



Sentencia 073 de 2018 Corte Constitucional

Sentencia C-073/18

Expediente RDL-034

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 902 del 29 de mayo 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"*

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., julio 12 de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, el 29 de mayo de 2017, el Presidente de la República expidió 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"*.

Mediante oficio del 30 de mayo de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Ley 902 de 2017.

El 30 de mayo de 2017, en sesión extraordinaria de la Sala Plena se realizó el sorteo del asunto y le correspondió a la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, a quien se le remitió el expediente correspondiente.

A través de auto del 5 de junio de 2017 la Magistrada asumió el conocimiento del asunto y comunicó de la iniciación del proceso al Presidente de la República y a los Ministros del Interior de Hacienda y Crédito Público de Agricultura y Desarrollo Rural, así como a los Directores de las Agencias de Desarrollo Rural y Nacional de Tierras, para que intervinieran, de considerarlo pertinente, durante el término de fijación en lista.

En la misma providencia, ofició a la Presidencia de la República para que, en el término de tres (3) días, informara de qué manera existe conexidad entre el decreto ley que se estudia y el Acuerdo Final. A su vez, al Ministerio del Interior para que, durante el mismo término, informara si las disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017 debían o no ser objeto de consulta previa a las comunidades étnicas y de serlo qué procedimiento se surtió para tal efecto.

El 12 de junio de 2017 se recibió la respuesta enviada por la Presidencia de la República, a través de su Secretaria Jurídica, en la que afirmó que existe *"un claro vínculo de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre las disposiciones normativas del Decreto Ley 902 de 2017 y el Acuerdo Final de paz"*¹ y presentó consideraciones concretas acerca de cada criterio.

A. Conexidad objetiva²

Para la Presidencia, el decreto ley *"sirve para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo final"*³, específicamente los compromisos que constan en los puntos 1⁴ y 6.2⁵ del Acuerdo Final de la siguiente forma:

Artículo o Título del Decreto Ley 902	Conexidad objetiva con el Acuerdo Final
Artículo 1º Objeto	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1 (integral): Reforma Rural Integral (RRI) como uno de los ejes del posconflicto. · Punto 1, acápite preliminar: principio de regularización de la propiedad, que establece que <i>"nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada"</i>. · Punto 1.1.: acceso y formalización de la propiedad. · Punto 6.2., literal a, párrafo 1º.

<p>Título I Sujetos de acceso a tierra y formalización</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: (i) párrafo 4: impulso del desarrollo rural integral para erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el goce efectivo de los derechos; (ii) párrafo 5: estimulación de la formalización, restitución y distribución equitativa de la tierra, en el que se garantice el acceso progresivo de los habitantes del campo a la propiedad rural con medidas especiales para mujeres y poblaciones vulnerables; (iii) párrafo 6: promoción de la igualdad de oportunidades de las mujeres; y (iv) principios de igualdad y enfoque de género, priorización de las poblaciones y territorios más vulnerables y necesitados con énfasis en los pequeños y medianos productores, y democratización del acceso y uso adecuado de la tierra. · Punto 1.1.3.: beneficiarios del plan de adjudicación gratuita de tierras del subsidio integral que incluye los trabajadores del campo sin tierra o con tierra insuficiente, con prioridad para las víctimas del conflicto, las mujeres rurales y la población desplazada; así como sus asociaciones y participación de las comunidades vulnerables en programas de asentamiento y reasentamiento. · Punto 1.1.5.: formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural con priorización de las poblaciones especialmente afectadas por el conflicto y la pobreza. También, formalización con enfoque de género (medidas específicas para formalizar la propiedad de las mujeres rurales). · Punto 6.2.: garantía de la perspectiva étnica y cultural en la implementación de la RRI.
<p>Título II Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1.1.3: creación de un registro compuesto por posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral. · Punto 6.2.: determinación y clasificación de los beneficiarios sistematizada mediante una herramienta de registro que incluya la perspectiva étnica y cultural.
<p>Título III Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: principio de priorización de las poblaciones más vulnerables y necesitadas como beneficiarias del acceso a tierras. · Punto 1.1.1.: creación del Fondo de Tierras para la RRI (objetivos, funciones y proveniencia de las tierras que lo integrarán). · Punto 1.1.4.: planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, etc. · Punto 1.1.6.: inalienabilidad e inembargabilidad de los baldíos formalizados y de las tierras adjudicadas. · Punto 6.2.3.: pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos; y la adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras. <p>El Capítulo I del Título IV del Decreto Ley (adjudicación directa de tierras) con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: principios de democratización del acceso, uso adecuado de la tierra, y restablecimiento de los derechos de las víctimas del despojo. · Punto 1.1.1.: creación de un plan de adjudicación gratuita de tierras a través del Fondo de Tierras. · Punto 1.1.3.: beneficiarios del plan de adjudicación gratuita de tierras.
<p>Título IV Formas de acceso</p>	<p>El Capítulo II del Título IV del Decreto Ley (subsidio integral de acceso a tierras) con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1.1.2.: la existencia de un "<i>subsidio integral para la compra de tierras por parte de las personas beneficiarias</i>" y el punto 1.1.4. prevé proyectos productivos para los beneficiarios del Fondo de Tierras.
<p>Título V Formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica</p>	<p>El Capítulo III del Título IV del Decreto Ley (crédito especial de tierras) con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1.1.2.: apertura de una nueva línea de crédito especial subsidiada de largo plazo para la compra de tierras. · Punto 1, acápite preliminar: principio de regularización de la propiedad. · Punto 1.1.5.: proceso de "<i>formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural</i>", en virtud del cual el Gobierno Nacional "<i>formalizará progresivamente (...) todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia</i>", y para cuyo cumplimiento el Gobierno deberá, entre otros: (i) adecuar un plan de formalización masiva y adelantar las reformas normativas y operativas pertinentes; (ii) garantizar la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos como el de saneamiento de la propiedad; y (iii) crear un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.

