agrario nunca antes resuelto, y la desigual articulación política y económica de las regiones. Estos colectivos, bajo la ideología comunista y la organización campesina, tenían la intención de llevar a cabo una administración autónoma de sus recursos y generar las políticas públicas necesarias acorde a sus necesidades. Sin embargo;

La presión política y la oleada de ataques guerrilleros ocurridos entre 1962 y 1963 originaron la decisión presidencial de Guillermo León Valencia (1962-1966) de atacar los enclaves comunistas. En efecto, la represión militar estuvo precedida por la campaña de denuncias del senador Álvaro Gómez Hurtado contra las repúblicas independientes, que hacían eco de los conceptos de “seguridad interior” en el contexto de la Guerra Fría¹⁶.

13 ¡Basta ya! <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>. (Julio de 2013).

14 Augusto Hernández, El principio de autonomía de las entidades territoriales. Anuario de Derecho Constitucional, 2003, At. 1. “Como en caso en concreto, cabe rescatar en materia de salud pública: Al comenzar el siglo XX, los problemas de salud se resolvían por tres vías en Colombia: la práctica de los médicos profesionales, la beneficencia privada administrada especialmente por la Iglesia Católica y las prácticas médicas populares. Apenas comenzaba a formarse el sector de la higiene dentro del aparato estatal. La primera atendía a todo el que pudiera pagar, mientras las otras dos atendían las necesidades de los pobres, sin duda, la mayoría de la población. Los ricos pagaban sus servicios, pero también ejercían un papel redistributivo a través de la caridad cristiana administrada por la Iglesia. El “hospital de caridad” era el emblema de este modelo, y en él se prestaban los servicios de alojamiento y comida, junto con algunos servicios de salud y de “bien morir” para los indigentes” (comillas y cursivas por fuera del texto original).

15 Julio César Morales. Incidencia de la reforma agraria de 1936 en la creación de autodefensas campesinas en Colombia, Ed. Universidad del Rosario, (2014).

16 ¡Basta ya! <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>. (Julio de 2013).

Álvaro Gómez Hurtado se refería a estas “repúblicas independientes”¹⁷ como enclaves de conflicto donde el Estado no tenía control. A pesar del intento de varios sectores sociales de justificar estas repúblicas como consecuencias netamente sociales e incentivar el diálogo, la ofensiva militar estatal se dio en contra de estas¹⁸.

Para enfrentar la crisis social y política de mediados del siglo XX, se realizó la enmienda constitucional de 1968, la cual consolidó el centralismo como eje administrativo del país a partir de dos puntos: la transferencia de una amalgama de funciones económicas, fiscales y legislativas al poder ejecutivo y el desarrollo de organismos centrales que prestaban los servicios públicos a nivel nacional a partir de cuerpos descentralizados¹⁹. Esta reforma política planteaba fundamentalmente el fortalecimiento del poder ejecutivo trasladándole funciones del legislativo, en aras de fortalecer las dinámicas del capitalismo de Estado desarrolladas en el país²⁰. Lo anterior, dentro de una línea ideológica que ya

17 Marquetalia y el inicio del conflicto armado contemporáneo. <http://prensarural.org/spip/spip.php?article14346> (6 de junio de 2014). “*Un grupo de sacerdotes, catedráticos y políticos liberales plantea la necesidad de establecer diálogo con los campesinos, y propone enviar una comisión a Marquetalia, antes de que se emprendan acciones represivas. El arzobispo de Bogotá, Luis Concha Córdoba, niega el permiso solicitado por los sacerdotes Germán Guzmán, Camilo Torres y Gustavo Pérez para formar parte de esa comisión. Los restantes miembros de la comisión, Gerardo Molina, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, desisten del viaje. Además, un grupo de intelectuales franceses encabezados por Jean-Paul Sartre, Jacques Duclos y Simone de Beauvoir envían una carta al gobierno colombiano en solidaridad con los campesinos. El movimiento agrario, además de prepararse para la agresión, lanza una serie de proclamas, cartas y comunicados a todas las instituciones y organismos nacionales y extranjeros, denunciando el inminente ataque. Sin embargo, las iniciativas políticas no son atendidas por el presidente Guillermo León Valencia, que el 18 de mayo de 1964 lanza un ataque con unos 2.400 hombres, según archivos del ejército consultados por la revista Semana*” (comillas y cursivas por fuera del texto original)

18 ¡Bastaya! <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaya/bastaya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>. (Julio de 2017). “*Para algunos, la decisión de atacar Marquetalia fue “un error histórico” fundado en el consenso continental sobre la necesidad de “aplastar en su origen mismo” las amenazas insurgentes que comenzaban a proliferar tras la Revolución Cubana. Un error que dio lugar a la transformación de la autodefensa campesina en movimiento guerrillero*” (comillas y cursivas por fuera del texto original)

19 Charles David Collins, The rise and fall of the national ‘decentralized agencies’ in Colombia, Public Administration & Development, abril de 1989, At. 129.

20 Héspes Eduardo Pérez Rivera, Constitución, capitalismo y política: algunos aspectos de la reforma constitucional de 1968 en Colombia, Revista Colombiana de Sociología, 1988, At. 51. “*Así lo determinan los artículos aprobados en 1968 en relación a la intervención económica (arts. 32, ord. 4, 79, 80) y los relativos al presupuesto (204 a 211). Son las que tienen que ver con la esfera económica y la organización administrativa estatal: las que decretan inversiones públicas o privadas; las que ordenan participaciones en las rentas o transferencia de las mismas; las que crean servicios a cargo de la nación o los traspasan a ésta; las que autorizan*

contaba con antecedentes institucionales y una cierta práctica desde los años de la “república liberal”.

Carlos Lleras había sido copartícipe en las realizaciones de ese período, e inspirado en las mismas ideas de entonces buscaba continuar la obra adelantada por los gobiernos liberales entre 1930²¹ y 1946²².

