



Bogotá, agosto 16 de 2017

Honorables Magistradas y Magistrados
Corte Constitucional

Referencia: Intervención de GPAZ en la Audiencia Pública en el marco de la revisión oficiosa de constitucionalidad del decreto 902 de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*

A nombre de GPAZ, Grupo de Trabajo el Género en Paz¹, agradecemos a la Corte la citación que nos ha extendido para participar en esta Audiencia.

Nuestra intervención la hemos estructurado en tres apartados. En primer lugar, nos referiremos a lo que hemos denominado la existencia de un sesgo anticampesino reforzado en razón al género para el acceso a la tierra. En segundo lugar, responderemos a la tercera pregunta del segundo bloque del Auto de citación sobre la constitucionalidad del artículo 6 del decreto 902 de 2017, y finalmente, mencionaremos algunos artículos puntuales que consideramos presentan problemas de inconstitucionalidad.

1. Sesgo anticampesino reforzado en razón del género²

En Colombia la estructura agraria se caracteriza por el grave problema de la concentración de la tierra. Situación que entre otros aspectos evidencia, aquellos que varios analistas han caracterizado como el fracaso de la reforma agraria, rasgo que diferencia a Colombia de otros países de la región. Lo que ha llevado al Profesor Mauricio Uribe López a afirmar la existencia de un sesgo anticampesino, que se expresa en un desarrollo desigual que tiene en su base un proceso de acumulación originaria permanente, en donde la dinámica rural expulsa a una parte de la población del campo hacia la informalidad y la ilegalidad urbanas, y a otras, hacia zonas alejadas, más allá de la frontera agraria, factor que ayudaría a explicar nuestra guerra de larga duración, que justo ahora tratamos de modificar a través del Acuerdo Final³.

Ahora bien, compartiendo la lectura del profesor Uribe lo que queremos plantearle a la Corte es la necesidad de tener presente la manera como ese sesgo anticampesino es reforzado en razón del género. Así se deduce de estudios como los de Magdalena León, Diana Deere⁴, y

¹ Grupo de Trabajo GPaz: Género en la Paz. Grupo de Trabajo de activistas Feministas, Lbti, Académicas, Víctimas y Defensoras de Derechos Humanos, para la implementación del enfoque de género en la construcción de la Paz

² Algunas de las reflexiones contenidas en este apartado hacen parte del texto de trabajo elaborado por Dejusticia sobre la situación de las mujeres cocaleras en la zona andinoamazónica.

³ Mauricio López Uribe. La Nación Vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

⁴ Carmen Diana Deere y Magdalena León. Género, propiedad y empoderamiento, tierra, Estado y mercado en América Latina. TM Editores UN Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá, 2000.



Maria Fernanda Sañudo⁵, quienes han puesto de manifiesto cómo, además de las barreras que comparten las campesinas con sus compañeros, deben enfrentar barreras de exclusión histórica en la formulación y aplicación de la política de acceso a tierras.

En esta misma línea, la Corte Constitucional ha llamado la atención sobre “La posición asimétrica de las mujeres colombianas frente a la propiedad de la tierra, además de ser uno de los riesgos de género específicos a los que están expuestas en el marco del conflicto armado, constituye un patrón estructural de discriminación preexistente en la sociedad colombiana, y agravado en el caso de las mujeres desplazadas por la violencia” (Auto 092 de 2008)

Dicho sesgo anticampesino reforzado en razón al género ha tenido consecuencias palpables, que se traducen en el acceso de menos tierra y de menor calidad para las campesinas. Un ejemplo de ello se observa en los datos para el periodo 1988-2012, suministrados por el Incoder y trabajados por el Centro Nacional de Memoria Histórica en los que se concluye que la diferencia entre hombres y mujeres en materia de acceso a tierras a través de la adjudicación en este periodo, alcanza 2.777.986 hectáreas⁶.