<p>Título VI Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural</p>	<p>El procedimiento único de este título está relacionado:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1.1.1.: adjudicación y formalización de la tierra · Punto 1.1.2.: otorgamiento de subsidio integral para la compra de tierras, una línea especial de crédito. · Punto 1.1.3.: selección de las personas beneficiarias de adjudicación de tierras gratuito y subsidio integral. · Punto 1.1.5.: formalización de la pequeña y mediana propiedad. · Punto 1.1.8.: resolución de conflictos del uso y tenencia de la tierra · Punto 1.1.9.: regulación del nuevo sistema de catastro multipropósito. · Punto 1.2.3.: elaboración participativa, en cada zona priorizada para la implementación de PDETs, de <i>"un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades"</i>. · Punto 6.2.: garantía de los derechos territoriales de los grupos étnicos del país, respeto de sus derechos adquiridos bajo la legislación vigente y mecanismos para la resolución de conflictos agrarios y territoriales que respeten sus especificidades.
---	---

B. Conexidad estricta y suficiente⁶

<p>Artículo o Título del Decreto Ley 902</p>	<p>Conexidad estricta y suficiente con el Acuerdo Final</p>
<p>Artículo 1º Objeto</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1 (integridad): RRI como eje central del compromiso de las partes negociadoras, dentro de la cual se encuentra el acceso y formalización de la propiedad rural. · Punto 1, acápite preliminar: principio de <i>regularización de la propiedad</i>, que dispone <i>"nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada"</i>. · Punto 6.2: Respeto de los derechos territoriales y las garantías legales y constitucionales de los pueblos indígenas.
<p>Artículo 2 sujetos de acceso a tierra y formalización</p>	<p>Inciso 1º artículo 2 con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1.1. <p>Inciso 2º del artículo 2 con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: principio de priorización, que establece que <i>"la política de desarrollo agrario integral es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en pequeños y medianos productores y productoras"</i>. <p>Inciso 3º del artículo 2 con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 6.2., literal a: <i>"se incluirá a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras"</i>.
<p>Artículo 3 Delimitación a nacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1: <i>"las partes negociadoras buscaran implementar una reforma rural integral del agro nacional, que beneficie a las poblaciones de ciudadanos colombianos en situación de mayor vulnerabilidad"</i>.

<p>Artículo 4 Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito</p>	<p>De manera general con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: Principios de: (i) priorización; (ii) igualdad y enfoque de género, al priorizar expresamente a las mujeres rurales entre los beneficiarios de adjudicación gratuita; (iii) restablecimiento, según el cual la política de reforma rural integral pretende "el restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, y la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y territorios"⁷; y iv. democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, "mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella"⁸. · Punto 1.1.1.: creación del Fondo de Tierras para "lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los 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, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra"⁹. · Punto 1.1.3.: personas beneficiarias del plan de adjudicación gratuita, del subsidio integral y del crédito especial "trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria 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"¹⁰. <p>Parágrafo 1° del artículo 4 (ocupantes indebidos de predios rurales) con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Puntos 1.1.1. y 1.1.3. · Punto 1.1.5.: formalización de la propiedad rural y el principio de restitución que busca privilegiar los derechos de las víctimas de despojo. · Punto 6.2.: particularmente el inciso 2° de este parágrafo que estimula la partida de los ocupantes indebidos de territorios de grupos étnicos para facilitar su saneamiento y titulación. <p>Parágrafos 2°, 3° y 4° del artículo 4 con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Puntos 1.1.1, y 1.1.3.: adjudicación de tierras y atribución del subsidio para la compra a las poblaciones más vulnerables del agro -incluidas cooperativas y asociaciones-, sin que el hecho de tener tierras insuficientes o una vivienda de interés social les descalifique para ello.
<p>Artículo 5 Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito</p> <p>Artículo 6 Sujetos de formalización a título oneroso</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: principios de priorización, restablecimiento. · Puntos 1.1.1., 1.1.3. y 6.2: <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: principios de priorización y restablecimiento. · Puntos 1.1.1., 1.1.3. · Punto 1.1.5.: formalización de la propiedad.
<p>Artículo 7 Contraprestación por el acceso y/o formalización de la tierra</p>	<p>De manera general con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Puntos 1.1.1., 1.1.3. y 1.1.5. <p>Parágrafo 3° del artículo 7 con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 6.2.: pueblos indígenas excluidos del pago para acceso a tierras o formalización de la propiedad. · Puntos 1.1.1., 1.1.3. y 1.1.4. · Punto 1.1.6.: "con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las personas beneficiarias y de evitar la concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra y los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un período de 7 años" y que "pasarán al Fondo de Tierras los predios distribuidos y los adquiridos mediante el subsidio integral para compra que hayan recibido apoyo integral y sin embargo caigan durante este período en situación de inexploración (sic) por parte de las personas beneficiarias, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o que sean usados ilegalmente. En todo tiempo se promoverá y protegerá la función social de la propiedad rural y, en particular, la agricultura familiar"¹¹.
<p>Artículo 8 Obligaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: principios de (i) igualdad; y (ii) enfoque de género, "reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; (...) Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades"¹². · Punto 1.1.3.: priorización de las mujeres rurales y las mujeres cabeza de familia.
<p>Artículo 9 Reconocimiento a la economía de cuidado</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: principios de (i) igualdad; y (ii) enfoque de género, "reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; (...) Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades"¹². · Punto 1.1.3.: priorización de las mujeres rurales y las mujeres cabeza de familia.
<p>Artículo 10 Adecuación institucional con enfoque étnico</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 6.2.: "se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente"¹³.

Artículo 11 Registro de Sujetos de Ordenamiento	· Punto 1.1.3., inciso final: <i>"la autoridad administrativa competente elaborará, un registro único de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral que será utilizado como insumo para la implementación de éstos mecanismos"</i> ¹⁴ .
Artículo 12 Módulo del RESO para el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral	· Punto 1.1.3., inciso final.
Artículo 13 Módulo étnico del RESO	· Punto 1.1.3., inciso final y 6.2.
Artículo 14 Criterios de asignación de puntos para el RESO	· Puntos 1.1.1., 1.1.2., 1.1.3. y 1.1.5.
Artículo 15 Ingreso y calificación	· Punto 1.1.3., inciso final.
Artículo 16 Promoción de la inscripción en el RESO	
Artículo 17 Programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom	· Punto 6.2.
Artículo 18 Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral	· Punto 1, acápite preliminar: principios de: (i) beneficio, impacto y medición según el cual <i>"teniendo en cuenta la priorización, la [RRI] debe beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos y ciudadanas, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible, y medir sus efectos en cada proyecto y región"</i> ¹⁵ ; y (ii) democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, que se traducen en <i>"mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella"</i> ¹⁶ . · Punto 6.2.: <i>"se incluirá a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos"</i> ¹⁷ .
Artículo 19 Recursos para el saneamiento o la reubicación	· Punto 6.2.: <i>"en la implementación del Punto 1 (RRI) se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. (...) La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras"</i> ¹⁸ .
Artículo 20 Prioridad en la asignación de derechos	De manera general con: · Punto 1, acápite preliminar: principio de priorización. · Punto 1.1.3.: beneficiarios de los programas constitutivos de la RRI. Parágrafo del artículo 21 con: · Punto 6.2.
Artículo 21 Inembargabilidad de los bienes rurales	De manera general con: · Punto 1.1.6.: <i>"con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las personas beneficiarlas y de evitar la concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra o los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un periodo de 7 años"</i> ¹⁹ . Parágrafo del artículo 21 con: · Punto 6.2.
Artículo 22 Bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras solo para efectos de la administración	· Punto 6.2.: <i>"en la implementación del Punto 1 (RRI) se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas. (...) La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras"</i> ²⁰ .