Con las modificaciones institucionales realizadas en la reforma de 1968, se evidenció el claro fortalecimiento del régimen presidencial a partir de la concentración de funciones en la rama ejecutiva²³. No obstante, dicha reforma trató de equilibrar el poder con una serie de modificaciones en materia de descen-

aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales; las que decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales; las que dictan normas orgánicas del presupuesto nacional (art. 76, ord. 3ª) (comillas y cursivas por fuera del texto original).

- 21 Héser Eduardo Pérez Rivera, Constitución, capitalismo y política: algunos aspectos de la reforma constitucional de 1968 en Colombia, Revista Colombiana de Sociología, 1988, At. 51. *“Sabido es que la reforma constitucional de 1936 tiene una importancia capital en la evolución de la Colombia moderna: sintetizó en un conjunto de normas legales las nuevas relaciones sociales que se habían gestado en el país a partir de 1904 y que con López Pumarejo encontraron su reconocimiento en la Constitución. El crecimiento industrial que produce mayor división del trabajo; los enfrentamientos entre empresarios y trabajadores; la incipiente urbanización que atrae inmigrantes campesinos a las ciudades, en las que surgen nuevas necesidades y nuevos problemas sociales; las luchas de los arrendatarios, colonos y aparceros contra los grandes propietarios de tierras en algunas regiones del país; en fin, las limitaciones al progreso cultural impuestas por la Iglesia en razón de su vasto poder, el que le otorgaba la Constitución para controlar la educación y el que se derivaba de su peso decisivo en la política nacional”* (comillas y cursivas por fuera del texto original).
- 22 Héser Eduardo Pérez Rivera, Constitución, capitalismo y política: algunos aspectos de la reforma constitucional de 1968 en Colombia, Revista Colombiana de Sociología, 1988, At. 51. *“Luego en 1945, en la reforma constitucional de este año, se insiste en modificar la relación entre los tres poderes y redefinir sus funciones, con el indudable interés de adecuar las instituciones estatales a las exigencias de racionalidad de la economía que avanza con el empuje de una industrialización estimulada de distintas formas por el Estado (...)El presidente López descubre así el punto neurálgico de la situación que le es contemporánea en 1944: el crecimiento capitalista amenaza desbordar las instituciones con la fuerza avasalladora del dinero y el pueblo exige con mayor energía sus derechos; es, por lo tanto, urgente revisar todo el andamiaje estatal para prevenir los riesgos que esa situación anuncia. Pese a la lucidez del diagnóstico, las reformas de entonces se quedan cortas. Veinte años después sigue vigente el desfase entre la juridicidad del Estado y la sociedad civil, con el agravante de haberse multiplicado los problemas con las aceleradas industrialización y urbanización del país”* (comillas y cursivas por fuera del texto original).
- 23 Héser Eduardo Pérez Rivera, Constitución, capitalismo y política: algunos aspectos de la reforma constitucional de 1968 en Colombia, Revista Colombiana de Sociología, 1988, At. 51. *“Así lo determinan los artículos aprobados en 1968 en relación a la intervención económica (arts. 32, ord. 4, 79,80) y los relativos al presupuesto (204 a 211). La primacía del ejecutivo queda definida taxativamente en el artículo 79 que prescribe las leyes que sólo podrán ser dictadas o reformadas por el gobierno. Son las que tienen que ver con la esfera económica y la organización administrativa estatal”* (comillas y cursivas por fuera del texto original).

tralización municipal con el objetivo de dotarla de capacidad administrativa y de instrumentos de planeación para el desarrollo y configuración de la política pública. Además, se llevó a cabo la creación de las juntas administradoras, los concejos en los municipios y las asambleas departamentales como un claro ejemplo de apertura política local²⁴.

No obstante, este periodo es característico por el fortalecimiento del conflicto armado, tanto por las guerrillas de izquierda, como por el surgimiento de los grupos de autodefensa²⁵. Entre 1965 y 1968 se marca “*el nacimiento oficial de los grupos paramilitares, amparados en que el gobierno promulgó legislación*²⁶ que permite a los militares armar a civiles para enfrentar guerrillas”²⁷. Mediante el Decreto 1038 de 1984, expedido durante el gobierno de Belisario Betancur, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional. El fundamento de esta decisión fue el recrudecimiento del conflicto armado y la avanzada militar de diversos grupos que promovían la violencia. La perturbación del orden público creó un clamor popular para el fortalecimiento las instituciones, las cuales se encontraban deslegitimadas ante el carácter pétreo y poco ajustado a la realidad de nuestro ordenamiento jurídico²⁸.

Dicha manifestación social fue una de las causantes que conllevaron a la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, como mecanismo para elaborar una Constitución Política acorde a los lineamientos de la realidad social y política colombiana²⁹. A su comisión segunda, le correspondió el título de ordenamiento territorial y la autonomía regional y local.

Entre los aspectos a destacar se encuentra la descentralización administrativa a nivel territorial, como una innovación jurídica a comparación de la

24 Esto se puede evidenciar a partir de los artículos 53, 54, 55, 57, 61, 62 y 63 del Acto Legislativo 01 de 1968.

25 Norman Offstein, An historical review and analysis of colombian guerrilla movements FARC, ELN and EPL, Desarrollo y Sociedad, diciembre de 2013, At. 99.

26 En diciembre de 1965 el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966), a través del Decreto 3398 de 1965, incluyó una norma que le permitió al Ministerio de Defensa armar a los civiles en apoyo a las Fuerzas Armadas. En 1968 a través de la Ley 48 de 1968, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) incorporó a la legislación vigente el decreto que permitió amparar armas de uso privativo de las Fuerzas Militares.

