

**Bogotá, 11 de julio de 2017**

**Honorable Magistrada  
GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO  
Magistrada ponente  
E. S. D.**

**Referencia:** Intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad en el proceso de constitucionalidad RDL-034 que revisa el Decreto Ley 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”*

César Rodríguez Garavito, Rodrigo Uprimny Yepes, Nelson Camilo Sánchez León, Irina Junieles Acosta, Hobeth Martínez Carrillo, Gabriela Eslava Bejarano, Ana Jimena Bautista Revelo y Maryluz Barragán González, director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, presentamos la siguiente intervención ciudadana dentro del proceso de constitucionalidad RDL-034 que revisa el Decreto Ley 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”*.

En la presente intervención, presentamos los argumentos por los que estimamos que la mayor parte del Decreto Ley 902 de 2017 es constitucional (con excepción de los artículo 4, 5 y 6), pues a través del procedimiento de acceso y formalización y el fondo de tierras se busca alcanzar uno de los fines del Estado (Art. 64 de la C.P) y del Acuerdo de Paz que es implementar una política de reforma rural integral que solucione la problemática de pobreza y concentración de la tierra en el campo colombiano. Para sustentar esta posición dividiremos nuestra intervención en seis secciones.

En la primera parte realizamos unas reflexiones sobre la necesidad de una política de reforma rural integral para darle solución a las dificultades que se enfrentan en las zonas rurales en Colombia. Para ello, destacamos unos datos oficiales que dan cuenta de los altos niveles de pobreza de la población rural y la problemática de la concentración de la tierra rural, y su relación con el conflicto armado.

En la segunda parte, presentamos el alcance del decreto y la importancia del mismo para avanzar en la implementación de lo establecido en el punto 1 del Acuerdo Final para la Paz. En particular, analizamos las medidas y mecanismos que trae la norma, tales como el Registro de Sujetos de Ordenamiento (En adelante: RESO) y el Fondo de Tierras, los cuales se diseñaron

para la promoción del acceso a la tierra rural, el ordenamiento social y ambiental del territorio, y garantizar el desarrollo sostenible.

En la tercera sección, argumentamos como en nuestro concepto, el Presidente de la República cumplió con los parámetros constitucionales fijados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional para el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, las cuales le permiten expedir el decreto ley objeto de revisión. En este sentido, luego de proveer una descripción sobre los criterios que ha tenido en cuenta la Corte Constitucional para analizar los decretos ley expedidos en uso de las facultades presidenciales para la paz, analizamos como el Decreto Ley 902 de 2017 cumple con los requisitos formales (cumplimiento de reglas de competencia orgánica, temporal y motivación del acto) y materiales (satisfacción de los criterios de conexidad y estricta necesidad).

En la cuarta sección realizamos un estudio de constitucionalidad sustantivo de los artículos 4 y 5 del Decreto ley 902 de 2017 como consecuencia de la eliminación del requisito de ocupación previa para acceder a la adjudicación de tierra. En este aparte sostenemos que esta modificación afecta la garantía de que los programas de reforma rural se dirijan, principalmente, a sujetos con vocación agraria.

En la quinta sección realizamos el análisis constitucional sustantivo del Decreto Ley 902 de 2017 y presentamos la argumentación por la cual la expresión “*o superiores*” del artículo 6 del decreto relacionada con los sujetos de formalización a título oneroso, debe ser declarada inexecutable. Lo anterior, considerando que es una medida que facilita el saneamiento de situaciones irregulares en la tenencia de la tierra, particularmente de procesos de acumulación en que se violaron los topes de la UAF, lo cual resulta contrario no solo a los parámetros fijados en el Acuerdo de Paz sino que también contradice el principio de progresividad contemplado en el artículo 64 constitucional.

Por último, en la sexta sección presentaremos las solicitudes derivadas del análisis de constitucionalidad que realizamos a lo largo de la intervención.

## **I. IMPORTANCIA DE LAS MEDIDAS PARA ADOPTAR LA REFORMA RURAL INTEGRAL EN UN CONTEXTO DE POSCONFLICTO EN COLOMBIA**

Las condiciones indignas de la vida en el campo y la falta de acceso a la tierra han estado ligadas al conflicto armado colombiano, y el proceso que llevó al Acuerdo de Paz, dio lugar al reconocimiento de la importancia de abordar este problema, convirtiéndolo en uno de los temas prioritarios de la negociación, destacándolo en el Punto 1 del Acuerdo Final como: “*Reforma Rural Integral. Hacia un nuevo campo colombiano*”. Considerando lo anterior, en esta primera parte de la intervención destacaremos algunos datos oficiales que dan cuenta de los altos niveles de pobreza de la población rural y la problemática de concentración de la tierra rural, así como un análisis sobre su relación con el conflicto armado en Colombia.

La jurisprudencia constitucional reconoce al campo como un bien jurídico de especial protección constitucional, entendido como un conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria y espacio natural de la población campesina. El deber del Estado, en relación con generar acciones

para asegurar el acceso al título de propiedad, está consagrado textualmente en el artículo 64 de la Constitución Política que plantea “*Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (...)*”. Así mismo, se señala la obligación de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, atándolo a la garantía de derechos subjetivos, individuales y colectivos como la seguridad alimentaria. Particularmente, en la sentencia C- 623 de 2015 se ha fijado el alcance del artículo 64 señalando que de allí se deriva el derecho al territorio, que implica el acceso a tierras con calidad de vida adecuada y la obligación del Estado de garantizar ese derecho.

A pesar de lo anterior, los estudios más recientes realizados por el Gobierno nacional, dan cuenta del rezago del campo colombiano, de las precarias condiciones de la vida campesina, y el fracaso de las políticas implementadas para este sector. Específicamente, las conclusiones de la Misión para la Transformación del Campo<sup>1</sup>, desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP- en 2014, plantea como elemento central de diagnóstico que “*de acuerdo con las categorías de ruralidad definidas por la Misión, los niveles de pobreza son mayores en las zonas rurales del país tanto si se miden por ingresos como por el indicador de pobreza multidimensional (...)*”.<sup>2</sup> A su vez, se señala que para 2014 el Índice de Pobreza Multidimensional (que tuvo en cuenta el acceso a bienes de interés social y otras dimensiones de la calidad de vida) de quienes habitan las zonas rurales es del 44.1%, duplicando el nacional de 21.9%, y triplicando el urbano de 15.4%, con el componente adicional de que mientras más alejada está la población rural de la cabecera municipal la pobreza es mayor. En este orden, concluye el DNP que, a pesar del avance importante en los últimos diez años en materia de reducción de pobreza, las brechas relativas se han ampliado y siguen siendo elevadas pues en 2014 la pobreza monetaria extrema era más del triple en las zonas rurales que en las urbanas<sup>3</sup>.

Así las cosas, el diagnóstico de pobreza del campo arroja que, en relación con la inclusión social, las mayores carencias se dan (i) en materia educativa, (ii) de acceso a agua y saneamiento, y (iii) de altísima informalidad laboral. Para hacer esta afirmación, la Misión se sustenta en las cifras que reportadas por el Censo Nacional Agropecuario-CNA-, realizado en 2014 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), cuyos datos fueron entregados en 2016<sup>4</sup>. Esta medición ha sido de fundamental importancia para contar con datos actualizados que orienten las decisiones de política pública rural que se están tomando en el marco del Acuerdo de Paz.

Para citar ejemplos, tenemos que: la cifra sobre analfabetismo en la población rural de más de 15 años es del 11.5%, y para quienes residen en Unidades Productivas Agrícolas –UPA- es de 17.4%; quienes han asistido al colegio solo alcanzan en promedio la primaria completa (5.1 años); en materia de educación técnica y profesional, solo el 5.1% de la población mayor de 17

---

<sup>1</sup> La Misión para la Transformación del Campo, dirigida por José Antonio Ocampo, tuvo como objetivo proponer políticas de Estado para que el país salde la deuda histórica con el campo como elemento esencial para construir la paz, y garantizar oportunidades económicas y derechos económicos y sociales a la población rural.

<sup>2</sup> Ver informe final: *El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del campo*. Departamento Nacional de Planeación DNP. Bogotá 2015. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

<sup>3</sup> Página 13 del Informe.

<sup>4</sup> En Colombia se han realizado tres censos nacionales agropecuarios, el primero en 1960, el segundo entre 1970 y 1971, el tercero en 2014. Según los datos del DANE, este último es el primero que recoge información de todos los municipios del país (cobijó a 1.101 municipios colombianos, con una cobertura operativa del 98.9%), incluyendo las tierras de las comunidades étnicas y proporcionando información estadística, georreferenciada o de ubicación satelital.

años accede a ella<sup>5</sup>. Cifras que resultan preocupantes, aún sin referirse a los problemas asociados a la calidad educativa y a la pertinencia de la misma.

Ahora bien, de acuerdo con el diagnóstico de la Misión, además de las falencias en materias de inclusión social, el desarrollo rural enfrenta el reto de la inclusión productiva: *“La relación entre las formas de trabajo y la pobreza, muestra que la pobreza por ingresos es mayor dentro de las actividades agropecuarias en comparación con el resto de sectores y es mayor para los productores por cuenta propia (que en su mayoría pertenecen a la agricultura familiar) que para los asalariados del campo...”*<sup>6</sup>, concluyendo además que el principal problema que enfrenta la agricultura familiar es el escaso acceso a activos productivos, entre los cuales está la tierra en cantidad suficiente para alcanzar un nivel de producción sostenible y una vida en condiciones de dignidad.