<p>Artículo 23 Proyectos productivos sostenibles</p>	<p>De manera general con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: principio de integralidad que busca "asegura(r) la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor"²¹. · Punto 1.1.4.: acceso integral, es decir, "en desarrollo de los principios de bienestar y buen vivir, y de integralidad, además del acceso a tierra, el Gobierno Nacional pondrá a disposición de los hombres y mujeres beneficiarios del Fondo de Tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros (...)"²².
<p>Artículo 24 Articulación para el acceso integral</p>	<p>Parágrafo del artículo 23 con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 6.2., literal a: En la implementación de la RRI "se observarán también (...) sus planes de salvaguarda"²³. <p>De manera general con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1.1.4.: principio de integralidad. <p>Parágrafo 1º del artículo 24 con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Puntos 1.1.1. y 1.1.3. <p>Parágrafo 2º del artículo 24 con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 6.2.
<p>Artículo 25 Adjudicación directa</p>	<p>De manera general con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 1, acápite preliminar: principio de bienestar y buen vivir, es decir, el reconocimiento del papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo y la agricultura familiar. · Punto 1.1.1.: adjudicación de tierras a través del Fondo de Tierras. · Punto 1.1.3.: beneficiarios. · Punto 1.1.4.: necesidad de garantizar un acceso integral a la tierra que incluya el desarrollo de proyectos productivos que permitan el bienestar y el buen vivir. <p>Parágrafo del artículo 25 con:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Punto 6.2
<p>Artículo 26 Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1.1.1.
<p>Artículo 27 Solicitudes en proceso</p>	
<p>Artículo 28 Ausencia de derecho para la adjudicación</p>	
<p>Artículos 29 a 34 Regulación del Subsidio Integral de Acceso a Tierra</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1.1.2.: "subsidio integral para la compra de tierras por parte de las personas beneficiarias"²⁴. · Punto 1.1.4.: proyectos productivos para los beneficiarios del Fondo de Tierras.
<p>Artículo 35 Crédito especial de tierra</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1.1.2.: apertura de "una nueva línea de crédito especial subsidiada de largo plazo para la compra de tierras por parte de la población beneficiaria"²⁵.
<p>Título V (Artículos 36 a 39) Formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Punto 1.1.3: criterios de priorización de beneficiarios de los programas de la RRI. · Punto 1, acápite preliminar: principio de la regularización de la propiedad, definida como la "lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños"²⁶, sin afectar la propiedad privada. · Punto 1.1.5.: proceso de "formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural"²⁷, en virtud del cual el Gobierno Nacional "formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia", y para cuyo cumplimiento el Gobierno deberá, entre otras: (i) adecuar un plan de formalización masiva y adelantar las reformas normativas y operativas pertinentes; (ii) garantizar la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos como el de saneamiento de la propiedad; y (iii) crear un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.

Título VI
(Artículos 40 a 81)
Implementación del
ordenamiento social de la
propiedad rural

- Punto 1.1.1.: (i) crea el Fondo de Tierras y obliga al Gobierno Nacional a lograr por su intermedio una democratización del acceso a la propiedad de la tierra - propósito para el cual es Indispensable adoptar las reglas procesales necesarias para obtener jurídicamente los actos de adjudicación de la propiedad y formalización de la misma. (ii) en el inciso final, los procedimientos de expropiación por motivos de interés social y de extinción del dominio por falta de explotación deberán aplicarse de conformidad con la Constitución y la legislación vigente -conexidad art. 58 del Decreto Ley-.
- Punto 1.1.2.: creación del subsidio integral y el crédito especial para compra de tierras, ambos requieren el establecimiento del respectivo procedimiento para su otorgamiento.
- Punto 1.1.3.: *"las personas beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral serán seleccionadas por la autoridad administrativa competente (...) a través de un procedimiento expresamente definido por la ley que incluya requisitos y criterios objetivos y que atienda a la priorización antes señalada"*²⁸ -art. 58 del Decreto Ley-.
- Punto 1.1.5: formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural de manera progresiva, para lo cual es indispensable que exista un procedimiento. Este mismo punto del Acuerdo dispone que el Gobierno deberá adelantar las reformas normativas y operativas pertinentes a la adecuación del plan de formalización masiva; acompañar tanto el proceso de adjudicación de baldíos como el de saneamiento de la propiedad, garantizando su gratuidad; y garantizar la existencia de un recurso judicial ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.
- Punto 1.1.8.: creación de mecanismos eficaces y ágiles de resolución de los conflictos de uso y tenencia de la tierra.
- Punto 1.1.9.: nuevo sistema de catastro multipropósito que se habrá de regular legalmente.
- Punto 1.2.3.: elaboración participativa, en cada zona priorizada para la Implementación de PDETs (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial), *"un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades"*²⁹; planes que deberán incluir, como mínimo, una caracterización socioeconómica, territorial, cultural y ambiental de cada territorio y sus habitantes, así como un diagnóstico objetivo de las necesidades de cada zona y de las acciones requeridas para lograr las metas fijadas.

Consulta previa de la normativa a las comunidades étnicas

El jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior manifestó que en este caso la consulta previa procedía y adjuntó información acerca de los procesos surtidos con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, las indígenas y las Rom o Gitanas.

A. Consulta previa comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

El Ministerio³⁰ señaló que se acercó al Espacio Nacional de Consulta Previa con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras³¹ (Espacio Nacional), encargado de adelantar las consultas previas de leyes y actos administrativos del orden nacional, con el fin de determinar la ruta metodológica para efectuar la consulta previa adecuada *"a las circunstancias excepcionales de urgencia que supone la implementación del Acuerdo Final"*³².