Partiendo de la existencia de este sesgo campesino reforzado en razón al género, la pregunta que surge es: ¿Por qué es tan importante el acceso a la tierra para las mujeres campesinas? De acuerdo con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia al referirse a la conceptualización de lo campesino en Colombia señala algunas dimensiones y premisas que resultan necesarias para la comprensión del campesinado, dentro de las que se encuentra la dimensión sociológica-territorial. Aclarando que los campesinos no son todos los habitantes del campo y del mundo rural, existiendo una forma distinta de habitar el mundo. Así, “Los campesinos describen atributos específicos en su vida rural, que toman forma en su imbricación estrecha con la tierra y el territorio de la región que habitan”⁷

A partir de dicho concepto se evidencia la relevancia de la tierra para el campesinado como garantía de otros derechos, entre ellos, el derecho iusfundamental a la territorialidad campesina, a la vivienda, a la alimentación (las unidades campesinas son un factor estabilizador respecto a la producción de alimentos), y al trabajo.

Sin embargo y de manera particular en el caso de las mujeres campesinas, existen al menos tres elementos por los cuales el acceso a la tierra es estratégico. En primer lugar, porque al estar tan presente el cuidado de la familia y al ser ellas quienes generalmente quedan a cargo de las hijas y los hijos al momento de la disolución de las parejas o de abandono por parte de sus compañeros, el acceso a la tierra de las campesinas garantiza el acceso a derechos (tierra, vivienda, alimentación) a una mayor parte de la población rural. En segundo lugar y relacionado con el punto anterior, porque de acuerdo con Magdalena León el acceso a la tierra en el caso de las mujeres crea mayores posibilidades de bienestar, en donde la tierra se convierte en un elemento que garantiza un mejor nivel de vida para la mujer, para su familia y para la sociedad en su conjunto, teniendo en cuenta la manera diferencial como se produce

⁵ Maria Fernanda Sañudo Pazos, Tierra y Género. Universidad Javeriana. Bogotá, 2015

⁶ Centro Nacional de Memoria Histórica. Tierra y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas. Bogotá, CNMH, 2016, P. 172 y 217.

⁷ ICANH. Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia. Febrero de 2017. P. 2 y 3



el gasto al interior de las familias (León, 2008). En tercer lugar, porque su acceso significa en la práctica, mayores posibilidades de autonomía económica, y en consecuencia el incremento de poder de negociación al interior de la familia, así como mejores condiciones para dar por terminadas relaciones de violencia.

Por todo lo anterior, desde GPAZ, queremos resaltar la importancia de la incorporación del enfoque de género a través de la adopción de medidas afirmativas, para promover la igualdad y la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz, y para que las mujeres rurales puedan acceder, en igualdad de condiciones, a los planes y programas contenidos en el Acuerdo Final.

El decreto 902 incorpora, el enfoque de género en importantes aspectos relacionados con el acceso y formalización de la tierra, pero es insuficiente.

Las medidas establecidas en los art 4, 9 y 14 cumplen el estándar de ser medidas afirmativas que garantizan un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a las mujeres rurales en tanto grupo humano tradicionalmente discriminado, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social. También destacamos las medidas contempladas en los artículos 23, 25 y 43 en tanto aseguran un enfoque diferenciado sin que lleguen a configurarse en medidas afirmativas. Ahora bien, son insuficientes las anteriores medidas al menos por tres razones:

1. No basta con establecer un trato preferente, en materia de acceso y formalización, sino se aseguran medidas específicas que garanticen el efecto deseado con las medidas afirmativas, como por ejemplo, garantizar que al menos el 50% de la tierra que irá al Fondo de Tierras será entregado a las mujeres rurales⁸.