Es así como, la garantía de acceso a tierras suficientes es un asunto fundamental para resolver los problemas del campo colombiano y por ello, la concentración de la misma se convierte en una dificultad central que debe abordarse con urgencia para garantizar una paz estable y duradera. Al respecto, considerando los resultados del Censo Nacional Agropecuario -CNA- realizado por el DANE, resulta acertado sostener que en Colombia existe una alta concentración de la propiedad sobre tierra. En el censo se señala que el 69.9% del total de las Unidades Productivas Agrícolas (UPA) tiene menos de 5 hectáreas y ocupan el 4.8% del total del área censada; el 0,4 de las UPA tienen 500 hectáreas o más y representan el 40.1% del total del área; además, la participación de las UPA de más de 1000 hectáreas se incrementó<sup>7</sup>. Con base en lo anterior, la Misión reportó que pese a los esfuerzos de las reformas realizadas al régimen jurídico de la tierra en los años 1936, 1961, 1968 y 1969<sup>8</sup>. Situación que si se le compara a los procesos de reforma agraria que se dieron en otras partes de América Latina, ha llevado a afirmar que en Colombia existe un sesgo anti-campesino.<sup>9</sup>

Estas mismas cifras sirvieron para el estudio denominado *“Radiografía de la Desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia”*<sup>10</sup> realizado por la organización OXFAM, el cual se publicó en julio de 2017. En éste se analiza la situación en cuanto a distribución de la tierra y su aprovechamiento, y se concluye que la distribución de la tierra se ha agravado hasta alcanzar niveles extremos. De forma precisa, el estudio establece que: *“los tímidos intentos de reforma agraria puestos en marcha en el pasado han resultado claramente insuficientes. No solo fracasaron en el objetivo de distribuir mejor la tierra, sino que la concentración no ha dejado de aumentar. Hoy el 1% de las explotaciones más grandes acapara más de 80% de las tierras rurales. Según este indicador, Colombia se convierte en el país con peor distribución de la tierra de toda la región latinoamericana. En los 45 años transcurridos desde el anterior censo agropecuario se ha ampliado significativamente la superficie productiva, pero concentrándose en las explotaciones de mayor tamaño. Los latifundios son hoy mucho más grandes y controlan muchas más tierras que hace décadas. Las explotaciones de más de 2000 hectáreas, pese a ser apenas el 0,1% del total, manejan cerca del*

<sup>5</sup> Ver: [www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-po-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014](http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-po-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014)

<sup>6</sup> Página 18 del Informe

<sup>7</sup> Ver: [www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-po-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014](http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-po-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014).

<sup>8</sup> Página 19 del Informe.

<sup>9</sup> Uribe López, M. (2010). *La nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

<sup>10</sup> Guereña Arantxa, Burgos Stephani, López Marín David. *Radiografía de la Desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Oxfam. Julio de 2017. En: [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

*60% de la superficie censada. Mientras las pequeñas fincas se han fragmentado aún más y han perdido cada vez más territorio: hoy el 80% de las explotaciones tienen menos de 10 hectáreas y no llegan a ocupar ni el 5% de la superficie total censada. Un análisis estadístico propio a partir de la base de datos del censo (sin incluir los territorios de los grupos étnicos) arroja resultados alarmantes: las 704 explotaciones de mayor tamaño concentran la mitad de la tierra (34.6 millones de hectáreas)”<sup>11</sup>*

Así las cosas, el estudio plantea, que el crecimiento de la desigualdad a partir de la evolución del índice de Gini en la distribución de la propiedad rural en Colombia entre 1960 y 2014, se presenta así:

1960 – 0,868  
1984 – 0,839  
1997 – 0,863  
2002 – 0,878  
2009 – 0,885  
2014 – 0,897

Ahora bien, cuando se estudia la concentración de la tierra como factor generador de otras situaciones, y de manera específica de pobreza, el crecimiento económico y la violencia política encontramos diversas tesis. En relación a la violencia política, los planteamientos van desde aquellos que señalan que la inequidad en la distribución de la tierra no motiva pero si refuerza los conflictos, hasta quienes sostienen que la inequidad y la informalidad de la propiedad de la tierra sí es un factor generador de conflictos. En Colombia la literatura sobre este tema tiende a establecer que existe esa estrecha relación, ya sea por la vía de sostener que la concentración de la tierra genera violencia, o por la gestión inversa, en la que la violencia es la que da lugar a la concentración.

En tal sentido, Gafaro, Ibáñez y Zarruk<sup>12</sup>, al realizar un análisis de las políticas públicas aplicadas en materia de tierras, aluden al impacto del conflicto armado en la concentración de la propiedad rural y en la desigualdad. De manera particular, sostienen que *“el conflicto fue un retroceso a todos los intentos reformistas emprendidos por el gobierno en los últimos años que contribuyó a concentrar más la propiedad y consolidó una alta desigualdad en la estructura agraria (PNUD, 2011). Ello produjo cambios en la propiedad y en los precios”*. En el mismo sentido, Ibáñez y Muñoz<sup>13</sup> muestran que la intensificación del conflicto armado desde finales de los ochenta exacerbó la lucha por la tierra en algunas regiones y condujo, entre otras, a la acumulación como botín de guerra, especialmente, en el periodo comprendido entre 2000 y 2010, en ese sentido afirman que *“estas estrategias de los grupos armados han provocado la expulsión de 3.6 millones de campesinos. Más de la mitad de la población desplazada (55.4%) tenía acceso a la tierra antes de la migración forzada, y el tamaño de esos predios ascendía a 13.2 ha”*.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*

<sup>12</sup> Gafaro Margarita, Ibáñez Ana María, Zarruk David. *Equidad y Eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a tierras*. Universidad de los Andes, CEDE, 2012.

<sup>13</sup> Ibáñez Ana María y Muñoz Juan Carlos. *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: Que paso entre 2000 y 2010*. Notas de Política. Universidad de los Andes, CEDE, 2011.

Por otro lado, las autoras analizaron la llegada de nuevos propietarios entre 2000 y 2010, así como los cambios en el tamaño de los terrenos y en los propietarios de los predios antiguos, concluyendo que *“se observan correlaciones entre el conflicto armado, por un lado, y el surgimiento de nuevos propietarios, los cambios en el tamaño de los predios y el número de propiedades entre 2000 y 2002, por el otro. Los ataques de actores desconocidos están correlacionados de manera positiva con el número de nuevos propietarios. Así mismo, los ataques de la guerrilla están correlacionados positivamente con el número de nuevos propietarios, con el incremento de propiedades por persona y con el crecimiento de los predios”*.

Por su parte Darío Fajardo, de manera más reciente, dentro del informe presentando en el marco de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas<sup>14</sup>, al preguntarse por el origen del conflicto armado entre el Gobierno Nacional y las FARC, señala como elemento esencial los conflictos agrarios, en donde ocupa un lugar preponderante el conflicto por la tierra. Afirma entonces que: *“En la formación social colombiana los grupos de poder han generado distintas modalidades de apropiación de los recursos y de control de su población, separando a las comunidades de sus tierras y territorios tradicionales y limitando el acceso a los mismos mediante procedimientos en los que se han combinado el ejercicio sistemático de la violencia con políticas de apropiación y distribución de las tierras públicas”*, llegando a asociar por ejemplo, la relación entre los departamentos con mayor concentración de la propiedad y las mayores cifras del desplazamiento forzado.

De estos estudios es posible plantear que la existencia de mecanismos que faciliten una reforma rural, abren escenarios optimistas para el campesinado colombiano, una de las principales víctimas del conflicto armado, los cuales deben concretarse en el menor tiempo posible dadas las condiciones de extrema vulnerabilidad en que se encuentra este sector poblacional como consecuencia del conflicto, para lo cual la declaración de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017 se torna fundamental.

## **II. ALCANCE DEL DECRETO 902 DE 2017 POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FACILITAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL**

El Decreto Ley 902 regula objetivos de política que se sustentan en la Constitución Política de 1991, especialmente en cuatro temas centrales: i) el ordenamiento social y ambiental del territorio; ii) la creación de un fondo de tierras que permita el acceso progresivo de los trabajadores rurales a la tierra; iii) la creación de un registro transparente, público y actualizado de beneficiarios de las políticas de reforma rural; y iv) la simplificación de procedimientos administrativos y judiciales para la protección jurídica del acceso, tenencia y propiedad de la tierra. En esta aparte presentaremos, brevemente, cómo estos objetivos son desarrollos necesarios de la Constitución Política de 1991. Primero, abordaremos los asuntos relacionados con los mecanismos y medidas que promueven el objetivo de promover el acceso a la tierra y segundo, describiremos los mecanismos diseñados para la promoción del objetivo de ordenar el territorio y garantizar un desarrollo sustentable.

---

<sup>14</sup> Darío Fajardo, *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, 2015. P. 356.