27 Luis Leguizamón, Temas de ordenamiento territorial, Ed. Ibáñez, 38, (2014).

28 Corte Suprema de Justicia. Sentencia 2149 (334-E). (Presidente, Jorge Carreño Luengas: 24 de mayo de 1990).

29 Corte Suprema de Justicia. Sentencia 2214 (351-E). (Presidente, Jorge Carreño Luengas: 9 de octubre de 1990).

Constitución anterior³⁰. Sin embargo, la Constituyente de 1991 respetó las bases constitucionales de 1886³¹ al conservar la forma unitaria del Estado y la división uniforme del territorio en departamentos y municipios; la Asamblea no reformó estas entidades, aún a pesar de la iniciativa de distintos sectores de suprimirlos para poner en su lugar estados según el modelo federal, o regiones que abrirían el camino hacia un estado regional³².

2. DEMOCRACIA POPULAR EN COLOMBIA: CORRELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A partir de 1991 y con la presente Constitución, se han hecho grandes avances en materia administrativa y política, específicamente en materia de ordenamiento territorial a partir de la descentralización administrativa³³, la cual fue posteriormente desarrollada con la Ley 1454 de 2011. El enfoque de dicha ley

30 Augusto Hernández, El principio de autonomía de las entidades territoriales. Anuario de Derecho Constitucional, 2003, At. 1. *“No encontrando pie en la letra constitucional para desarrollar la idea de la descentralización territorial, el Derecho Público colombiano acudió a la doctrina de la descentralización, de antiguo elaborada por el Derecho Administrativo de tradición francesa. Fue así como durante el siglo XX la legislación y la jurisprudencia nacionales construyeron toda una concepción del Estado fundada en los lineamientos teóricos de la descentralización administrativa. Gracias a esta tradición nos son familiares desde hace tiempo las dos nociones medulares del artículo 1º de la Constitución Política de 1991 en relación con la forma unitaria del Estado: descentralización y autonomía de las entidades territoriales”* (comillas y cursivas por fuera del texto original).

31 Augusto Hernández, El ordenamiento territorial colombiano más allá de la constitución de 1991. Anuario de Derecho Constitucional, 2014, At. 1.

32 Augusto Hernández, El ordenamiento territorial colombiano más allá de la constitución de 1991. Anuario de Derecho Constitucional, 2014, At. 1. *“En el imaginario colectivo quedó la ilusión de que se había logrado una gran reforma territorial: en adelante las entidades territoriales no serían simplemente descentralizadas, sino además autónomas; se suprimieron las obsoletas intendencias y comisarías; se crearon nueve departamentos adicionales; se estableció la elección popular de gobernadores para emparejarlos con los alcaldes; una ley orgánica de ordenamiento territorial desarrollaría los nuevos preceptos constitucionales; aun cuando no fue posible aprobar de una vez por todas los cambios esperados, se emprendía (o continuaba) el “proceso de la descentralización”; concejales y diputados quedarían sujetos a un riguroso estatuto de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para poner fin a la coadministración y así frenar la corrupción política en los gobiernos territoriales; en fin, cuando los tiempos fueran propicios habría regiones, provincias y entidades territoriales indígenas”* (comillas y cursivas por fuera del texto original).

33 Artículo 1º de la Constitución Política de 1991.- Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

consiste en el fortalecimiento de la institucionalidad territorial al delegar competencias de la Nación a las entidades territoriales, lo cual se lleva a cabo con el sostenimiento de la integridad y autonomía local, junto con la participación activa de la ciudadanía³⁴.

Sin embargo, a pesar de las reformas realizadas a la Constitución Política de 1886 y el desarrollo legislativo con la Constitución vigente, se siguen evidenciando la escasa participación de las comunidades campesinas en la conformación de las políticas públicas, y la marginalización de las zonas rurales del país como consecuencia de este fenómeno³⁵. Precisamente, para garantizar un espacio de no violencia es necesario el fortalecimiento de la democracia participativa y la inclusión política de los sectores históricamente relegados como lo es la población campesina.

La Corte Constitucional ha desarrollado a profundidad la participación activa de la ciudadanía bajo el principio de la democracia participativa³⁶. Así, ha resaltado la importancia de la intervención de la sociedad en los procesos decisivos no exclusivamente electorales, con el objetivo de fortalecer la democracia más allá de las nociones conservadoras y liberales tradicionales, brindando la posibilidad de que los ciudadanos sean sujetos de poder y tengan una injerencia directa en las decisiones que son fruto de sus necesidades particulares³⁷.

Sin embargo, se han presentado varios fenómenos a partir de los cuales no se ha posibilitado una efectiva participación de las comunidades agrarias en materia de política pública. Entre estos se encuentra la escasa relación entre las

34 Exposición de motivos de la Ley 1454 de 2011 realizado por el exministro de interior Germán Vargas Lleras.

35 Beatriz Galán, Participación Campesina para una Agricultura Sostenible en Países de América Latina, Ed. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (1994). *“En general el pequeño agricultor y el campesino pobre y marginado actúan en forma dispersa y manifiestan escaso desarrollo organizativo. Estimaciones preliminares indican que sólo alrededor del 10% de los productores están asociados a cooperativas agrícolas o a formas asociativas similares. Esta situación les impide participar en las actividades de desarrollo rural y combatir su marginalidad. La escasa organización de los campesinos y su falta de interés en la formación de asociaciones que los representen se debe entre otros factores a: - falta de legislación adecuada; - falta de incentivos y de acceso a recursos del sector público; - centralización administrativa excesiva”* (comillas y cursivas por fuera del texto original).

36 Entre estas, las sentencias C-169/01, C-1052/01, C-179/02, C-872/03, C-898/03, C-1175/04, C-934/04, C-1040/05, C-1041/05, C-238/06, C-141/10, C-397/10, C-630/11, C-490/11, C-862/12, C-1017/12, C-274/13, C-150/15, C-619/15, C-389/16, C-299/16, C-484/17, C-009/18.