⁸ Para el desarrollo de este tipo de medidas desde GPAZ hemos propuesto la adopción de las siguientes medidas adicionales:

1. Qué mínimo el 50% de las tierras materia de la política de acceso a tierras sean entregadas a mujeres en los casos de titulación individual.
2. No puede condicionarse el subsidio a la exigencia de un proyecto productivo de alta competitividad, sin exclusión de acompañamiento técnico adecuado de manera permanente para asegurar la productividad del mismo. Si se establece algún requisito en este sentido, se garantizará el acompañamiento permanente a las mujeres incluso antes de presentar la solicitud.
3. Cuando el subsidio sea a la pareja, siempre tendrá que entregarse copia de los títulos a las mujeres y a los varones. Podrán asignarse subsidios a parejas del mismo sexo.
4. Es necesario considerar la calidad de tierra que se entrega a las mujeres, previniendo la repetición de prácticas como la mayor concentración de tierras de baja calidad y con mayores dificultades para la productividad en cabeza de mujeres
5. Los programas de subsidio crédito y formalización deben garantizar: i. una masiva difusión del programa y el procedimiento en las zonas priorizadas y entre las organizaciones de mujeres y rurales; ii. Medidas pedagógicas para que las mujeres conozcan mejor sus derechos a la tierra;
6. Medidas orientadas a resolver los conflictos familiares relacionados con la propiedad -sucesiones y liquidación de sociedades conyugales/patrimoniales- incluyendo jornadas masivas de jueces de paz y/o jueces de familia rurales y/o judicantes que obren como jueces de familia rurales.



2. En el decreto no se toman medidas que garanticen la participación efectiva de las mujeres en los espacios creados por el decreto 902/17, entre ellos en los planes de ordenamiento social de la propiedad rural⁹.
3. El decreto no define el enfoque de género que pretende desarrollar. Asunto que se ha extendido a otras normas que desarrollan el Acuerdo Final.

Hay que recordar, que el Acuerdo de Paz, señaló la necesidad de adoptar los enfoques de género, diferencial y territorial con relación a los planes y programas que lo implementen. Sin embargo, el decreto 902, en su artículo 43, al igual que ocurre con otras normas que desarrollan el Acuerdo Final, adoptan denominaciones de diverso orden, que explican de diferente manera el alcance de cada uno de ellos. Desde GPaz, le solicitamos a la honorable Corte las pautas para armonizar la comprensión de los enfoques territorial, diferencial y de género entre el Acuerdo de Paz y el marco normativo que lo desarrolla.

2. ¿La introducción de sujetos de formalización a título oneroso contemplada en el artículo 6° se ajusta a la Constitución?

Premisas previas

1. Consideramos que de manera general el decreto 902 cumple con los parámetros constitucionales fijados en las sentencias C-160, C-174, C-224, C-253, C-289 y C-331 de 2017, para el ejercicio de las facultades extraordinarias, al reunir los criterios tanto formales como materiales. Sobre este punto solo queremos hacer referencia a la intervención presentada por Dejusticia ante la Corte en donde se analiza en detalle este aspecto.
2. Dejar presente que, si bien el decreto 902 no desarrolla a cabalidad el enfoque de género, especialmente a través de la construcción de medidas afirmativas para el acceso a la tierra por parte de las mujeres campesinas, desde GPaz consideramos que es un cuerpo normativo fundamental para el desarrollo del punto uno del Acuerdo Final.

Respuesta a la pregunta planteada:

Si bien desde GPaz reconocemos la importancia del proceso de formalización, en especial para las mujeres campesinas, entre otras razones porque el reconocimiento de su derecho a la propiedad disminuye las posibilidades de despojo, no solo en el marco del conflicto armado, sino también por parte de sus parejas, y porque se mejoran las condiciones para que ellas puedan permanecer en sus territorios, consideramos que el artículo sexto no supera el análisis de constitucionalidad, al menos por 3 razones: 1. Por no cumplir con los parámetros fijados dentro del Acuerdo Final, 2. Por desconocer el derecho de acceso a la tierra de

7. Como medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres en la formulación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural se propone: 1. Impulsar la participación paritaria y 2. Establecer medidas que disminuyan los obstáculos de las mujeres para la participación ciudadana relacionados con sus labores de cuidado y reproducción (Acuerdo de Paz, 2.2.6. pág. 49)



trabajadoras y trabajadores agrarios y a la territorialidad campesina, y 3. Por poner en peligro el derecho a la restitución de las víctimas de despojo o abandono forzado.