Indicó que el 13 de febrero de 2017³³ socializó una propuesta de procedimiento de consulta que presentó formalmente el 20 de ese mismo mes a los miembros de la Plenaria del Espacio Nacional³⁴, específicamente sobre los tiempos para la consulta y el número de personas que participarían en Bogotá y en los territorios. Así, la propuesta inicial del Gobierno consistía en que el procedimiento de consulta debía surtir en el término máximo de 10 días *"plazo dentro del cual deberán agotarse las etapas de socialización, retroalimentación, concertación, hasta la protocolización entre el Gobierno Nacional y la comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras"*³⁵. A su vez, proponía que la Plenaria del Espacio Nacional eligiera una comisión excepcional de 14 miembros de las diferentes comisiones que tendría como funciones: (i) deliberar en Bogotá sobre los proyectos de normas; (ii) formular las propuestas; (iii) socializar ante todos los miembros del Espacio Nacional las propuestas normativas y recoger propuestas alternativas formuladas en los territorios; (iv) presentar dichas propuestas en Bogotá y, finalmente; (v) protocolizar los acuerdos, desacuerdos y normas no concertadas sobre la norma consultada³⁶.

Ante ello, el Ministerio dijo que *"los miembros del Espacio Nacional (...) exigieron que el Ministerio convocara a la totalidad (...) a Bogotá, durante todo el término de duración del fast track. [No obstante,] el Ministerio no avaló esta posibilidad, debido a que resultaba imposible de llevar a cabo en la práctica [por presupuesto y la imposibilidad de llegar a acuerdos con tantos integrantes en tan poco tiempo] (...) "*³⁷. Relató que algunos de los miembros del Espacio Nacional sugirieron *"que fuera la totalidad de la Comisión Sexta (...), compuesta por cincuenta y dos miembros (...). Sin embargo, el Ministerio rechazó la propuesta debido, nuevamente, a que no era viable"*³⁸ y arguyó las mismas razones por las que rechazó la propuesta anterior. Igualmente, explicó que accedió a aumentar de 14 a 25 el número de delegados que conformarían la comisión excepcional³⁹, sin que esto fuera aceptado⁴⁰.

Manifestó que el 7 de marzo de 2017 convocó nuevamente al Espacio Nacional a través de la Comisión Sexta, facultada para definir el procedimiento de consulta de las normas de implementación del Acuerdo Final, con quienes se haría y los términos, pero no se llegó a ningún acuerdo⁴¹.

De otra parte, mencionó para el momento en que faltaba un mes para el vencimiento del término de las facultades presidenciales otorgadas mediante el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 y debido a la falta de acuerdo respecto del procedimiento de consulta previa, estableció un mecanismo para presentar las normas sujetas al procedimiento de *fast track* a todos los miembros del Espacio Nacional, y así

recibir sus comentarios y propuestas⁴². De conformidad, el 15 de mayo de 2017 envió a los miembros del Espacio Nacional⁴³ el proyecto de decreto ley que se estudia, junto con los comentarios y propuestas presentadas por las organizaciones indígenas dentro de su respectivo proceso de consulta previa y por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación - CSIVI⁴⁴, para que realizaran observaciones, consideraciones y propuestas en un término de 7 días⁴⁵.

Posteriormente, relató que mediante carta radicada el 19 de mayo de 2017 dirigida al Viceministro para la Participación, recibió una propuesta con 119 firmas de miembros del Espacio Nacional de Consulta Previa, proponiéndole al Ministerio que convocara a la Comisión Sexta para consultar los proyectos de normas de implementación del Acuerdo Final⁴⁶. En atención a esta solicitud, el Ministerio les respondió que estaba dispuesto a definir la ruta metodológica, y someter a consulta los proyectos de ley y de acto legislativo que aún estaban pendientes, aunque reiterándoles las limitaciones para efectuarlas.

Explicó que el 25 y 26 de mayo de 2017, el Espacio Nacional se auto convocó en Bogotá con el fin de ponerse de acuerdo acerca de la ruta metodológica y solo fue permitida la entrada de los representantes del Ministerio del Interior el último día, pero tampoco se llegó a un acuerdo sobre el procedimiento de consulta. Aseveró que presentó a los miembros del Espacio Nacional una propuesta que establecía que la Comisión Sexta protocolizaría los acuerdos y los socializaría al Espacio Nacional en plenaria. Sin embargo, los delegados del Espacio Nacional cambiaron nuevamente de opinión, y volvieron a la propuesta inicial planteada por el Ministerio, en la cual los demás miembros socializarían los proyectos en el territorio⁴⁷. Resaltó que incluso algunos de los miembros que inicialmente habían firmado la carta en la que respaldaban la competencia de la Comisión Sexta para llevar a cabo la consulta previa de las normas de implementación del Acuerdo Final, cambiaron su posición y exigieron que la consulta se adelantara ante la plenaria⁴⁸.

El Ministerio resaltó que algunos de los integrantes del Espacio Nacional presentaron tutela en diferentes partes del país alegando vulneración de sus derechos fundamentales⁴⁹.

A continuación, señaló las características del derecho fundamental a la consulta previa de acuerdo con lo dicho por la jurisprudencia constitucional. Específicamente, el hecho de que el respeto del derecho no implica que necesariamente se deba llegar a un acuerdo, sino que se trata, en general, de la garantía de la participación de las comunidades, como una obligación de medio y no de resultado para el Gobierno. Así, afirmó que el hecho de no llegar a un acuerdo no constituye el desconocimiento del derecho, pues las autoridades guardan la facultad de adoptarla. Igualmente, aseveró que como se trata de un derecho que se ejerce mediante representantes de la comunidad, éstos tenían el deber de velar por los derechos de su grupo étnico, por lo cual no se puede afirmar que desatender una convocatoria o no asistir a una consulta es equivalente a representar tales intereses. A la luz de este análisis, concluyó que los miembros del Espacio Nacional incumplieron su deber al adoptar una *"posición obstinada e inflexible frente a la propuesta de que fuera una comisión, y no la plenaria la que adelantara la consulta en Bogotá"*⁵⁰.

Además, reiteró que: (i) la consulta no es un fin en sí mismo, sino un medio; y que (ii) su diseño debe ser apropiado a las circunstancias, que en este caso exigían unas características especiales, por estar insertas en el marco de la implementación de un acuerdo de paz. Así, explicó el test de razonabilidad y proporcionalidad y sostuvo que éste debía aplicarse a la decisión de levantar los procedimientos de consulta. Así, también concluyó que la decisión de continuar el trámite de la normativa a pesar de no haber llegado a un acuerdo se efectuó con el objeto de *"garantizar el cumplimiento oportuno del Acuerdo Final, [y] no constituye una afectación del derecho a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, máxime si se tiene en cuenta que el gobierno nacional está facultado para adoptar normas jurídicas que puedan afectar a las comunidades étnicas a pesar de no haber sido posible llegar a un acuerdo con ellas si su decisión es razonable y proporcional, mantiene abierta la posibilidad de participación, y adoptar medidas para mitigar los efectos que puedan tener las mismas y para garantizar los derechos de dichas comunidades"*⁵¹.