37 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara: 14 de abril de 1994.

instituciones democráticas³⁸ y el ordenamiento territorial, ya que ha resultado ser poco consecuente con los procesos reales de conformación de asentamientos humanos, localización y dinámica de las actividades económicas; y por lo tanto no ha respondido a las necesidades materiales del campesinado³⁹. En otras palabras, han sido instituciones creadas por fuera de unas dinámicas acordes a las comunidades agrarias, al ser limitados los mecanismos de participación directa, representativas y colectivamente encaminadas al desarrollo y creación de la gestión pública.

Por lo tanto, es importante considerar la relación existente entre democracia y la organización territorial, con el fin de desarrollar la soberanía popular consagrada en nuestra Constitución Política, y así permitir la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana⁴⁰. La democracia popular debe incluir a los distintos sectores sociales, étnicos y económicos además de garantizar la autodeterminación y la salvaguarda de los intereses particulares en la configuración y desarrollo de la política pública local, como así lo hacen las ZRC a partir de organizaciones políticas. Sin embargo, al no presentarse las condiciones de autonomía administrativa necesarias para el desarrollo de la política pública, estas zonas dependen de los municipios circundantes o de los entes gubernamentales o nacionales. De esta manera la participación local se vuelve inocua.

La nueva visión del pueblo descansa en la idea de que él sabe cuáles son sus necesidades verdaderas y es el más interesado en la obtención de los resultados de las políticas sociales. En ese contexto, la ciudadanía otorga la posibilidad de participar en esferas diferentes a la electoral⁴¹.

Desde el marco de la población rural, es necesario formar una correlación entre los postulados democráticos y el ordenamiento territorial, con el propósito de fomentar tanto la descentralización administrativa como el desarrollo de la política pública local desde espacios deliberativos, pluralistas y encadenados a las circunstancias de organización campesina evidenciada en las actuales ZRC.

38 Ya sea estatales como los mecanismos de participación ciudadana o políticas como es el caso de las asociaciones campesinas

39 Gustavo Carrión, Gustavo, Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo, Arquitectura, ciudad y entorno, 21 de abril de 2008, At 145.

40 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-361 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos: 30 de mayo de 2017).

41 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-361 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos: 30 de mayo de 2017).

Estas formas de comunidades organizadas han denotado el carácter de democracia popular, aún a pesar de sus limitantes en materia administrativa, al llevar a cabo una serie de proyectos sociales que parten de las dinámicas de la economía parcelaria. Las ZRC han permitido de esta manera el desarrollo político-social de distintas comunidades que se han visto permeadas por el conflicto armado, la marginalización y la pobreza ante la inoperancia del Estado⁴². Concebir las ZRC como entes territoriales, la propuesta del presente artículo, brindaría a dichas zonas autonomía administrativa y daría real eficacia a la participación local en un sector social históricamente excluido.

3. ZONAS DE RESERVA CAMPESINA, MARCO LEGAL Y PERSPECTIVAS

La Constitución Política de 1991 prevé en sus artículos 64 y 65 la obligación de entablar mecanismos que permitan a la población campesina el acceso progresivo a la tierra, además de la protección estatal en materia de producción de alimentos y el desarrollo de las actividades agrícolas. Estas instituciones constitucionales solucionan hasta cierto punto las problemáticas de las zonas rurales del país y al conflicto generado por la propiedad sobre la tierra, ya que son una respuesta al momento histórico de la población campesina⁴³.

42 El trabajo campesino y su importancia para un proceso de sostenibilidad alimentaria en zonas rurales. <http://prensarural.org/spip/spip.php?article17332> (21 de julio de 2015). “*Los campesinos y campesinas del AMEM han vivido durante más de medio siglo, valiéndose más de organizaciones propias que de las instituciones del Estado, primero porque al estar en Parques Naturales, el Estado no ha podido invertir allí, segundo porque la institucionalidad del Estado se ha preocupado más por asistir al territorio desde la guerra que desde la inversión social. Pensar en un posconflicto en el AMEM pasa por buscar un consenso de reconocimiento legal de las normas de convivencia, porque es por medio de este mecanismo que se han podido zanjar conflictos propios entre vecinos, quizá amerite una reconstrucción desde la metodología que más le convenga a la población, pero con carácter vinculante con la Ley nacional, porque esto sí posibilitaría darle forma a la manera de existir de estos colombianos, como ciudadanos en una democracia participativa*” (comillas y cursivas por fuera del texto original).

43 Gaceta constitucional, Tomo 50, Acta Sesión Plenaria. Exposición: Carlos Ossa Escobar. Democratizar la economía. 20 de febrero de 1991. La propiedad sobre la tierra y la situación precaria del campesinado fueron temas a tratar en la Asamblea Nacional Constituyente como una problemática que hacía eco en el momento histórico, así lo narra Carlos Ossa: *Precisar y limitar la reglamentación del Estado en los negocios privados coincide con la norma que establece la función social de la propiedad. Este principio, vigente desde la reforma de 1936, debe mantenerse y desarrollarse para que, a través de la expropiación por la vía administrativa, el Estado pueda agilizar los procesos de reformas agrarias y urbanas, en respuesta a las apremiantes necesidades del presente y del futuro. En conclusión, se trata de un inmenso reto relacionado con vitales intereses de la comunidad, al cual debemos responder con una nueva Constitución que garantice el aumento de la riqueza, combata la desigualdad y derrote los privilegios* (comillas y cursivas por fuera del texto original).

Entre los mecanismos dados para fortalecer y proteger la población rural, además de cumplir con el mandato constitucional de garantizar el acceso progresivo a la tierra y con el fin de mejorar la calidad de vida en las zonas rurales del país, al ser estas las principalmente afectadas por el conflicto armado, se crea durante el gobierno de Cesar Gaviria la figura de las ZRC a partir de la Ley 160 de 1994, la cual fue reglamentada por el Decreto 1777 de 1996. La política desarrollada por el gobierno consistía en evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica, a partir del fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables⁴⁴. Por otro lado, buscó crear las condiciones para el desarrollo y consolidación de la economía campesina en las zonas respectivas, a partir del fortalecimiento de los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional⁴⁵.