Primero, no existe un vínculo verificable entre la materia precisa del acuerdo y el contenido de dicho artículo. El Acuerdo Final respecto a la formalización masiva de la propiedad rural, definió varios parámetros, entre ellos, manifestó de manera expresa en el punto 1.1.5. la aplicación de la formalización en la pequeña y mediana propiedad, priorizando las zonas donde se implementen los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. De acuerdo con el Artículo 6 y en su articulación con el art. 3 se define como sujetos de formalización a título oneroso, a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, cuyo patrimonio neto sea superior a los 700 smmv, quienes tendrían la capacidad de buscar la formalización de grandes propiedades, lo que no se sujeta a lo dispuesto en el Acuerdo Final.

Segundo, con el art. 6 se produce un cambio de régimen en materia de formalización. Si bien con anterioridad al decreto 902 se regulaba la formalización de la propiedad rural, de acuerdo con la Ley 1753 de 2015¹⁰ esta se restringía a la formalización de tierras de naturaleza privada de trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores. El decreto 902 amplió ese universo al permitir la formalización poseedores de grandes capitales. Cambio que se produjo sin que el Estado cuente con la información necesaria para determinar con claridad, si los bienes que se pretenden formalizar son predios baldíos o de naturaleza privada.

Es necesario recordar que La Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014, estudió una de las situaciones graves de fuga de baldíos, concretamente a través de la prescripción adquisitiva de dominio que se ha dado en el país sobre estos bienes. En donde ordenó, hace tres años, la creación de un plan nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país y su recuperación.

En el proceso de seguimiento de dicha sentencia, ha quedado demostrada la deficiencia de los sistemas de información de la ANT, del IGAC y de la Superintendencia de Notariado y Registro. De acuerdo con las respuestas de la ANT solo en el 2025 tendríamos certeza de que predios son y cuales no son baldíos. Adicionalmente según cálculos de la Superintendencia, solo por prescripción adquisitiva de presuntos baldíos tendría que iniciarse el proceso de clarificación de 26.926 predios que afectan más de 1`202.366 hectáreas.

Es decir, el universo de presuntos predios baldíos que es necesario clarificar rebasa el millón de hectáreas, sin embargo, sin tener claridad en este universo que puede ser mucho mayor, el art. 6 del decreto 902, establece un proceso de formalización masiva, que incluye a los sujetos

¹⁰ ARTÍCULO 103. Formalización de la propiedad rural. Sin perjuicio de las disposiciones propias para la titulación de baldíos o regularización de bienes fiscales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad ejecutora que este determine, gestionará y financiará de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores. Esta posesión debe respetar las exigencias legales de la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión, saneamiento de que trata la Ley 1561 de 2012 o ratificación notarial de negocios jurídicos, según sea el caso.



a título oneroso. De acuerdo con datos de la ANT se entregarían 1.226 títulos de propiedad en menos de dos meses aplicando el Decreto 902/17¹¹.

En consecuencia, el riesgo de titular presuntos predios baldíos a quienes no son sujetos de reforma agraria, son muy altas, situación con la que se repetiría la apropiación de baldíos por sujetos poderosos de la ruralidad, como ha ocurrido desde inicios de la República, tal y como lo describió de manera brillante la profesora Catherin LeGrand¹².

A nuestro juicio, la ausencia de diálogo entre el decreto 902 y las órdenes judiciales de la Sentencia 488 de 2014 configura una violación del artículo 64 de la Constitución Política, al disminuir los bienes disponibles para que el Estado pueda garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y el derecho a la territorialidad campesina (Sentencias-623 de 2015, SU-426 de 2016).