Más allá, explicó que siempre respetó la participación de todo el Espacio Nacional en la etapa de la preconsulta y no limitó a sus participantes, fomentó los espacios para ponerse de acuerdo, escuchó todas las propuestas y motivó las razones por las cuales no podía aceptarlas. Así, reiteró que la decisión de levantar los procedimientos de consulta sin haber llegado a arreglo, no se fundamentó en una categoría sospechosa que conllevara actos discriminatorios, sino que se basó en razones estrictamente temporales y presupuestales, por lo cual no procede un juicio estricto de proporcionalidad.

En este sentido, insistió en que tuvieron el tiempo justo para adelantar los trámites necesarios para expedir el decreto ley, por lo cual debieron suspender los diálogos con los miembros del Espacio Nacional para definir la ruta metodológica. Luego, en su concepto tal decisión respondió a un fin imperioso: la consecución de la paz, además la medida es adecuada al fin, y necesaria, pues con ello se pudo dar trámite a las normas para su implementación y de no haberlo hecho las facultades extraordinarias hubieran cesado sin la posibilidad de expedir la normativa. Finalmente, consideró que la medida es proporcional, ya que no violó el derecho a la consulta, máxime coartó el derecho a ser representado por un número determinado de personas y se les envió la normativa para recibir comentarios.

B. Consulta previa comunidades indígenas

El Ministerio relató que el 3 de febrero de 2017, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación Nacional con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), se acordó la ruta metodológica para el desarrollo de la consulta previa de las iniciativas del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz⁵². Así, manifestó que el 29 de marzo de 2017 fijaron las siguientes etapas, cuya duración sería de 10 días desde la radicación⁵³, y que para el caso del Decreto Ley 902 de 2017, se surtió así:

Día	Actividad
Día 0 Radicación	El Ministerio del Interior envió a la Secretaría Técnica de la MPC el proyecto de Decreto Ley y la memoria justificativa ⁵⁵ .

13 de mayo de 2017⁵⁴

Día 1
Exposición de las iniciativas por la entidad competente
16 de mayo de 2017

(i) El Ministerio de Agricultura y de la Agencia Nacional de Tierras presentaron la iniciativa⁵⁶. El Ministerio indicó en su informe que, en dicho espacio, *“los delegados de las organizaciones indígenas expresaron sus inquietudes las cuales fueron absueltas en su totalidad por parte de la entidad encargada y, a su vez solicitaron que a dicha norma se le incluyeran los aspectos relativos al tema agrario para los pueblos indígenas para ser socializados en el mismo espacio”*⁵⁷. Así mismo, señaló que el Ministro de Agricultura explicó que como el proyecto de ley de tierras inicialmente presentado había generado polémica en los medios y diversos sectores gremiales, la propuesta se dividió en dos: *“una, en un decreto de mecanismos y procedimientos de acceso y formalización a la propiedad rural que sería tramitado vía decreto-ley ante presidencia y otra como ley que está en construcción y que sería tramitada vía ordinaria a través del Congreso una vez el gobierno solicitará la ampliación del plazo para la implementación del fast track. Igualmente manifestó que el Ministerio de Agricultura estaría dispuesto a escuchar las propuestas de las Organizaciones Indígenas en lo referente al tema agrario”*⁵⁸.

(ii) El representante de las Organizaciones Indígenas de la MPC, realizó una exposición del capítulo étnico - sector tierras (Ley sombrilla).

(iii) El Ministro informó que las comisiones técnicas del sector agrario revisarían los contenidos de dicha propuesta e incorporarían en las propuestas de decreto y ley de tierras siempre y cuando estuvieran ajustadas técnica y jurídicamente a lo pertinente en la materia agraria y a los lineamientos establecidos tanto por el Acto Legislativo 01 de 2016 como por los criterios de rigor establecidos por la Corte Constitucional respecto de las normas *fast track*.

Días 2 a 6
Espacio autónomo de organizaciones indígenas
Día 7 y 8 Trabajo en comisiones conjuntas
18 al 25 de mayo de 2017

El 16 de mayo de 2017, las partes concertaron la modificación de la ruta metodológica, para eliminar el espacio autónomo (días 2 a 6), e iniciar el día siguiente la respectiva comisión técnica⁵⁹.

Entre el 18 al 22 de mayo de 2017 se convocó a comisiones técnicas⁶⁰. En el informe rendido por el Ministerio del Interior⁶¹, se destacaron las siguientes actividades: El 18 de mayo⁶² se instaló la mesa técnica por parte del Ministerio del Interior. Se concertó que la Agencia Nacional de Tierras iniciaría la sesión con la exposición de las observaciones y/o sugerencias hechas a la propuesta presentada por parte de las organizaciones indígenas. Posteriormente, los delegados de la mesa por parte de las organizaciones indígenas solicitaron a la ANT estructurar y presentar una propuesta que incluyera un articulado que vinculara sus propuestas, toda vez que resultaban insuficientes las observaciones para avanzar. La ANT presentó la propuesta consolidada que correspondía con el documento presentado por los indígenas, aceptada por las partes.

El 19 de mayo se retomó la mesa técnica. Se propuso entrar a espacio autónomo con el fin de que las Organizaciones Indígenas continuaran estudiando la propuesta de decreto con las primeras consideraciones presentadas por parte del gobierno y que a su vez Ministerio de Agricultura trabajara en la propuesta sombrilla en lo correspondiente al sector agrario.

El 20 de mayo la ANT expuso los nuevos comentarios y ajustes a la propuesta de *“ley paraguas”* en relación al capítulo de tierras.

El 24 y 25 de mayo efectuaron un documento en el consiguieron los acuerdos y discrepancias.

El 26 de mayo se levantó el acta de protocolización⁶³, en la cual constan los siguientes desacuerdos:

- Reconocimiento de territorios ancestrales previsto en el Decreto 2333 de 2014, para lo cual el Ministerio de Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras, convocarían a sesión a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) en un término de tres (3) meses.
- Concertación sobre el procedimiento de estudio de títulos y derechos de los resguardos de origen colonial y republicano entre la Agencia Nacional de Tierras ANT y demás entidades competentes por una parte y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas en el término máximo de seis (6) meses.