Sin embargo, lo definido en la Ley 160, reducía las Zonas de Reserva Campesina, como instrumentos aplicables en zonas de colonización o expansión de la frontera agropecuaria, desconociendo o marginando la posibilidad de utilizarlas como instrumentos de ordenamiento del territorio tanto en la frontera agrícola como al interior de ésta, suponiendo una alternativa en procesos de desconcentración de la tierra⁴⁶.

Ante las problemáticas ocasionadas inicialmente por los límites impuestos a las ZRC, en 1996 bajo el contexto de la agitación de los cultivadores de coca para constituir Zonas de Reserva Campesina como medio para sustituir cultivos ilícitos⁴⁷, se expide el Decreto 1777 el cual entró a reglamentar el capítulo XIII de la Ley 160 del 1994 y estableció como ámbito de aplicación de las ZRC, además de las áreas de colonización y de predominio de baldíos, las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural. Esto abrió la posibilidad de establecer ZRC en el interior de la frontera agrícola. Diversos

44 Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Artículo 1. 5 de agosto de 1994. D.O. No. 41.479.

45 Estos puntos fueron desarrollados en el Decreto 1777 de 1996, art. 2°.

46 Juan David Barreto, Zonas de reserva campesina como instrumento de ordenamiento territorial para Colombia, El caso del municipio de cabrera, Ed. Universidad Nacional, 19, (2017).

47 Gabriel Martínez, Las Zonas de Reserva Campesina: alcances y perspectivas en el marco de la política de desarrollo agropecuario y rural, Ed. Tercer Mundo Editores, (1999).

sectores gremiales manifestaron su rechazo a este alcance del decreto básicamente por temor a las organizaciones campesinas; sin embargo, se mantuvo el texto original reglamentario⁴⁸. Además, en virtud del Decreto 1777/96, le corresponde al Estado y en especial a las entidades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino⁴⁹ la financiación en condiciones preferenciales y prioritarias de los planes de desarrollo e inversión de las ZRC⁵⁰, cuya ejecución queda en manos de los entes territoriales circundantes.

El artículo 80 de la Ley 160 de 1994 establece que las ZRC son áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA⁵¹, a petición de los ocupantes de los terrenos y teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos, se indican las extensiones mínimas y máximas de tierra que podrán adjudicarse bajo la figura de Unidades Agrícolas Familiares⁵². Además, se establecen los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

Efectivamente las ZRC han sido de trascendental importancia social y política en distintas regiones del país⁵³, lo cual se puede evidenciar a partir de la

48 Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento? <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article4066> (25 de Mayo de 2010).

49 Artículo 2 de la Ley 160 de 1994: Integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino las entidades oficiales y las del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario que realicen actividades relacionadas con los objetivos señalados en el inciso anterior, y además las organizaciones campesinas. Los organismos integrantes del sistema deberán obrar con arreglo a las políticas gubernamentales.

50 Artículo 4 del D.1777/96

51 Cabe establecer que actualmente no exista el INCORA y que en materia de reforma rural y propiedad sobre la tierra, está actualmente regulado mediante el Decreto Ley 2365 de 2015, -por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR): “las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder, en relación con los temas de desarrollo agropecuario y rural deben entenderse referidas a la Agencia de Desarrollo Rural”; y Según lo establece el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015 -por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura: “todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

52 el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 las define como: “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio” (comillas por fuera del texto original).

53 La Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) articula las organizaciones campesinas colombianas que buscan el reconocimiento pleno de los derechos del campe-

configuración de las mismas a lo largo del territorio nacional⁵⁴. Igualmente, su avance a la hora de proteger e incentivar la economía campesina ha podido, hasta cierto punto, mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales del país.

La importancia de las ZRC ha sido tal que hacen parte de la actual reforma agraria establecida en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera realizado entre las FARC y el Gobierno Nacional. Allí se busca la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, a partir de la contribución de los campesinos y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y demás en sus territorios, con un enfoque en la asociatividad solidaria⁵⁵.

Las limitantes administrativas y la visión netamente organizativo-económica de las comunidades campesinas, al tener estas profundas necesidades políticas, hacen que las ZRC, como han sido planteadas, no satisfagan los requerimientos necesarios para el desarrollo de la política pública local, debido a que estas dependen de las competencias territoriales tanto a nivel municipal como departamental y nacional. Esta situación se vería remendada a partir de la reforma constitucional al artículo 286 en virtud de la cual se establezcan las ZRC como entes territoriales de la nación, y que gocen por lo tanto de autonomía para la gestión de sus intereses, puedan gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

sinado y el ejercicio de la territorialidad a través de la figura de Zonas de Reserva Campesina. La ANZORC es un movimiento campesino con presencia en los territorios rurales de Colombia y reconocido nacional e internacional, por tener incidencia política con identidad campesina.

54 Héctor Andrés Bermúdez Bermúdez, La zona de reserva campesina del Guaviare —ZRCG dificultades para garantizar el acceso a la tierra y mejorar las condiciones de vida de los colonos— campesinos, Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, (2016). “Entre las asociaciones que pertenecen a la ANZORC se encuentra la Zona de Reserva Campesina del Guaviare, compuesta por asociaciones como ASOPROCAUCHO y ASOPROCEGUA conformadas principalmente por las marchas de organizaciones campesinas cultivadores de coca en 1996, además de la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra ubicada en el Magdalena Medio colombiano, formada por desplazados fruto del paramilitarismo del Estado. Ambas reservas se caracterizan por los avances realizados en materia de infraestructura social y desarrollo económico acorde a los Planes de Desarrollo Sostenible de cada uno, sin embargo, los avances han sido relativamente bajos debido a la intensidad del conflicto armado” (comillas y cursivas por fuera del texto original).