## 2.1 Medidas y mecanismos para promover el acceso a la tierra de trabajadores rurales

Como ha señalado la jurisprudencia, la Constitución de 1991 protege tres dimensiones del derecho al acceso a la tierra: (i) la garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra (propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia); (ii) el acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural (como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial); y (iii) el acceso a propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; o la concesión de créditos a largo plazo, la creación de subsidios para la compra de tierra, y desarrollo de proyectos agrícolas<sup>15</sup>.

Sin embargo, la protección constitucional que se deriva del artículo 64 va más allá del acceso a la tierra y a la propiedad, nos referimos a la protección de la territorialidad campesina. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional del artículo 64 también se deriva la naturaleza fundamental del derecho al territorio de los trabajadores agrarios, derecho que estaría fundado en:

- (i) “a. El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental. b. El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana. c. La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana”<sup>16</sup>.
- (ii) Una comprensión del campesinado como sujeto de especial protección constitucional; y
- (iii) El campo como un bien jurídico especialmente protegido.

En este mismo sentido en sentencia la C-623 de 2015, se reconoció el derecho subjetivo al territorio de las comunidades campesinas como consecuencia del vínculo particular que se crea entre esta población y el lugar físico en donde es posible la cultura campesina. Entendiendo que hay dos conceptos claves en el artículo 64 de la C.P. Por un lado, el concepto de “tierra”, el cual hace alusión a la base física de un asentamiento humano. Y por otro lado, el concepto de “territorio”, el cual “hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra”<sup>17</sup>, el cual “a la luz del artículo 64 Constitucional, el Estado debe garantizar no sólo el acceso a la tierra de los campesinos sino también su derecho al territorio, así como proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida desde el punto de vista social, económico y cultural, entre otros”<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-644 de 2012 y C-077 de 2017.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-077-17

<sup>17</sup> Corte Constitucional Colombiana, M.P. ROJAS, Alberto. Sentencia C-623 (30 de septiembre de 2015).

<sup>18</sup> Sentencia C-623 MP. Alberto Rojas

Esta postura que fue ratificada en la sentencia SU-426 de 2016. En dicha providencia la Corte Constitucional se refirió a la naturaleza del derecho a la tierra de la población campesina señalando: (i) su carácter subjetivo con fundamento en el artículo 64 de la C.P.; (ii) que el acceso progresivo a la propiedad rural va acompañado de la garantía de bienes y servicios básicos; (iii) que al hacerse efectivo este derecho “se satisface la dignidad humana, al hacer posible el desenvolviendo del plan de vida y el fortalecimiento de las condiciones de existencia de quienes conforman el campesinado colombiano”; (iv) que se reconoce que entre el campesino y la tierra se genera una relación de producción e ingreso económico, de manera que existe un nexo directo entre el acceso a la propiedad agraria y el derecho al trabajo; (v) que el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios guarda una relación intrínseca con el derecho a la vivienda digna; y (v) que el acceso progresivo a la tierra por los trabajadores agrarios guarda un vínculo inescindible con los derechos a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones el Decreto Ley 902 diseña mecanismos y lineamientos para desarrollar los bienes jurídicos constitucionales a los que se ha hecho referencia. En primer lugar, el decreto ley establece una definición y clasificación de sujetos que tienen derecho de acceder a la tierra y a su formalización, que se constituye en una herramienta para la ordenación de dichos procesos. En sí misma, esta clasificación no establece mecanismos específicos para la garantía de dicho acceso, pero se constituye como un paso esencial para que el estado pueda desplegar las políticas correspondientes respecto de la población caracterizada. Así, el Decreto Ley establece tres tipos de sujetos: i) aquellos con el derecho al acceso y formalización a título gratuito, ii) aquellos con expectativa de formalización a título parcialmente gratuito; y iii) aquellos con expectativa de formalización a título oneroso. El hecho de reconocer las expectativas de cada una de estas poblaciones a la formalización, así como de reconocer que de manera efectiva explotan tierra, no hace que la política pública las trate de la misma manera y que, con ello, se vulnere el principio constitucional de equidad dispuesta en el Preámbulo constitucional, artículos 1, 2 y 13. De hecho, la caracterización lo que permite es que el estado ejerza un tratamiento distintivo en donde se privilegie a los trabajadores rurales dentro de la política con menor capacidad adquisitiva, dentro de quienes se encuentran las y los campesinos especialmente a aquellos sin tierra o con tierra insuficiente. Por otro lado, esta caracterización y reconocimiento tampoco contraviene, necesariamente, el principio de progresividad.

En segundo lugar, el Decreto Ley 902 crea otro mecanismo de política pública para la ejecución eficiente, transparente, pública y ordenada de la formalización de tierras que es el Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO. Dicho instrumento se erige como un mecanismo de planeación y ejecución de una política pública que requiere partir de información veraz y actual de las realidades en territorio, así como de metas y planes específicos que le permitan combatir el apremiante problema de informalidad que persiste en las zonas rurales. Vale la pena señalar que esta herramienta no definirá situaciones jurídicas sino que su función es servir como sistema de información para la toma de decisiones. En su estructura, el RESO sigue la línea de otros sistemas de identificación de beneficiarios de política pública (como el SISBEN o el Registro Único de Víctimas) o de identificación de predios que requieren protección o intervención por parte del Estado, como el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) o el Registro de Tierras Despojadas o Abandonas Forzosamente.



A partir de estos pasos previos para la caracterización e identificación de beneficiarios, el decreto ley regula mecanismos para avanzar de manera concreta en el acceso a la tierra. Así, en tercer lugar, el Decreto Ley 902 establece un Fondo de Tierras para la reforma Rural Integral cuyo objetivo es dinamizar la política de dotación de tierras para campesinos/as sin tierra o con tierra insuficiente. Si bien la estrategia de dotación de tierras no es una novedad en los mecanismos de política pública existente, como ha constatado la Honorable Corte, la eficacia de esta política ha sido baja. Por ello, la creación de un fondo específico integrado por distintas fuentes es un paso importante para una mayor focalización e impacto de la política. Este fondo se divide en dos subcuentas, cada una destinada a cubrir necesidades de dotación de tierras de comunidades rurales que han sido consideradas por la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional como sujetos de especial protección: comunidades y familias campesinas, por un lado; y comunidades étnicas, por el otro. Además, dentro de las comunidades y familias campesinas, la norma establece mecanismos de priorización tendientes a cubrir de manera prioritaria las personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad.

En cuarto lugar, la norma objeto de estudio regula lo que denomina como “*formas de acceso a la tierra*”, que son medidas que combinan formas de seguridad jurídica de la tierra, así como mecanismos para el acceso a ciertos bienes y servicios. De nuevo, las formas de intervención que desarrolla el decreto no son novedosas, pues en su formulación genérica, ya han hecho parte de la oferta pública del Estado, como lo son medidas como la adjudicación directa de tierra, el subsidio integral y los créditos para acceso y explotación de la tierra. Todas estas medidas, como se indicó anteriormente, han sido evaluadas por la jurisprudencia constitucional como formas posibles de regulación de ese mandato “*primordial, progresivo y generalizado*” que crea la constitución en cabeza del Estado a favor de los trabajadores del campo que carecen de tierra<sup>19</sup>. No obstante resulta novedoso facilitar el acceso a tierra bajo figuras de uso y no de propiedad, las cuales deberán ser evaluadas en futuras ocasiones por la Corte cuando dicho aspecto se desarrolle normativamente.

Una quinta medida que promueve la seguridad jurídica de los habitantes del campo es la estrategia de formalización de la propiedad privada, que se regula en el Título V de la norma objeto de estudio. La apuesta central de esta norma para romper con la poca eficacia que ha demostrado la implementación de esta estrategia en décadas anteriores es la creación de un procedimiento administrativo y judicial concentrado y simplificado que busca replicar la experiencia exitosa de la gestión de los procesos de restitución de tierras.

## **2.2 Mecanismos para la promoción de un orden social y ambiental del territorio, y la garantía de un desarrollo sostenible**

Dos de los mecanismos anteriormente señalados (el registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, y los procedimientos simplificados de formalización) buscan cumplir, complementariamente, una labor de ordenamiento social y ambiental de la propiedad. Este objetivo es prioritario para la articulación de la política pública rural en el país. Estudios académicos y de política sobre la cuestión de la tierra y la ruralidad en Colombia demuestran que la primera necesidad para una política global de tierras en el país es la ordenación social y ambiental del territorio. Como ya se ha dicho, buena parte de los conflictos existentes se

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-707 de 2017.

producen por intereses conflictivos sobre las mismas tierras, mientras, al mismo tiempo, se desaprovechan recursos productivos de manera extensiva.