C. Consulta previa con el pueblo Rom

Respecto del proceso de consulta con el pueblo Rom, el Ministerio destacó que el día 28 de febrero de 2017, se convocó a sesión a la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo Rom (en adelante CNDPR)⁶⁴, con el objeto de concertar con los delegados de este grupo étnico, *“las generalidades de la ruta metodológica de consulta previa de las iniciativas normativas para la implementación del acuerdo final”*⁶⁵, la cual se aprobó el 3 de abril de 2017⁶⁶ y de conformidad con lo pactado siguió el siguiente proceso:

Día	Actividad
-----	-----------

Día 0 Radicación	El <u>12 de mayo de 2017</u> el Ministerio radicó el proyecto ante la secretaria Técnica de la CNDPR y fue remitida a los delegados de ese espacio el día 15 de mayo de 2017 ⁶⁷ .
12 de mayo de 2017 Día 1 Exposición de las iniciativas por la entidad competente	El <u>16 de mayo de 2017</u> : el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras - ANT presentaron la iniciativa en sesión de la CNDPR ⁶⁸ .
Días 2 a 6 Espacio autónomo de los asesores - representantes de la Kumpaïy que conforman la CNDPR	Se adelantó el espacio autónomo entre el equipo de asesores del pueblo Rom y las entidades responsables, en aras de revisar los alcances de la norma e incidir en la inclusión del enfoque diferencial étnico desde la perspectiva del pueblo Rom o Gitano ⁶⁹ .
Día 7 el Espacio autónomo entre representantes de la Kumpaïy y sus asesores	Se reunieron el equipo asesor y los delegados de la CNDPR, para articular la propuesta del pueblo Gitano de cara a la iniciativa del Gobierno Nacional ⁷⁰ .
Día 8 a 9 Discusión de iniciativas entre representantes de la Kumpaïy, sus asesores y el Gobierno	El <u>24 y 25 de mayo de 2017</u> se adelantó la discusión entre las entidades competentes y los delegados de la CNDPR y en conclusión, se acordó una propuesta de articulado para ser incluida en la iniciativa para el reconocimiento de los derechos del pueblo Rom ⁷¹ .
24 y 25 de mayo de 2017 Día 10 Protocolización del proceso de consulta previa en la Comisión Nacional de Diálogo Pueblo Rom	El <u>25 de mayo de 2017</u> se protocolizó el proyecto de Decreto Ley <i>"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 la formalización del fondo de tierras"</i> ⁷² .
25 de mayo de 2017	

Mediante auto del 14 de junio de 2017 se ordenó dar cumplimiento a los numerales del primer auto que disponían las siguientes órdenes: (i) dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto sobre la constitucionalidad del decreto ley bajo examen; (ii) fijar en lista el asunto para permitir la intervención ciudadana; (iii) invitar a participar en este proceso a la Organización Indígena de Colombia - ONIC, a la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana - OPIAC, a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC, a la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina - Anzorc, al Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - Indepaz, al Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, al Consejo Nacional Gremial - CNG, a la Federación Colombiana de Ganaderos - Fedegán, a Dejusticia, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Colectivo de abogados José Alvear Restrepo, a la Asociación de Agricultores de Colombia, a la Federación Colombiana de Víctimas de las FARC FEVCOL, a ASEVICOM-Asociación de Víctimas del Conflicto Armado, a la Mesa Nacional de Víctimas, al Grupo de Investigación Justicia Transicional, Tierra y Paz de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, a las Universidades Libre, de Nariño, Nacional de Colombia, Antioquia, ICESI, Externado de Colombia, Javeriana y Rosario, para que, si lo consideraban pertinente, dentro del mismo término previsto para la intervención ciudadana, rindieran concepto con respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Decreto Ley bajo examen. De conformidad con las pruebas recaudas se consideró pertinente invitar a organizaciones adicionales para el mismo efecto, a saber: a las Autoridades Indígenas de Colombia - AICO, a las Autoridades Tradicionales Gobierno Mayor, a la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo Rom, al Proceso de Comunidades Negras - PCN, a la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas - CNOA, y al Movimiento Nacional Cimarrón.

La Sala Plena en sesión del 19 de julio de 2017 aceptó la solicitud de audiencia pública para el asunto de la referencia y fijó para la fecha de su celebración el 16 de agosto de 2017. De acuerdo con esa decisión, la Magistrada Ponente, mediante auto 363 de 2017 ordenó la realización de la mencionada audiencia y fijó los ejes temáticos, participantes y la respectiva agenda. A su vez, mediante auto del 3 de agosto de 2017 modificó la agenda de acuerdo con las confirmaciones de los invitados a la misma.

Mediante auto del 26 de julio de 2017 la Sala Plena advirtió que en el expediente RDL-034 concurría el fenómeno de prejudicialidad respecto del expediente RPZ-003. Por lo cual, consideró que resultaba necesario suspender los términos de este proceso, con el fin de armonizar y mantener congruencia en las decisiones por adoptar. Así, el actual trámite constitucional se suspendió hasta tanto la Corte Constitucional decidiera sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017 (expediente RPZ-003), y decretara la reanudación del proceso RDL 034. Igualmente, indicó que dicha suspensión no impedía la práctica de pruebas.

En sesión del 18 de abril de 2018, la Sala Plena de la Corte Constitucional debatió el proyecto de Sentencia presentado por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y haciendo uso de lo dispuesto en la regla 8ª del artículo 34 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional,⁷³ consideró necesario que se presentara para su debate una ponencia distinta, cuya preparación se encargó a la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

II. TEXTO DEL DECRETO LEY OBJETO DE REVISIÓN

En razón a la extensión del Decreto Ley 902 de 2017, su texto se adjunta como ANEXO a la presente sentencia.

III. INTERVENCIONES INSTITUCIONALES

Por cuestiones metodológicas en este acápite sólo se incluirán las intervenciones relativas a los criterios establecidos en las Sentencias C-160 de 2017 y C-174 de 2017 sobre límites formales y materiales para este tipo de normas expedidas en el ejercicio de las facultades extraordinarias determinadas en el Acto Legislativo 01 de 2016 y sobre la consulta previa, en tanto la jurisprudencia lo ha abordado como

un requisito procedimental para la validez de ciertas normativas. Las intervenciones puntuales acerca de la constitucionalidad de cada artículo se referirán en el ANEXO junto al articulado y, de ser procedente, en la revisión específica de cada disposición.

1. Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República⁷⁴ solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del decreto ley. Primero, presenta las razones por las cuales considera que tal regulación es determinante para la implementación del Acuerdo Final en lo concerniente al acceso a la propiedad en el campo y a la prevalente informalidad en la relación entre los trabajadores agrarios y la misma. Explica que el objetivo central del Acuerdo Final gira alrededor de las transformaciones rurales y en el acceso más equitativo a la propiedad en estas zonas. Por lo tanto, considera que de la adecuada ejecución de la normativa que se revisa depende que se logre instaurar un nuevo orden rural que sobre todo incluya a la población más vulnerable.

Segundo, hace una síntesis de las medidas adoptadas en el Decreto Ley 902 de 2017. Así, señala que las disposiciones de la normativa buscan: (i) facilitar y promover el acceso a la propiedad; (ii) formalizar la propiedad de quienes ostentan su posesión o tenencia de forma irregular cuando ello sea jurídicamente posible y no se afecte la propiedad privada; (iii) promover el desarrollo agrario mediante la creación de subsidios y créditos; y, finalmente, (iv) implementar todas estas acciones con participación de la comunidad mediante el procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad.

Tercero, argumenta que el decreto ley cumple con los requisitos formales de este tipo de normas, pues: (i) se expidió en el tiempo establecido de 180 días a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016; (ii) fue suscrito por el Gobierno en los términos del artículo 115 inciso 3° de la Constitución, luego, por tratarse de una medida principalmente rural y agraria, fue firmado por el Ministerio de tal ramo; (iii) tiene un título que corresponde de forma precisa con el contenido que regula la normativa; y (iv) fue motivado.

Cuarto, señala que el Gobierno estima que las disposiciones del decreto ley afectan directamente a los pueblos y comunidades étnicas, por lo cual surtió un proceso de consulta previa. Así, relata que el proyecto de decreto ley se consultó con la Mesa Permanente de Concertación, creada mediante el Decreto 1397 de 1996 para salvaguardar los derechos de los indígenas. De este modo, explica que se ciñó a la metodología concertada entre las partes⁷⁵, consistente en la radicación de los proyectos ante la Secretaría de la Mesa Permanente de Concertación, la revisión y el estudio por las comisiones temáticas y la protocolarización de los acuerdos, dentro de un término de 10 días para cada decreto ley consultado.

Ahora bien, respecto a las comunidades afrocolombianas, indica que el decreto ley fue materialmente objeto de consulta, pero no se llegó a un acuerdo. No obstante, el Gobierno hizo todo lo que le fue razonablemente posible para adelantarla aunque no tuviera éxito. A continuación, asevera que en atención a la prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones de la administración de justicia (art. 228 CP) se debe dar por cumplido el requisito. Señala que el Espacio Nacional, que está compuesto por 7 comisiones y 236 integrantes, es el designado para este tipo de consultas, y que fue creado en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. Sin embargo, resalta que la norma de creación no establece tiempos para la consulta ni la competencia en los casos en que un tema involucre más de una comisión temática, como tampoco el procedimiento en los casos de urgencia. Advierte que el Gobierno presentó una propuesta metodológica para realizar la consulta con 15 representantes de las comisiones que, a su vez, llevarían a los territorios lo discutido y el Ministerio del Interior sufragaría los gastos de transporte, hospedaje y alimentación, tanto de los miembros de la comisión excepcional como de los delegados en el territorio. A pesar de lo anterior, la respuesta del Espacio Nacional fue negar la propuesta y exigir que los 236 miembros fueran convocados a Bogotá durante todo el tiempo del procedimiento "fast track". En este contexto, indica que se realizaron contrapropuestas entre algunos de los miembros del Espacio Nacional y el Ministerio del Interior pero no se llegó a un acuerdo.

Así pues, relata que por la premura de tiempo el Ministerio decidió buscar un espacio de comunicación directa con los integrantes y les envió a su correo electrónico el proyecto de ley para que en un término de siete días presentaran comentarios y que, efectivamente, recibieron algunas respuestas. A su vez cuenta que posteriormente se dio un acercamiento en el que se propuso que la Comisión Sexta realizara la consulta pero poco después esa decisión fue revertida por los delegados quienes exigieron que la consulta se hiciera ante la plenaria del Espacio Nacional.

Por todo lo anterior, argumenta que el Gobierno hizo todo lo posible por cumplir con la consulta pero que los representantes del Espacio Nacional no lo permitieron. Sin embargo, resalta que materialmente sí tuvo lugar, pues, de hecho, se realizaron diferentes cambios al articulado como consecuencia de la consulta electrónica.

Por último, precisa que se consultó al pueblo Rom a través de la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo Rom, como el espacio de interlocución con el Gobierno. Así, como consecuencia de esta consulta se incluyó el artículo 17 de la normativa.

Bajo la misma línea se refiere a los criterios e conexidad objetiva, estricta y suficiente así como también, a la necesidad estricta en los siguientes términos:

Conexidad objetiva, estricta y suficiente

La Presidencia afirma que el decreto ley cumple con el criterio de conexidad objetiva, por existir un vínculo cierto, directo y verificable con el Acuerdo Final, específicamente con el punto 1 sobre la Reforma Rural Integral y el punto 6.2, el Capítulo Étnico. Así, resume los contenidos esenciales de cada uno de estos puntos y reitera las consideraciones expuestas en el acápite de pruebas.

Necesidad estricta

Sobre el particular, sostiene que el decreto ley cumple con el criterio de necesidad estricta porque: (i) su adopción está incluida en el calendario de implementación normativa prioritaria establecido en el numeral 6.1.10 del Acuerdo Final, por lo que ninguno de los trámites alternativos era idóneo, especialmente, ya que hubiera sido imposible adelantar ese procedimiento durante el tiempo restante de las

facultades extraordinarias; (ii) las materias objeto de regulación no debían ser sometidas al trámite legislativo del “fast track” o al ordinario, porque se trata de disposiciones instrumentales, procedimentales y operativas que no constituyen temas nuevos, sino que desarrollan atribuciones que ya existían; (iii) no regula asuntos que debían surtir la mayor deliberación democrática y no están sometidos a reserva estricta de ley; (iv) las cuestiones que regula tienen un carácter urgente e imperioso, al responder a necesidades apremiantes del campo colombiano que deben ser atendidas a la mayor brevedad; y (v) se trata de normas necesarias para la implementación del Acuerdo Final⁷⁶.