55 Página 11 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera.

4. BREVE ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y LA ORGANIZACIÓN CAMPESINA: IMPORTANCIA DE CONSTITUIR LAS ZRC COMO ENTIDAD TERRITORIAL

En las asociaciones campesinas, la producción en común es un elemento que se estructura en la ayuda mutua y la reivindicación colectiva. De esta manera se bosqueja el proyecto de una economía que se fundamenta en la fraternidad y la solidaridad.

Las ZRC abolen la tesis de la discontinuidad en el espacio público, dada su presencia territorial y el carácter democrático en el desarrollo económico parcelario. Así se fortalece la solidaridad democrática como fundamento de la asistencia y la expresión reivindicativa desarrollada por la auto organización y el movimiento social, ya que desenvuelve la igualdad de derechos entre las personas involucradas en la asociación de producción⁵⁶. *“Partiendo de la libertad de acceso al espacio público para todos los ciudadanos, se esfuerza por profundizar la democracia política a través de la democracia económica y social”*⁵⁷.

Con el objetivo de fomentar la economía popular y el desarrollo asociativo, las cooperativas poseen un papel preponderante. Sin embargo, surge la inquietud respecto a las ventajas de la gran explotación cooperativa y su posibilidad de acceso al campesino en todos aquellos campos en que esta es superior a la pequeña⁵⁸, ya que el eje estructural del modelo de producción campesino es la economía parcelaria materializada a partir de la propiedad sobre Unidades Agrícolas familiares (UAF)⁵⁹, o sobre cortas extensiones de tierra.

La propiedad parcelaria es aquella en la que el campesino es tanto propietario libre de su tierra, la cual aparece como mecanismo fundamental de producción, como instrumento indispensable de su acción de su trabajo y de su capital⁶⁰, por lo que se puede argüir, que la propiedad parcelaria constituye:

56 Jean-Louis Laville, La economía solidaria. Ed. Colección Primeros Pasos, (2016).

57 Jean-Louis Laville, La economía solidaria. Ed. Colección Primeros Pasos, 37, (2016).

58 Karl Kautsky, La cuestión agraria. Análisis de las tendencias de la agricultura moderna y de la política agraria de la social democracia, Ed. México Siglo Veintiuno, (1977).

59 Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Artículo 80. 5 de agosto de 1994. D.O. No. 41.479.

60 Grizel Donéstevez Sánchez, & Roberto Muñoz, El problema agrario y campesino: una perspectiva analítica desde la Economía Política marxista. En: La economía política contemporánea o por qué desaparecer la crítica a la economía política. Ed. Izquierda Viva, (2014).

a) La base sobre la que se fundamenta la independencia del pequeño productor campesino; b) es forma normal de la propiedad territorial de la pequeña explotación en que la posesión de la tierra es condición para la propiedad del obrero sobre el producto de su trabajo, y c) el agricultor como independiente o vasallo produce siempre sus medios de subsistencia por sí mismo, con su familia, independientemente y como trabajador asalariado⁶¹.

Esta forma de propiedad condiciona el dimorfismo de la pequeña explotación campesina y del sujeto económico que la protagoniza. De este modo, el campesino es un productor-trabajador, cuyo campo de acción lo constituye la tierra y su capital. Al ser propietario de la tierra, escoge el destino de su producción y es dueño del producto desarrollado, de esta manera el campesino es el principal gestor de su economía⁶².

A partir de lo anterior, la intensidad del trabajo o el grado de autoexplotación de la fuerza de trabajo del campesino y su familia depende tanto la satisfacción de sus necesidades como el grado de producción agrícola⁶³.

En otras palabras, no se toma la motivación de la actividad económica del campesino como la de un empresario que como resultado de la inversión de su capital recibe la diferencia entre el ingreso bruto y los gastos generales de producción, sino más bien como la motivación del obrero por un peculiar sistema de salario a destajo que le permite determinar por sí mismo el tiempo y la intensidad de su trabajo⁶⁴.

Sin embargo, la disponibilidad de una determinada cantidad de capital es una de las condiciones que influyen en el logro del equilibrio de la unidad doméstica⁶⁵ y al estar limitado por una pequeña explotación productiva, dada las circunstancias territoriales del campesinado además de la hostil relación con las

61 Grizel Donéstevez Sánchez, & Roberto Muñoz, El problema agrario y campesino: una perspectiva analítica desde la Economía Política marxista. En: La economía política contemporánea o por qué desaparecer la crítica a la economía política. Ed. Izquierda Viva, 145, (2014).

62 Grizel Donéstevez Sánchez, & Roberto Muñoz, El problema agrario y campesino: una perspectiva analítica desde la Economía Política marxista. En: La economía política contemporánea o por qué desaparecer la crítica a la economía política. Ed. Izquierda Viva, (2014).

63 Aleksandr Chayanov, La organización de la unidad económica campesina., Ed. Nueva Visión, (1974).

64 Ibidem

65 Germán Neira Fernández, Economía campesina. ¿Un modo de producción? Exposición y crítica de A.V. Chayanov, Ed. Cinep, (1978).

instituciones de crédito ocasionado por las circunstancias económicas de éste, la consecuencia se deriva en la marginalización de las circunstancias materiales del campesinado y su reproducción social al no tener capital suficiente para invertir en los medios de producción que posee⁶⁶.

Estos efectos provocan que el campesinado se vea obligado ya sea a la venta de su tierra, o a tener que adentrarse en las dinámicas del mercado laboral y asalariado para satisfacer sus necesidades, siendo así un trabajador campesino.