El sistema jurídico colombiano reconoce el valor constitucional de distintos modelos de intervención sobre la tierra: un enfoque de mercado basado en la propiedad privada; un enfoque social que privilegia la cultura y economía campesinas, basado en la función social de la propiedad; un enfoque étnico-racial a partir de los derechos territoriales tanto de pueblos indígenas como comunidades afrodescendientes; un enfoque preservacionista, gobernado por la idea de función ecológica de la propiedad; y un enfoque público estratégico, garantizado mediante el principio de dominio eminente del Estado y propiedad estatal exclusiva del subsuelo. Los intereses sociales, de mercado, proteccionistas, conservacionistas y estratégicos sobre la tierra deben tener cabida porque todos son –al menos dentro del esquema constitucional vigente– valores protegidos por la Constitución Política. Pero la competencia sobre los mismos puede regularse de mejor manera, y con ello se pueden proteger los sistemas ambientales que es necesario conservar, destinar tierras protegidas y con acuerdos de conservación ambiental para el desarrollo de los grupos étnicos, y aun así tener suficiente tierra que pueda ser explotada con fines productivos. En aquellos lugares en donde esa sea la vocación de la tierra es preciso crear mecanismos efectivos (incentivos y sanciones) para aumentar la productividad de la explotación. Para ello hay múltiples modelos. Obviamente, entre estos hay unos mejores y otros menos buenos, algunos que incluso, bajo los lineamientos de la jurisprudencia constitucional podrían llegar a ser inadmisibles.

Sobre el tema, la jurisprudencia Constitucional ha reiterado que es deber del Estado la búsqueda del desarrollo agrario, la cual debe respetar, entre otros principios el de equidad, el principio democrático, y debe informar la actividad económica y la dirección general de la economía en cabeza del Estado. La jurisprudencia ha sostenido específicamente que la búsqueda del desarrollo en el campo “no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados en el sectores rural; máxime cuando en un lado de la balanza se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su *modus vivendi*”<sup>20</sup>. Por tanto, si bien el fomento de la competitividad y de la inversión privada en el marco de una economía de mercado son instrumentos válidos y necesarios para impulsar el desarrollo en el campo, según la Corte Constitucional “no se trata de finalidades constitucionalmente imperiosas, en el sentido que deban prevalecer sobre otros bienes constitucionales como los DESC reconocidos a los campesinos -sujetos de especial protección”<sup>21</sup>.

Adicionalmente, la jurisprudencia ha señalado que el desarrollo agrario debe ser sostenible. Es decir, que el modelo de desarrollo deber permitir satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias<sup>22</sup>. Por tanto, el Estado debe realizar un ejercicio de planificación económica y de asunción de responsabilidad en materia de orden económico y modelo de desarrollo. Esta planeación debe satisfacer las necesidades esenciales de los sectores menos favorecidos de la población, así como proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-137 de 1996.

repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos. En resumen, para la Corte: el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas: “(i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones”<sup>23</sup>.

Esta tarea debe partir de formas de promoción de la participación democrática y de la construcción de decisiones desde el territorio, o desde abajo. En el pasado políticas sobre tierras, como por ejemplo, la política de restitución de tierras despojadas, se han encontrado con un contexto de desorden histórico de las relaciones y los derechos y, para abrirse paso en la desorganización, ha tenido que tomar las decisiones de ordenamiento a partir de las circunstancias que ha ido encontrando, mediando entre las erráticas y contradictorias medidas de política y la realidad. Pero esto no debiera ser así. Las decisiones sobre cómo privilegiar enfoques de uso y aprovechamiento deben ser temas centrales de política decididos por la sociedad con especial participación de las comunidades afectadas. Con esto no se pretende que las mayorías decidan sobre la titularidad de derechos de minorías. A lo que se hace referencia es a que la designación de hasta dónde se privilegia un enfoque social, ambiental, étnico o privado, y cuáles pueden ser las limitaciones sobre estas prerrogativas, deben partir de una decisión social tomada de manera consciente y democrática con una cierta estabilidad. Esto es lo que se pretende con los mecanismos para la ordenación del territorio que se establecen en el Decreto Ley 902 de 2017.

Un paso previo para acometer esta tarea es llenar los enormes vacíos de información que tiene el Estado sobre prácticamente cada aspecto relacionado con la tierra, el territorio y las relaciones sociales y económicas de sus habitantes. Los sistemas de información sobre la tierra tienen todos los problemas imaginables y no solo deben ser actualizados, sino que requieren repensarse desde su diseño y estructura. Un ejemplo de ello está en la herramienta del catastro multipropósito y sobre la necesidad de unificar los sistemas de información predial y catastral.

La norma estudiada busca avanzar en esta enorme y prioritaria tarea a través de: i) llenar los vacíos de información mediante herramientas como el RESO, la focalización de zonas, los barridos territoriales, el levantamiento de información y la consolidación de la herramienta del catastro multipropósito, entre otras; ii) la creación de planes de ordenamiento rural formulados de manera participativa; y iii) la toma de decisiones y adjudicación de derechos a través de procesos administrativos y judiciales expeditos. Estos tres objetivos son desarrollos razonables e incluso necesarios de mandatos constitucionales directos derivados de los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política.

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-574 del 1996, reiterada, entre otras, en las sentencias T-348 de 2012 y T-606 de 2015.

### **III. EL DECRETO LEY 902 DE 2017 CUMPLE CON LOS REQUISITOS MATERIALES Y FORMALES ESTABLECIDOS PARA LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE SEGÚN LO ESTABLECIDO EN EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016 Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

Al hacer el juicio de constitucionalidad del contenido del Decreto Ley 902 de 2017, la Corte parte de analizar si el Presidente de la República, al expedir esa norma con fuerza de ley, cumplió o no con los criterios que debe reunir para ejercer las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016<sup>24</sup>. En nuestro concepto, el Presidente cumplió 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, pues el Decreto Ley 902 de 2017 reúne los criterios tanto formales como materiales. Recordemos que, el primer grupo se refiere al cumplimiento de las reglas de competencia orgánica, temporal y motivación del acto; y el segundo está relacionado con la satisfacción de los criterios de conexidad y estricta necesidad.

Para sustentar nuestra posición, a continuación describimos los presupuestos que la jurisprudencia constitucional ha fijado para que el Presidente use las facultades especiales para la paz y verificamos el cumplimiento de cada criterio.

#### **3.1 El Decreto Ley 902 de 2017 fue expedido bajo los parámetros de competencia y estuvo debidamente motivado.**

El acto legislativo 1 de 2016 contiene una limitación temporal para el ejercicio de las facultades extraordinarias del Presidente. En éste se estableció que las competencias especiales se extenderían por 180 días computados a partir del día siguiente de la entrada en vigencia del mencionado acto legislativo. Ahora bien, comoquiera que el Decreto Ley 902 fue expedido el 29 de mayo de 2017, se advierte que la facultad especial del Presidente fue ejercida dentro del límite temporal, ya que el plazo establecido se cumplió el 1 de junio de la presente anualidad.

A su vez, el Decreto Ley 902 se encuentra debidamente motivado por el Gobierno a través de 104 considerandos que se desarrollan en la parte inicial del decreto en el que se sustenta la conexidad con el acuerdo de paz y la necesidad de garantizar los deberes constitucionales de promoción del acceso progresivo a la propiedad rural de los población campesina y demás trabajadores agrarios.

Así también, el artículo 2 del mencionado acto legislativo establece que la facultad especial se encuentra en cabeza del Presidente. Sobre este requisito la Corte Constitucional<sup>25</sup> ha establecido que si bien la reforma constitucional no precisa que dichos decretos leyes deban ser suscritos por el Ministro del ramo correspondiente, esta norma se integra al artículo 115 de la Constitución política, el cual determina que *“ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor y fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del*

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2016.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2017.

*Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables*”. Como se observa, la regla es que los decretos del Presidente de la República, para tener fuerza jurídica, deben ser suscritos por el Ministro del ramo o Director de Departamento pertinente.

El Decreto Ley 902 se encuentra suscrito por el presidente y los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, del Interior y, de Hacienda y Crédito Público, con lo cual se cumple la conformación de Gobierno en los términos del artículo 115 constitucional. Ello por cuanto, la materia principalmente regulada es una política de acceso y formalización de tierras, y el decreto ley fue debidamente firmado por el Ministro de Agricultura, quien de conformidad con el Decreto 1985 de 2013 tiene la función de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política nacional de desarrollo rural.

### **3.2. El Decreto Ley 902 de 2017 satisface los criterios de conexidad y estricta necesidad**

Por un lado, respecto a la conexidad, la Corte ha dicho que la relación de los decretos con el Acuerdo debe ser objetiva, estricta y suficiente<sup>26</sup>, lo cual se verifica con los siguientes parámetros: (i) **conexidad objetiva** se refiere al “*vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto expedido*”<sup>27</sup>. En ese orden, el Acto Legislativo 01 de 2016 determinó que la finalidad de los decretos era facilitar y asegurar el proceso de implementación del acuerdo de paz, por lo no pueden ser usados para regular asuntos que excedan éste propósito; (ii) **conexidad estricta** consiste en demostrar que “*el contenido del decreto responde a un aspecto definido y concreto del acuerdo*”<sup>28</sup>, lo cual implica que el asunto que se regula debe estar vinculado a alguno de los seis puntos del Acuerdo Final; (iii) **conexidad suficiente** está relacionada con la “*estrecha proximidad entre el cuerpo del decreto y el contenido del acuerdo*”<sup>29</sup>, es por ello que toda relación indirecta que pretenda demostrar la conexidad, no cumple con este requisito.

El punto 1 del Acuerdo Final desarrolla la política de reforma rural integral fijando como propósito “adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.”<sup>30</sup>. Este propósito es retomado por el artículo 1º del Decreto Ley 902 de 2017 que establece que “*El presente decreto tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras*”. En ese orden, se evidencia la **conexidad objetiva** entre el contenido del Decreto Ley 902 y el Acuerdo, pues no se trata de un punto ajeno, sino que desarrolla un compromiso gubernamental para superar las condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional en muchas regiones rurales del país.