Sobre este punto es importante destacar el precedente jurisprudencial establecido en sentencias como la C-644 de 2012, C-623 de 2015, la SU-235 de 2016, SU-426 en relación con la destinación constitucional que deben tener los bienes baldíos, como bienes estratégicos para el cumplimiento de los fines establecidos en el art.64. Se ha afirmado por ejemplo como “los baldíos están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras, y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y cooperativas”.

Precedente que se reafirmó, con la sentencia C-077 de 2017 que estudió la constitucionalidad de la Ley 1776/16 que crea las Zidres, ley que si bien autoriza la posibilidad de entrega del uso de estos bienes a sujetos que no son sujetos de reforma agraria, la constitución de las Zidres es excepcional frente al régimen de baldíos establecido en la Ley 160 de 1994. Concretamente nos referimos al carácter concurrente de los requisitos que deben cumplirse para su conformación: deben ser zonas aisladas de los centros urbanos más significativos; que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; que tengan baja densidad poblacional; que presenten altos índices de pobreza; y que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos (inciso 2 del artículo 1 de la Ley 1776). Y por otra parte no pueden destinarse para la constitución de Zidres inmuebles aptos para la constitución de unidades agrícolas familiares, que puedan ser objeto de adjudicación a campesinos y campesinas.

Por último, consideramos que el artículo 6 puede poner en peligro el derecho a la restitución de las víctimas de despojo en el marco del conflicto armado. El decreto 902 no dialoga de manera suficiente con la Ley 1448 de 2011, de allí que sea posible que bienes que no estén inscritos en el registro de bienes despojados o abandonados, o que no hayan sido solicitados en restitución, puedan ser objeto de formalización. Es importante evidenciar que el proceso de restitución aún no ha terminado, y su implementación en el sur del país recién inicia.

¹¹ <http://www.agenciadetierras.gov.co/2017/07/12/1-226-titulos-de-propiedad-seran-entregados-en-menos-de-dos-meses-aplicando-el-decreto-ley-de-tierras/>

¹² LEGRANDE, Catherine. Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950. Primera edición. Traducido por Hernando Valencia Bogotá D.C. Universidad Nacional de Colombia, 1988.



En consecuencia, de manera respetuosa le solicitamos a la Honorable Corte, que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 6, sujetando su entrada en vigencia a la terminación del plan nacional de clarificación de la propiedad, de la conformación del censo de baldíos, y de la culminación del proceso de restitución en las zonas a intervenir. Solo así se protegerían a cabalidad el derecho de acceso a la tierra por sujetos de reforma agraria y el derecho a la territorialidad campesina.

3. Otros artículos que consideramos presentan problemas de constitucionalidad.

Dentro del decreto 902 existen otros artículos que a nuestro juicio, presentan problemas de constitucionalidad, sin embargo debido al tiempo disponible solo los mencionaremos haciendo alusión a las disposiciones constitucionales en tensión.

- Inciso 3 del artículo 25.

La adjudicación directa se limita a las zonas focalizadas. De acuerdo a los tiempos trazados, la anterior disposición es contraria a la cláusula de igualdad, al crear un trato diferenciado que resulta discriminatorio frente a aquellas personas sujetos de reforma agraria que se encuentran por fuera de dichas zonas.

- Artículo 82 que se refiere a la vigencia del art. 65 inciso 4 de la Ley 160 de 1994 sobre la acción de reversión.

Con la eliminación de la acción de reversión de bienes adjudicados cuando se compruebe la violación de normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, se ponen en peligro diversas normas constitucionales, entre ellas el artículo 64, y el art. 8 de la Constitución.

- Inciso 4 del artículo 45

Restringe el derecho a la participación de las comunidades directamente involucradas en los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.