La existencia de un mercado de fuerza de trabajo permite a los campesinos pobres un empleo, como vía de complementación a sus ingresos y a las normas de consumo prediales. Así, los campesinos se convierten en obreros parciales o en asalariados a tiempo completo, cuando definitivamente no pueden conservar la hacienda⁶⁷.

En el marco de la economía solidaria, los proyectos cooperativos de producción, como es el caso de las ZRC, suplen las complejidades surgidas a partir de la economía parcelaria, como lo es la dificultad en el acceso de capital y la limitada producción familiar, al garantizar la asociación a nivel productivo y la financiación estatal en virtud del Decreto 1777 de 1996. De esta manera, al focalizar la producción agraria con dinámicas asociativas, se trata de asegurar la satisfacción de las necesidades locales a partir de la producción mancomunada y de la ampliación de la democracia, al estructurar asociaciones con participación directa en los planes de desarrollo.

A partir de lo expuesto previamente, las ZRC pueden ser consideradas como forma de “autogobierno” a partir de la materialización de la participación local en comunas y la gestión colectiva de los bienes con el propósito de desarrollar política pública en materia económica, ambiental y social⁶⁸.

Las dinámicas de democracia popular y autogobierno, integran puntos esenciales que se ajustan a la base de las ZRC como es el caso de la autonomía, la

66 Grizel Donéstevez Sánchez, & Roberto Muñoz, El problema agrario y campesino: una perspectiva analítica desde la Economía Política marxista. En: La economía política contemporánea o por qué desaparecer la crítica a la economía política. Ed. Izquierda Viva, (2014).

67 Grizel Donéstevez Sánchez, & Roberto Muñoz, El problema agrario y campesino: una perspectiva analítica desde la Economía Política marxista. En: La economía política contemporánea o por qué desaparecer la crítica a la economía política. Ed. Izquierda Viva, 163, (2014).

68 Julián Camilo Barreto García, Política pública endógena de ordenamiento territorial en las zonas de reserva campesina: narrativas, contranarrativas y metanarrativas, Nuevo Derecho, julio-diciembre de 2013, At 89.

cual es concebida en el presente artículo como forma de autodeterminación y control por parte de una comunidad sobre las condiciones materiales que permiten la reproducción de la vida en un territorio. Esto se debe a que el campesinado que conforma una comunidad en una zona determinada, se plantea ordenar él mismo de acuerdo con su propia cosmovisión de lo que concibe como desarrollo⁶⁹.

Sin embargo, estas formas asociativas son de carácter limitado al no presentarse el reconocimiento legal para llevar a cabo las competencias necesarias para un efectivo autogobierno. La posibilidad de decidir solidariamente las dinámicas de producción agraria no garantiza la institucionalidad necesaria para llevar a cabo la política pública local, ya que son necesarias autoridades de gobierno, dirección de recursos y mecanismos de planeación para gestionar los intereses de las comunidades.

Bajo el contexto del conflicto armado y las circunstancias históricas de las zonas rurales del país, la contribución principal del ordenamiento territorial es la de guiar la construcción de espacios sociogeográficos y administrativos, donde se exprese libremente la sociedad civil como poder autónomo y gobierno popular.⁷⁰Dicho esto, con el objetivo de superar la pauperización del agro colombiano, es necesario fortalecer las unidades de administración desde abajo.

De esta manera, las asociaciones campesinas, más allá de poseer una dimensión socioeconómica, es imperante que se desarrollen bajo una dimensión sociopolítica como ente territorial, en fortalecimiento de la democracia participativa de las asociaciones campesinas y como mecanismo que rompa con los esquemas verticales de la administración en las zonas rurales del país.

5. CONCLUSIÓN

La propuesta elaborada en el presente artículo, tiene como fundamento el marco de la construcción de la paz, la armonización entre la democracia participativa y el ordenamiento territorial del país, desde las organizaciones comunales y las asociaciones campesinas como entes territoriales a partir de las ZRC, más allá de constituirse únicamente como cuerpos solidarios de producción y organización campesina.

69 Marquetalia y el inicio del conflicto armado contemporáneo. <http://prensarural.org/spip/spip.php?article14346> (6 de junio de 2014).

70 Orlando Fals Borda, *Guía Práctica del Ordenamiento Territorial en Colombia: Contribución Para la Solución de Conflictos*, Análisis Político, enero-marzo de 1999, At. 82.

Resulta evidente que para reconstruir de manera estable la gobernabilidad local, como base de la regional y la nacional, tenemos que apelar a la base primigenia del poder que es el pueblo soberano. Se le considera constituyente primario de la sociedad y del Estado. Por lo tanto, se necesita reconocer, articular y hacer respetar la organización propia o autónoma de la sociedad civil que se expresa en movimientos sociales y en espacios vitales mínimos, empezando con la gente de carne y hueso que habita veredas, laderas, barrancos, o valles, el “pueblito viejo” desarraigado que vive de su fuerza de trabajo.⁷¹

La reforma constitucional planteada al artículo 286 de la Constitución Política pretende, bajo el contexto de conflicto armado y la exclusión socioeconómica del sector rural en el país, fortalecer las vías institucionales a partir de las cuales el campesinado pueda participar directamente en las circunstancias que afectan su diario vivir. Las actuales organizaciones comunales y asociativas a pesar de democratizar los lineamientos de producción agraria, no tienen la competencia para desarrollar las políticas públicas necesarias para garantizar el autogobierno y la eficacia de la participación local, fundamentales para el empoderamiento del campesinado y su desarrollo político y social, ya que estas funciones le conciernen a los entes territoriales locales y a las entidades departamentales y nacionales. Esta situación se ve remediada a partir de la conformación de las ZRC como entidad territorial, al investir a estas organizaciones de una serie de funciones que materializan las aspiraciones campesinas locales, además de garantizar la presencia estatal en zonas históricamente olvidadas y marcadas por la violencia.

6. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Aleksandr Chayanov, La organización de la unidad económica campesina., Ed. Nueva Visión, (1974).
- Ana María Iregui Bohórquez, Jorge Ramos Forero, & Luz Amparo Saavedra Abadía, Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Borradores de economía, marzo de 2001, At. 1.
- Armando Enrique Colón Cárdenas, & Enrique Antonio Delvecchio Domínguez, Ordenamiento territorial, autonomía y regionalización en Colombia, Ed. Universidad del Atlántico, (1999).
- Augusto Hernández, El principio de autonomía de las entidades territoriales. Anuario de Derecho Constitucional, 2003, At. 1.

71 Orlando Fals-Borda, Acción y espacio. Autonomías en la nueva república, Ed. Tercer Mundo, 47. (2000).

- Augusto Hernández, El ordenamiento territorial colombiano más allá de la constitución de 1991. Anuario de Derecho Constitucional, 2014, At. 1.
- ¡Basta ya!. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>. (Julio de 2017).
- Beatriz Galán, Participación Campesina para una Agricultura Sostenible en Países de América Latina, Ed. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1994).
- Charles David Collins, The rise and fall of the national ‘decentralized agencies’ in Colombia, Public Administration & Development, abril de 1989, At. 129.
- Comisión segunda de la Asamblea Nacional Constituyente http://enciclopedia.banrep cultural.org/index.php?title=Comisi%C3%B3n_segunda_de_la_Asamblea_Nacional_Constituyente#Proyectos_de_Reforma_Constitucional. (7 de junio de 2018).
- El trabajo campesino y su importancia para un proceso de sostenibilidad alimentaria en zonas rurales. <http://prensarural.org/spip/spip.php?article17332> (21 de julio de 2015).
- Gabriel Martínez, Las Zonas de Reserva Campesina: alcances y perspectivas en el marco de la política de desarrollo agropecuario y rural, Ed. Tercer Mundo Editores, (1999).
- Gaceta constitucional, Tomo 50, Acta Sesión Plenaria. Exposición: Carlos Ossa Escobar. Democratizar la economía. 20 de febrero de 1991.
- Germán Neira Fernández, Economía campesina. ¿Un modo de producción? Exposición y crítica de A.V. Chayanov, Ed. Cinep, (1978).
- Grizel Donéstevez Sánchez, & Roberto Muñoz, El problema agrario y campesino: una perspectiva analítica desde la Economía Política marxista. En: La economía política contemporánea o por qué desaparecer la crítica a la economía política. Ed. Izquierda Viva, (2014).
- Gustavo Carrión, Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo, Arquitectura, ciudad y entorno, 21 de abril de 2008, At 145.
- Héctor Andrés Bermúdez Bermúdez, La zona de reserva campesina del Guaviare - ZRCG dificultades para garantizar el acceso a la tierra y mejorar las condiciones de vida de los colonos – campesinos, Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, (2016).
- Hésper Eduardo Pérez Rivera, Constitución, capitalismo y política: algunos aspectos de la reforma constitucional de 1968 en Colombia, Revista Colombiana de Sociología, 1988, At. 51.
- James Iván Coral Lucero, Aproximaciones ideológicas a la reforma constitucional de 1910 en Colombia. Papel Político, Papel Político, 9 de febrero de 2016, At. 373.
- James Zacrickson, La violencia in Colombia: An anomaly in terrorism, Conflict Quarterly, 1989, At. 5.
- Jean-Louis Laville, La economía solidaria. Ed. Colección Primeros Pasos, (2016).
- Juan David Barreto, Zonas de reserva campesina como instrumento de ordenamiento territorial para Colombia, El caso del municipio de cabrera, Ed. Universidad Nacional, (2017).

- Julián Camilo Barreto García, Política pública endógena de ordenamiento territorial en las zonas de reserva campesina: narrativas, contranarrativas y metanarrativas, Nuevo Derecho, julio-diciembre de 2013, At 89.
- Julio César Morales. Incidencia de la reforma agraria de 1936 en la creación de autodefensas campesinas en Colombia, Ed. Universidad del Rosario, (2014).
- Karl Kautsky, La cuestión agraria. Análisis de las tendencias de la agricultura moderna y de la política agraria de la social democracia, Ed. México Siglo Veintiuno, (1977).
- Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento? <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article4066> (25 de Mayo de 2010).
- Luis Leguizamón, Temas de ordenamiento territorial, Ed. Ibáñez, (2014).
- Marquetalia y el inicio del conflicto armado contemporáneo. <http://prensarural.org/spip/spip.php?article14346> (6 de junio de 2014).
- Norman Offstein, An historical review and analysis of colombian guerrilla movements FARC, ELN and EPL, Desarrollo y Sociedad, diciembre de 2013, At. 99.
- Orlando Fals Borda, Guía Práctica del Ordenamiento Territorial en Colombia: Contribución Para la Solución de Conflictos, Análisis Político, enero-marzo de 1999, At. 82.
- Orlando Fals-Borda, Acción y espacio. Autonomías en la nueva república, Ed. Tercer Mundo, (2000).
- Robert Louis Gilmore, El federalismo en Colombia 1810-1858. Ed. Universidad Externado de Colombia, (1995).

Jurisprudencia

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-361 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos: 30 de mayo de 2017)
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara: 14 de abril de 1994).
- Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Proceso 2149 (334-E), M.P. Jorge Carreño Lueñas: 24 de mayo de 1990.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Proceso 2214 (351-E), M.P. Jorge Carreño Lueñas: 9 de octubre de 1990.

Marco normativo

- Acto legislativo n.º 1 de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. 17 de diciembre de 1968. D.O. No. 32673
- Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. 5 de agosto de 1886 (Colombia).
- Decreto 1777 de 1996. [Ministerio de Agricultura]. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina. 4 de octubre de 1996.
- Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. 5 de agosto de 1994. D.O. No. 41.479.

- Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 29 de junio de 2011.D.O No. 48.115.