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Página 10.

Así mismo, el Decreto Ley 902 de 2017 cumple con el requisito de *conexidad estricta*, pues desarrolla los componentes de la reforma rural integral previstos en el punto 1 del Acuerdo Final. En particular este decreto ley: (i) determina los sujetos de acceso y formalización de la tierra; (ii) crea el registro de sujetos de ordenamiento – RESO; (iii) establece el fondo de tierras para la reforma rural integral; (iv) describe las formas de acceso a la tierra; (v) constituye las vías de formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica; y (vi) estipula el procedimiento de implementación del ordenamiento social de la propiedad rural. De esta manera, mediante el Decreto Ley 902 de 2017 el Gobierno nacional se limita a definir legalmente el marco jurídico necesario para que pueda operar la política de reforma rural pactada. Así, el decreto desarrolla un contenido preciso del Acuerdo Final y las medidas establecidas en el mismo están estrechamente vinculadas con las disposiciones previstas en el punto 1 del Acuerdo Final<sup>31</sup>.

De igual modo, la *conexidad suficiente* del Decreto Ley 902 de 2017 con el Acuerdo Final también está demostrada puesto que el decreto ley define y crea las instancias y procedimientos necesarios para poner en marcha la política de reforma rural integral, el cual constituye una acción indispensable para apoyar a las comunidades de modo que puedan superar las condiciones de pobreza y marginalidad de la población rural. Por lo tanto, es clara la proximidad entre el contenido del decreto ley y lo establecido en el Acuerdo Final, no sólo porque desarrolla un punto explícito del acuerdo, sino porque hace efectivo el propósito de contribuir a la transformación estructural del campo con el fin de cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de los ciudadanos de las áreas rurales<sup>32</sup>.

Por otro lado, la motivación desarrollada en los considerandos del Decreto Ley 902 de 2017 demuestra que se cumplió con el requisito de **estricta necesidad** señalado por la jurisprudencia constitucional. Recordemos que la Corte ha planteado que la estricta necesidad exige que el Gobierno demuestre que los mecanismos legislativos ordinarios o del procedimiento legislativo especial no resultaban idóneos para adoptar la medida respectiva. De manera específica, se han identificado tres premisas que demostrarían la acreditación de esta condición: (i) que sea urgente e imperiosa; (ii) que no implique un sacrificio desproporcionado de los principios de separación de poderes y deliberación democrática; y (iii) que no regule ninguno de los asuntos expresamente excluidos por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

En primer lugar, el carácter **imperioso y urgente** de las medidas adoptadas se deriva de las cifras previamente reseñadas que demuestran el alto nivel de pobreza en el campo debido en gran parte por el fenómeno de concentración de la tierra. A nuestro juicio, resultan alarmantes los índices de pobreza multidimensional estimado para las zonas rurales en un 44.1% (duplicando al nacional de 21.9%) y los altos porcentajes de acaparamiento de las tierras rurales en el que se reporta que aproximadamente el 1% de las explotaciones agrupa el 80% de las tierras.

En estas circunstancias, la adopción de medidas que facilite una política de acceso y formalización de tierras constituye una acción urgente para que a la población campesina y los trabajadores agrarios en condiciones de marginalidad se les puedan proteger sus derechos a la propiedad y promover la seguridad jurídica. Ello también considerando que la irregularidad y la

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017.

<sup>32</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Página 7.

informalidad de la propiedad de la tierra es uno de los factores comunes de estas poblaciones ubicadas en zonas de conflicto lo que aumenta los niveles de vulnerabilidad y el riesgo de despojo.

Adicionalmente, tal como lo argumenta el Gobierno en los considerando del Decreto Ley 902, es urgente que el Estado colombiano haga una modificación de las normas existentes a efectos de diseñar procedimientos expeditos que permitan la puesta en marcha de un barrido predial como estrategia que brinde seguridad jurídica sobre los derechos a la tierra rural, como un paso inicial en la solución del problema de informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia.

Aunado a lo anterior, resulta imperiosa la necesidad de implementar, de manera pronta, medidas iniciales de reforma rural que logren impulsar los programas de sustitución de cultivos, puesto que es una realidad la urgencia de enfrentar el aumento de cultivos de uso ilícito. Considerando que la secuencia lógica de implementación del acuerdo es que la reforma rural debía preceder las políticas de sustitución de cultivos, resulta urgente adoptar las medidas legislativas que regulen este tipo de acciones, que ya que las mismas están siendo en alguna forma implementadas por el gobierno, como respuesta a la situación de aumento de cultivos de uso ilícitos.

A su vez, la creación de un Fondo de Tierras se convierte en una ruta importante para afrontar con urgencia la grave situación de desigualdad en el campo. Es importante anotar que este fondo tiene fines de redistribución el cual se fundamenta en la necesidad de reducir la concentración de la propiedad rural y asegurar para los agricultores familiares, a las y los campesinos, tierra en cantidad y calidad suficiente, atada siempre a proyectos de generación de ingresos.

En segundo lugar, la adopción de medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral a través de un decreto con fuerza de ley **no implica un sacrificio desproporcionado del principio de separación de poderes y la deliberación democrática**. Ello por cuanto la Ley 160 de 1994 crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, la cual desarrolla los preceptos constitucionales<sup>33</sup> orientados a *“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”*. En ese orden, se advierte que la implementación procedimientos que garanticen el acceso y la formalización de tierras en Colombia ha sido un tema de amplia deliberación por parte de las diversas ramas de poder público.

Las acciones en materia de desarrollo rural han estado en cabeza del ejecutivo en cumplimiento de los artículos precitados, el cual se obliga a la protección y promoción de medidas que garanticen el sustento y la realización del proyecto de vida de la población campesina. Adicionalmente, se destaca que previa expedición del Decreto Ley 902, de manera excepcional, el Gobierno nacional divulgó y discutió ampliamente su contenido en espacios comunitarios,

---

<sup>33</sup> El artículo 64 establece el deber del Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra y los servicios necesarios para mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos; (ii) el artículo 65 establece una especial protección a la producción de alimentos por lo que el Estado debe otorgar prioridad al desarrollo de las actividades rurales, así como al de infraestructura y promoción de la investigación y tecnología en la producción de alimentos y materias primas; y el (iii) artículo 66 determina la posibilidad de dar condiciones especiales para créditos agropecuarios, teniendo en cuenta las particularidades de esa actividad.

teniendo en cuenta varias objeciones e incluyendo varias recomendaciones. Lo cual implica un interesante ejercicio de deliberación democrática.

En tercer lugar, el Decreto Ley 902 de 2017 también se cumple con el último parámetro de la *estricta necesidad* pues es claro que la norma analizada **no regula ninguno de los asuntos expresamente excluidos del Acto Legislativo 01 de 2016**, estos son, actos legislativos, leyes estatutarias<sup>34</sup>, orgánicas<sup>35</sup>, códigos o leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni decreta impuestos. Por el contrario, en la expedición del Decreto Ley 902, el Presidente ejerció de manera válida y con sujeción a límites materiales, las facultades legislativas extraordinarias que le fueron conferidas.

Para sustentar nuestra posición según la cual el Presidente no excedió sus facultades como legislador extraordinario al expedir el Decreto Ley 902 de 2017, a continuación analizaremos el decreto ley a partir de las pautas metodológicas establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En este apartado nos concentraremos, específicamente, en el tema desarrollado por el Decreto Ley 902 de 2017 que, en gracia de discusión, podría parecer que estaría sujeto a reserva de ley por la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (Título III, arts. 18, 19 y 22).

La Corte Constitucional en sentencia C-331 de 2017 recordó las pautas metodológicas que ha desarrollado la jurisprudencia para analizar si se configura una violación a la reserva de ley orgánica: “(i) el análisis de la norma individualmente considerada, (ii) el estudio del contenido de la norma orgánica supuestamente reformada y de la que hace la reforma y (iii) la constatación de una modificación de facto, que a su vez implica una invasión en la órbita de competencia del legislador orgánico (...)”<sup>36</sup>.

En cuanto al análisis de la norma individualmente considerada, en el caso que nos ocupa, el artículo 18 del Decreto Ley 902 crea el Fondo de Tierras como un “*fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica*” conformado por dos subcuentas, la de “*acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales*” y la de “*tierras para dotación a comunidades étnicas*” ambas administradas por la Agencia Nacional de Tierras.

Los fondos especiales hacen parte de uno de los componentes del presupuesto general de la Nación, concretamente del presupuesto de rentas, como lo dispone el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Asimismo, el artículo 30 del EOP establece que los fondos especiales son “*los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador*”.

---

<sup>34</sup> Constitución Política. “Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b. Administración de justicia; c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e. Estados de excepción; f. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley; g. Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo. (...)”

<sup>35</sup> Constitución Política. “Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-331 de 2017.



La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades respecto de los fondos especiales y ha dicho que se trata de *“un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo a los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados, cuyos recursos están comprendidos en el presupuesto de rentas nacionales”*<sup>37</sup>. Mientras un fondo con personería jurídica *“se asimila a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública y por tanto modifica su estructura”*, un fondo especial *“se refiere al sistema de manejo de recursos y por lo tanto no tiene personería jurídica”*<sup>38</sup> pues es una modalidad de clasificación particular de las rentas nacionales. La Corte ha establecido que es contrario a la Constitución que el legislador regule *“dentro de los fondos especiales, recursos que por su naturaleza revistan la condición de ingresos corrientes de la Nación, y que, ni por su origen, ni por sus características, guarden una específica relación de conexidad con el fin señalado para el respectivo fondo”*<sup>39</sup>, caso contrario al del Fondo de Tierras como se explicará más adelante.

En cuanto al segundo punto metodológico, esto es, el análisis de la norma de la que podría argumentarse la reforma, cabe recordar las normas constitucionales que se refieren a la ley orgánica de presupuesto. Así, la reserva de ley orgánica en materia de presupuesto se encuentra contenida en el artículo 349 de la Constitución que dispone que la discusión y aprobación del Presupuesto se hará por el Congreso, el artículo 350 que indica que el gasto público social en la ley de presupuesto debe agrupar las partidas de esa naturaleza según la definición que dé la ley orgánica respectiva y el artículo 352 que *“señala que la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo así como su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo”*<sup>40</sup>.

Respecto del tercer punto del análisis metodológico propuesto por la Corte Constitucional, esto es, la constatación de una modificación de facto que implique una invasión en la competencia del legislador orgánico, en el caso del artículo 18 no se genera una adición o traslado presupuestal o una modificación de una partida de la ley anual de presupuesto, que normalmente sería de competencia del Congreso de la República. La necesidad de contar con recursos para garantizar el acceso progresivo de la tierra rural es la materialización de una competencia gubernamental que ha estado precedida de debate, puesto que la creación de fondos específicos se encuentra prevista en la ley 160 de 1994 y en el punto 1.1.1. del Acuerdo Final, como parte de la estrategia de democratización del acceso y uso adecuado de la tierra. Asimismo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 hace una estimación de las necesidades de inversión para la implementación del acuerdo de paz y sus fuentes de financiamiento. El Marco Fiscal reconoce que dentro de los productos nacionales previstos en la Reforma Rural Integral *“se encuentra la realización del catastro multipropósito, la formalización de las tierras, la constitución del fondo de tierras, la entrega de 3 millones de hectáreas de tierras y la construcción de sistemas de*

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-650 de 2003.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-617 de 2012.

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

riego, entre otras”<sup>41</sup> y que para su cumplimiento “[...] la Reforma Rural Integral representa 85% de los costos totales, y asciende a un costo total de \$110,6 billones a ser ejecutados durante un período de 15 años”<sup>42</sup>.

En la sentencia C-331 de 2017 la Corte Constitucional recordó la ponencia para primer debate en segunda vuelta del Acto Legislativo 1 de 2016 que señalaba que *“las normas para la implementación de los acuerdos tomarán dos caminos, las leyes ordinarias necesarias exclusivamente para la estabilización de corto plazo de los acuerdos irán por facultades presidenciales, aquellas derivadas de reformas de largo plazo irán al Procedimiento Legislativo para la Paz. Ambos caminos son legítimos y garantistas, pues el primero busca que sea el Presidente, quien ha presidido este proceso de paz y recibido el aval del pueblo a través de la refrendación, el encargado de expedir las normas de corto plazo”* (subraya fuera de texto). En este caso no solo ha habido discusión democrática previa sobre el fondo de tierras sino que, además, se trata de una norma eminentemente instrumental y necesaria en el corto plazo para la implementación del Acuerdo Final<sup>43</sup>. En este sentido, la exposición de motivos del decreto ley presenta la creación del Fondo de Tierras como *“un presupuesto necesario para comenzar el trámite que busca la disminución de la brecha existente entre el campo y la ciudad, así como para atender a la deuda histórica con los campesinos y campesinas, y trabajadores y trabajadoras agrarios”*<sup>44</sup>. Se trata además de uno de los presupuestos necesarios para garantizar el acceso a tierras, la formalización y adjudicación *“para combatir una de las principales circunstancias que permitió la continuación del conflicto armado en el tiempo”*<sup>45</sup>.

La creación del Fondo de Tierras no es, entonces, una modificación de la ley orgánica de presupuesto sino que se trata del desarrollo de un instrumento necesario para la implementación del Acuerdo Final. La creación de dicho fondo no altera de forma alguna el contenido de la ley orgánica de presupuesto. En este sentido, el Decreto Ley 902 de 2017 no transgrede los límites constitucionales impuestos al Presidente en ejercicio de facultades extraordinarias por cuanto no incurrió en la prohibición de expedición de leyes orgánicas y por lo tanto debería ser declarado exequible.

#### **IV. LA ELIMINACIÓN DEL REQUISITO DE OCUPACIÓN PREVIA PARA EL ACCESO A TIERRA EN LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL DECRETO LEY 902 DE 2017 HACE QUE DEBA SER MÁS RIGUROSA LA CALIFICACIÓN DE QUIENES SEAN BENEFICIARIOS DEL ACCESO A TÍTULO GRATUITO O PARTICALMENTE GRATUITO DE TIERRAS.**

Los artículos 4° y 5° regulan la calidad de los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y, la calidad de los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente

<sup>41</sup>Ministerio de Hacienda. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Disponible en: [www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> En este sentido la Corte Constitucional, en sentencia C-331 de 2017 estableció que “[...] el ámbito de validez de los decretos dictados conforme al artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016 es el de servir de medios para la implementación del Acuerdo, respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales y que, por lo mismo, no están supeditados a la comprobación de un grado de deliberación democrática suficiente. Por el contrario, cuando se trate de materias propias del Acuerdo que han sido consideradas como de reserva estricta de ley y, por esa razón, requieren de dicho grado de deliberación, entonces deberá hacerse uso del trámite legislativo, bien sea ordinario o especial”.

<sup>44</sup> Decreto Ley 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”.

<sup>45</sup> Ibid.

gratuito del Decreto Ley 902 de 2017, modificó dentro de los requisitos para la adjudicación de tierras establecidos en la Ley 160 de 1994, aquel que establecía la ocupación previa de 5 años. Requisito que garantizaba la vocación agraria de las y los solicitantes de adjudicación y que permitió en distintos casos se pudiera establecer situaciones en los que se presentaban personas solicitantes de adjudicación que no tenían ningún vínculo con la tierra y que por el contrario buscaban incrementar el patrimonio de personas que no gozaban de dicha calidad, tal y como ocurrió a manera de ejemplo en el caso del Porvenir<sup>46</sup> el cual fue conocido por la Corte a través de la sentencia SU-426 de 2016.

Si se consideran las cifras a las que se hizo alusión al inicio de esta intervención sobre concentración de la tierra, fácticamente resulta posible que, personas que no tienen acceso a tierra, y que por lo tanto no podían cumplir en el marco de la Ley 160 de 1994 con el requisito de ocupación previa por el lapso de cinco años, que se reconozcan como campesinas, o como pequeños trabajadores agrarios sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a la reforma rural integral. Lo que significaría un avance por parte del Estado en la garantía del artículo 64 de la Constitución Política.

No obstante atendiendo a la calificación que se hace de los sujetos beneficiarios en los artículos cuarto: *“Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia ya la población desplazada, que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos”*. Y quinto: *“Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito las personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente y que cumplan en forma concurrente los siguientes requisitos (...)”* personas que no tienen un vínculo territorial con la tierra tal y como ocurre con los sujetos campesinos, o que no tienen una vocación agraria podrían eventualmente solicitar tierras del Fondo cumpliendo los requisitos establecidos en el decreto. Situación que iría en contra del Acuerdo Final de una parte, pero también del artículo 64 de la Constitución Política, razón por la cual debe ser claro que la norma que desarrolla el acceso a tierras del punto uno del Acuerdo Final va dirigida a garantizar el acceso a tierra por parte de personas sujetas de reforma agraria.

## **V. EL ARTÍCULO 6º (PARCIAL) DEL DECRETO LEY 902 DE 2017 NO CUMPLE CON LAS REGLAS CONSTITUCIONALES SUSTANTIVAS POR LO TANTO DEBE SER DECLARADO INEJECIBLE**

El problema de inconstitucionalidad que tiene el artículo 6 del Decreto Ley 902 de 2017 es que facilita el saneamiento de situaciones irregulares en la tenencia de la tierra, particularmente de procesos de acumulación en que se violaron los toques de la UAF (art. 72 Ley 160/94), lo cual

---

<sup>46</sup> Así por ejemplo en la Resolución 6423 del 30 de julio de 2014 del Incode, este instituto revocó de manera directa las adjudicaciones sobre 27.000 hectáreas de tierra en Puerto Gaitán, entre otras razones al comprobar que los beneficiarios nunca ocuparon de manera previa esas tierras y que en realidad operaban como testaferros de Víctor Carranza y Juan Vitar, los cuales se beneficiaron indebidamente de dichos predios a través de la Ganadería La Cristalina.

resulta contrario no solo a los parámetros fijados en el Acuerdo de Paz sino que también al principio de progresividad contemplado en el artículo 64 constitucional.

El mencionado artículo define los sujetos que serán destinatarios de la política de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, y en su orden reguló lo relativo a los “*sujetos de formalización a título oneroso*”, entendiendo por tales, aquellas “*(...) personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o que sean propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF, que cumplan los siguientes requisitos (...)*” (Negrillas añadidas)

De acuerdo con esta disposición, pueden ingresar al Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, aquellas personas que sean *propietarios, poseedores y ocupantes de predios rurales iguales o superiores a una UAF*. Así redactada, esta norma sugiere que incluso aquellas personas naturales y jurídicas que omitieron los topes fijados por la Ley 160 de 1994 para la adquisición de tierras inicialmente adjudicadas como baldíos, pueden hacer parte de la política de formalización de la propiedad rural que se crea como parte de la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final. En otras palabras, la norma permite sanear, a través del procedimiento de formalización, las irregularidades cometidas por algunas empresas y particulares.

Consideramos que esta situación provoca la inexecutable parcial de la norma, específicamente, de la expresión ‘*o superiores*’ o, cuando menos, obliga a declarar su exequibilidad de forma condicionada. Lo anterior, toda vez que su consecuencia directa consiste en que **i)** no constituye un desarrollo coherente del Punto 1 del Acuerdo Final y, por el contrario, contraviene los objetivos de promover la ‘*desconcentración de la tierra*’ y formalizar 7 millones de ‘*pequeña y mediana propiedad rural*’; **ii)** prodiga un beneficio injustificado a personas que en su momento actuaron de forma contraria a la ley; **iii)** y constituye una medida regresiva en tanto entorpece el mandato constitucional de promover el acceso progresivo a la tierra a los trabajadores del campo (Art. 64 C.P.).

Antes de desarrollar estos puntos, conviene recordar que el referente normativo a tener en cuenta es el inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, según el cual: “*Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.*”

De conformidad con esta norma, están viciados de nulidad los negocios jurídicos que permitieron a una persona hacerse a la propiedad de más de una UAF cuando tales terrenos tenían como origen la adjudicación de baldíos. Como ha sido ampliamente documentado y discutido en los últimos años<sup>47</sup>, múltiples empresas y personas naturales nacionales y extranjeras adquirieron en

<sup>47</sup> Ver, entre otros, Contraloría General de la República. (s/f). Acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura colombiana. [en línea] Disponible en < [http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf\\_Baldios\\_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf](http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf_Baldios_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf)>, consultado el 7 de julio de 2017; Contraloría General de la República. (2014). Informe de actuación especial sobre la acumulación irregular de

diferentes regiones del país tierras sin respetar los límites establecidos por la norma citada. A través de estratagemas jurídicas –como la constitución de múltiples Sociedades por Acciones Simplificadas S.A.S. que en últimas pertenecían a la misma empresa- se consolidaron procesos de acumulación de tierra en regiones como los llanos orientales.

Si bien existe un álgido debate jurídico en torno a la forma correcta de interpretar el citado inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994<sup>48</sup>, no puede obviarse el hecho de que actualmente cursan múltiples investigaciones y procesos judiciales sobre los negocios jurídicos a través de los cuales se consolidó la propiedad sobre áreas superiores a la UAF. De acuerdo con la Contraloría se habrían identificado al menos 33 casos de indebida acumulación, en los que habrían participado, personas naturales y jurídicas con gran poder político y económico<sup>49</sup>.

**(i) Sobre cómo la norma analizada no es un desarrollo legítimo del Acuerdo Final y por el contrario, lo contradice.**

Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República le permitían al Gobierno nacional expedir normas para “*facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final*” (Art. 2, AL 1/2016). De ahí que la jurisprudencia de la Corte Constitucional haya sostenido que resulta imperativo evaluar la conexidad entre la norma proferida y el Acuerdo Final<sup>50</sup>. Si bien este criterio no puede ser entendido de forma que niegue cualquier avance en la efectiva implementación del Acuerdo Final, también es importante ser precavidos frente a desarrollos que puedan contrariarlo. Consideramos que en el caso del artículo 6º del Decreto Ley 902 de 2017 se presenta un desarrollo normativo que contraviene el Acuerdo Final, por las razones que se pasan a exponer.

Es cierto que el Punto 1 del Acuerdo, que versa sobre la Reforma Rural Integral, estableció el principio de “*desarrollo integral del campo*” en donde claramente se acepta la necesidad de un “*balance entre las diferentes formas de producción existentes*”, para lo cual, entre otras cosas, se debe promover el encadenamiento de “*la pequeña producción rural con otros modelos de producción*”<sup>51</sup>. Este principio significó la aceptación de que en el campo existen múltiples realidades y formas de entender la producción rural, lo cual incluye desde la economía campesina a modelos de gran industria con base en monocultivos, tal como lo expusimos previamente. De esto se deriva el reconocimiento de que algunos actores de la ruralidad han de contar con grandes extensiones de tierra para desarrollar sus proyectos productivos. Pero esto no quiere decir, de ninguna manera, que se deban sanear prácticas de acumulación de tierras que se

---

predios baldíos en la Altillanura colombiana. Febrero de 2014; Contraloría General de la República. (2014). Informe de actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura colombiana. Septiembre de 2014; INDEPAZ. (2015) Reconquista y despojo en la Altillanura. El caso Poligrow en Colombia. Bogotá, D.C.: INDEPAZ. Disponible en < <http://www.indepaz.org.co/7124/reconquista-y-despojo-en-la-altillanura-el-caso-poligrow-en-colombia/>>;

<sup>48</sup> Ver, Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. William Zambrano Cetina. Concepto del 22 de enero de 2009, Rad. No. 1930; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Concepto sobre limitaciones a la concentración de la propiedad en la Ley 160 de 1994. Memorando 20111100087693 del 12-12-2011; Superintendencia de Notariado y Registro. Instrucción Administrativa 9 del 27 de abril de 2017.

<sup>49</sup> Contraloría General de la República. Comunicado de Prensa No. 59, del 9 de mayo de 2017. [en línea]. Disponible en [http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset\\_publisher/J14Sa8JTmjbW/content/contraloria-insta-a-la-agencia-nacional-de-tierras-ant-a-ejercer-acciones-judiciales-que-anulen-ventas-a-terceros-de-322-predios-de-origen-baldio-que-?inheritRedirect=false](http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset_publisher/J14Sa8JTmjbW/content/contraloria-insta-a-la-agencia-nacional-de-tierras-ant-a-ejercer-acciones-judiciales-que-anulen-ventas-a-terceros-de-322-predios-de-origen-baldio-que-?inheritRedirect=false)>, consultado el 7 de julio de 2017; Arteaga, J., Castro Osorio, C., Cuéllar, D. *Et al.* (2017). [en línea]. Fondo de tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: estimaciones y propuestas alternativas. Documentos CEDE. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, p. 38. Disponible en <[https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dcede2017-41.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2017-41.pdf)>, Consultado el 7 de julio de 2017.

<sup>50</sup> Ver, sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017 y C-253 de 2017.

<sup>51</sup> Gobierno nacional - FARC-EP. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016, p. 12.

produjeron como consecuencia de omitir los límites legales y el deficiente control de las autoridades estatales.

El artículo 6° del Decreto Ley 902 de 2017 pretende formalizar la propiedad en casos de acumulación irregular de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos. Este sentido de la norma es contrario al propósito del punto 1.1.5. del Acuerdo Final, que trata sobre la “*formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural*”, porque facilitará la ‘*formalización a título oneroso*’ a los propietarios, poseedores ocupantes que tengan predios rurales iguales o **superiores** a la UAF y, por lo tanto, recaerá también sobre áreas que difícilmente entrarían en la categoría de pequeña o mediana propiedad. Adicionalmente, el plan de formalización debería estar dirigido a “*todos los predios que ocupa o posee la población campesina*”, pero la norma cobijaría a grandes empresarios del campo, nacionales o extranjeros, pues alude a que los beneficiarios de la política como mínimo deben tener un patrimonio neto equivalente a 700 (SMLMV) sin establecer tope alguno.

Ahora bien, no se argumenta que los problemas de acumulación en que se encuentran empresarios no requieran de una solución integral a través de una política rural, sino que el plan de formalización previsto en el Acuerdo Final no puede extenderse a situaciones en las que se violó la ley. Creemos que para ese tipo de casos se debe seguir las recomendaciones presentadas por la Mesa de Expertos prevista en el punto 1.1.5. del Acuerdo<sup>52</sup>, según las cuales “*(...) resulta inexcusable para el proyecto de ley que busque implementar el componente rural del Acuerdo Final, resolver los problemas originados por el incumplimiento de esta resulta inexcusable para el proyecto de ley que busque implementar el componente rural del Acuerdo Final, resolver los problemas originados por el incumplimiento de esta disposición [inciso 9, art. 72, Ley 160/1994] como uno de los mandatos contenidos en la parte final del punto 1.1.5 de la RRI. [y, por lo tanto] Se sugiere la adopción de un régimen de transición que incluya un tratamiento diferenciado a partir de variables como la rentabilidad social y la función ecológica de la propiedad cumplida mediante el aprovechamiento productivo de esas propiedades, así como un trato igualmente diverso si su adquisición y actividad económica no evidencia mala fe objetiva ni despojo. Así, en caso de cumplir con estos requisitos, las personas que han obtenido baldíos después de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 podrían ser merecedores de una consideración especial para la regularización de la situación, siempre y cuando se hayan resuelto las necesidades de acceso y formalización de los beneficiarios a título gratuito. En caso contrario, aquellos sujetos que no logren acreditar una explotación económica sostenida y sostenible de los terrenos, ni su buena fe objetiva, o que hayan sacado provecho de situaciones de desplazamiento forzado o hayan despojado a campesinos, deben ser objeto de actuaciones contundentes por parte de las autoridades enderezadas a la recuperación de las extensiones indebidamente ocupadas o de los excedentes ilegales.*”<sup>53</sup>

De otro lado, la norma bajo examen ni siquiera establece algún tipo de condicionalidad para acceder a la formalización. En contraposición, respecto de los sujetos de acceso a tierras y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito (artículos 4° y 5° del Decreto Ley 902 de

<sup>52</sup> Gobierno nacional - FARC-EP. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016, p.17.

<sup>53</sup> Mesa de expertos. (Mayo, 2017). [en línea]. Concepto de la mesa de expertos académicos sobre el Proyecto de ley para el ordenamiento social de la propiedad rural. Universidad de los Andes, Universidad EAFIT y Universidad Externado de Colombia. Disponible en <<http://jyp.megadatesystem.com/IMG/pdf/doc-20170506-wa0000.pdf>>, Consultado el 9 de julio de 2017.

2017) se condiciona el registro en el RESO de aquellas personas que estén ocupando indebidamente baldíos de la nación, o que estén incurso en “*procedimientos de esa naturaleza*”, a que “*suscriban con la autoridad competente un acuerdo de regularización de la ocupación que prevea como mínimo la progresiva adecuación de las actividades de aprovechamiento del predio a las normas ambientales pertinentes y la obligación de restituirlo, cuando hubiere lugar a ello (...)*”. El contraste es evidente, pues en los casos de *indebida ocupación de baldíos* se condiciona el registro en el RESO, mientras que en los de *acumulación irregular* por concepto de propiedad, posesión u ocupación sobre áreas superiores a una UAF no se establece ningún tipo de condición previa para acceder a la formalización de la relación de tenencia.

Desde nuestra perspectiva, este trato diferente es injustificado pues incluso podría afirmarse que los casos de *acumulación irregular* de tierras resultan más gravosos que algunos de *ocupación indebida* de baldíos. Ciertamente, la *acumulación irregular* la han realizado en su mayoría grandes empresas agropecuarias que cuentan con la suficiente capacidad económica, jurídica y técnica para efectuar estudios que fácilmente les lleven a determinar los impedimentos legales para la adquisición de tierras, mientras que la *ocupación indebida* de baldíos puede darse, por ejemplo, por campesinos (lo cual, por supuesto, no excluye otros actores) que ocupen áreas que legalmente no pueden ser adjudicadas (e.g. rondas de los ríos, playones, reservas forestales, etc.). Así, el artículo 6° del Decreto Ley 902 de 2017 por lo menos debió establecer un condicionamiento similar al previsto en casos de *ocupación indebida* de baldíos.

## **(ii) Regresividad de la norma en relación con el artículo 64 de la Constitución Política**

Como hemos venido sosteniendo, la norma analizada puede derivar en un privilegio hacia sujetos de la ruralidad que, en principio, no deberían ser receptores de beneficios estatales, menos aun cuando estos implican la renuncia a ejercer las acciones legales a que hay lugar. El procedimiento de formalización no puede ser instrumentalizado para sanear las situaciones de *acumulación ilegal* de bienes inicialmente adjudicados como baldíos, pues ello además impediría que, a través de las acciones legales pertinentes, se reviertan negocios jurídicos sobre tierras que podrían ser usadas con fines de redistribución y reducción de la concentración de la propiedad rural.

En este sentido, consideramos que una grave consecuencia de la norma, tal y como está redactada, consiste en que dificulta la tarea de garantizar el acceso progresivo de la tierra a los trabajadores rurales. En otras palabras, el saneamiento de la *acumulación irregular* de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, a través del procedimiento de formalización, consolida una dinámica de concentración de la propiedad rural que correlativamente reduce las tierras a las cuales podrían acceder hombres y mujeres campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Sobre este punto, en un reciente estudio se calculó que a través de la recuperación de baldíos (por *acumulación* y por superar los topes de la UAF) podrían entrar al fondo de tierras alrededor de 427.646 ha<sup>54</sup>, luego el peligro de legalizar tales acumulaciones es relativamente cierto.

Resulta pertinente recordar que la Corte Constitucional ha entendido que, en relación con los derechos sociales, económicos y culturales, “*el principio de progresividad y la prohibición de*

---

<sup>54</sup> Arteaga, J., Castro Osorio, C., Cuéllar, D. *Et al.* (2017). [en línea]. Fondo de tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: estimaciones y propuestas alternativas. Documentos CEDE. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, p. 36. Disponible en <[https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dcede2017-41.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2017-41.pdf)>, Consultado el 7 de julio de 2017.

*regresividad imponen al Estado colombiano el deber de no recortar ni limitar el ámbito sustantivo de protección de un derecho, no aumentar los requisitos para el acceso efectivo al goce de un derecho, ni disminuir o desviar recursos que han sido usados para la satisfacción de un derecho (...)*<sup>55</sup>. Según nuestro criterio, permitir que grandes propietarios, poseedores u ocupantes de predios rurales que exceden la UAF ingresen sin ningún condicionamiento al RESO y accedan a un mecanismo de formalización que sanee los vicios derivados de la apropiación irregular de terrenos baldíos, constituye una medida que niega el ámbito de protección del numeral 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y, por lo tanto, resulta regresiva.

Lo anterior es claro si no perdemos de vista que la Unidad Agrícola Familiar (UAF) es una unidad de medida cuya importancia radica en que facilita el acceso a la tierra a campesinos y campesinas y, complementariamente, evita la concentración y subdivisión improductiva de los territorios<sup>56</sup>. De modo que permitir el saneamiento de adquisiciones irregulares por encima de ese límite impuesto por la UAF, concretamente en el caso de grandes propietarios, poseedores u ocupantes, no significa otra cosa que reducir las posibilidades de que la población rural sin tierra o con tierra insuficiente, y que justamente constituye la población objetivo de la Reforma Rural Integral, acceda de forma progresiva a la propiedad de la tierra.

En atención a que el artículo 6° del Decreto Ley 902 de 2017 contraviene los objetivos previstos para la política de formalización de la tierra en el AFP y es regresivo respecto de la protección legal actualmente vigente, solicitamos a la Corte Constitucional que declare inexecutable la expresión **‘o superiores’** contenida en el artículo 6° del Decreto Ley 902 de 2017. O de forma subsidiaria, solicitamos la constitucionalidad condicionada del artículo, en el entendido de que **i)** se suspenda el registro en el RESO de aquellas personas (grandes propietarios, poseedores u ocupantes con patrimonio neto superior a 700 SMLMV) que pretendan la formalización de áreas que exceden la Unidad Agrícola Familiar hasta que se resuelvan las investigaciones y procesos que existan por concepto de acumulación irregular de predios inicialmente adjudicados como baldíos; o **ii)** de forma similar a como ocurre con la ocupación indebida de baldíos, se permita el registro en el RESO siempre y cuando los involucrados *“suscriban con la autoridad competente un acuerdo (...) que prevea como mínimo (...) la obligación de (...)”* restituir el bien cuando hubiere lugar a ello.

## **VI. SOLICITUDES**

En mérito de lo expuesto, de manera respetuosa elevamos a la Corte Constitucional las siguientes solicitudes:

### **PRINCIPALES**

1. Declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 902 de 2017 que regula los programas de reforma rural integral, por cuanto cumple con los requisitos formales y materiales para la expedición de decretos ley por parte del Presidente de la República en desarrollo de las facultades contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2016.

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017.

<sup>56</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997.



2. Declarar la INEXEQUIBILIDAD de la expresión '*o superiores*' contenida en el artículo 6 del Decreto Ley 902 de 2017 como quiera que resulta contraria al principio de progresividad contemplado en el artículo 64 de la Constitución Política.
3. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017 en el entendido que las y los beneficiarios a título gratuito o parcialmente gratuito deberán tener ser "campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto".

SUBSIDIARIA:

1. Declarar la CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA del artículo 6 del Decreto Ley 902 de 2017 en el entendido que (i) el registro en el RESO de aquellas personas que pretendan la formalización de áreas que exceden la Unidad Agrícola Familiar debe ser suspendido hasta tanto se resuelvan las investigaciones y procesos en curso por concepto de acumulación irregular de predios inicialmente adjudicados como baldíos o; ii) que el registro en el RESO se realice bajo las condiciones en las que se hace en los eventos de la ocupación indebida de baldíos.

Cordialmente,

César Rodríguez Garavito  
Director de Dejusticia

Rodrigo Uprimny Yepes  
Investigador de Dejusticia

Nelson Camilo Sánchez León  
Investigador de Dejusticia

Irina Junieles Acosta  
Investigadora de Dejusticia

Hobeth Martínez Carrillo  
Investigador de Dejusticia

Gabriela Eslava Bejarano  
Investigadora de Dejusticia

Ana Jimena  
Investigadora de Dejusticia

Maryluz Barragán González  
Investigadora de Dejusticia