Específicamente, destaca los aspectos centrales en los que se introdujeron mejoras, ajustes y enmiendas al régimen procesal instrumental anteriormente vigente, que, a su vez, dan cuenta de la necesidad de la medida. Así, explica que se requería un cambio en el modelo de acción por demanda para sustituirlo por un modelo por oferta que fuera viable en términos de tiempo, participación y el uso de recursos públicos limitados. Así, explica que en este modelo es el Estado el que se acerca al territorio para verificar las condiciones de la propiedad y regularizarla, mediante el método del barrido predial, que busca evitar la desarticulación de procesos y la falta de información, el privilegio de ciertos sectores, información parcial, la ineficiencia de las autoridades agrarias y la falta de seguimiento por parte del Gobierno. A su vez, dice que el establecimiento de un procedimiento único soluciona la dispersión normativa y procedimental y la información encontrada y desactualizada sobre bienes de la Nación, mediante la ejecución de una política agraria ordenada y eficiente. Más allá, argumenta que soluciona el déficit de participación comunitaria mediante la formulación de los planes de ordenamiento social y, sobre los vacíos procedimentales dispone que el CGP los llenará.

A continuación, sustenta título por título el carácter instrumental de la regulación, cómo se inserta en la normativa existente, como la Ley 160 de 1994, y los cambios que realiza respecto de las barreras que la regulación anterior suponía para el acceso a la formalización de la propiedad.

A su vez, resalta que el decreto ley no es: (i) un acto legislativo; (ii) una ley estatutaria ni contiene normas que deberían ser tramitadas de esa forma; (iii) una ley orgánica ni contiene normas sujetas de dicha reserva; (iv) un código ni modifica ningún código vigente, ya que no es una reglamentación sistemática y unificada de una materia que pretenda armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes sobre algún tema; y (v) no regula aspectos que requieran una mayoría calificada ni decreta impuestos.

Por último, señala que el decreto ley da cumplimiento a los artículos 64 y 66, al igual que al mandato de igualdad de la C.P., al adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Además, afirma que la normativa respeta los derechos a la propiedad privada y al debido proceso tanto en la fase administrativa como en la judicial del procedimiento único y subraya que éste aumenta las garantías de control judicial de las decisiones administrativas al consagrar dos nuevas acciones judiciales en los artículos 38 y 39, sin desplazar ni derogar las que ya existen en el CCA.

2. Agencia Nacional de Tierras

Respecto de la intervención de la Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT) es preciso empezar por advertir que dicha entidad se pronunció en dos oportunidades⁷⁷ en relación con el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017.

Mediante escritos allegados por la aludida Entidad su Director General⁷⁸ solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del decreto ley, por estimar que cumple con los parámetros formales y materiales establecidos para este tipo de regulación. Así, indica que la normativa permite viabilizar la operación por oferta incluida en el Decreto Ley 2363 de 2015 que creó la ANT y estableció tal sistema como uno de sus objetivos. Explica que *“esa forma de trabajar por oferta se conoce como barrido predial y ha sido usada en otros países en escenario de posconflicto (...) y permite ir predio a predio levantando la información necesaria para solucionar conflictos sobre la propiedad, uso y tenencia de la tierra, brindando seguridad jurídica sobre la naturaleza pública o privada de un predio rural y su titularidad”*⁷⁹.

Subraya que el decreto ley bajo análisis es una norma de carácter instrumental que busca dotar a la ANT de herramientas para cumplir con las acciones en materia de acceso a la tierra y formalización establecidas en el punto 1 del Acuerdo Final. Lo anterior, mediante: (i) criterios unificados de beneficiarios; (ii) la creación de un fondo de tierras; y (iii) el ajuste de medidas como la adjudicación de tierras de la Nación, subsidios o créditos a través un procedimiento único. Precisa que la demora en implementar este procedimiento impide la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad por barrido predial que ya está lista, lo cual previene la implementación del acceso integral a tierras. Añade que la reglamentación de este decreto ley fue expedida mediante Resolución 740 de 2017.

Enfatiza que esta norma no regula medidas sustantivas de la regularización de la propiedad como, por ejemplo, mecanismos de lucha contra la ilegalidad en la posesión, el régimen de baldíos y eventuales ajustes a instituciones como la extinción de dominio o la creación de la jurisdicción agraria, pues para el Gobierno es claro que esos temas requieren de un debate más amplio. Sin embargo, indica que la normativa es el resultado de una elaboración conjunta con la ciudadanía mediante talleres realizados en el territorio⁸⁰ y en cumplimiento de la consulta previa con las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, así como las indígenas y Rom.

De otra parte, señala que el carácter instrumental de la norma se evidencia en: (i) la unificación de los criterios de acceso a la tierra, pues antes eran diferentes para la adjudicación de baldíos, subsidios o predios del Fondo Nacional Agrario, y ahora encuentran uniformidad; (ii) la naturaleza de inventario único del Fondo de Tierras que incluye bienes muebles, monetarios y baldíos con una diferenciación acerca de lo que está destinado a comunidades y pueblos étnicos y para la población campesina en general; (iii) el cambio de las reglas de adjudicación para un sistema por oferta, lo cual otorga seguridad jurídica al transitar hacia la formalización en el campo⁸¹; (iv) la regulación de los mecanismos de formalización de la propiedad privada en un mismo instrumento que incluye los baldíos; y (v) la creación de un procedimiento único para concretar el enfoque territorial de la política de ordenamiento social de la propiedad. Considera que todo lo anterior es imperioso para la puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que para las zonas priorizadas deberá cumplirse en un periodo de siete años, y para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito.

Seguidamente, la ANT sostiene que la normativa respeta los límites formales de temporalidad, competencia, título y motivación adecuada y suficiente. También asevera que el decreto ley respeta los criterios materiales, pues: (i) responde a la finalidad para la que fueron conferidas las facultades extraordinarias, ya que los mecanismos que contempla el decreto ley están establecidos en el Acuerdo Final; (ii) es

conexa objetivamente al facilitar y asegurar: (a) la implementación de lo pactado en relación con la formalización y distribución equitativa de la tierra para lograr el acceso progresivo a la propiedad (punto 1 del Acuerdo Final); y (b) la salvaguarda de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus territorios (punto 6 del Acuerdo Final); (iii) es conexa estrictamente, al establecer medidas instrumentales de estabilización a corto plazo en el desarrollo de los componentes : 1.1.1 (arts. 2-6; 18-22), 1.1.2 (arts. 2-6 25-35), 1.1.3 (arts. 11-15), 1.1.4 (arts. 23-24), 1.1.5 (arts. 35-36, 38-39), 1.1.6 (art. 21), 1.1.8 (arts. 40 y ss) y 6.3.2 (arts. 17, 22); (iv) cumple con el criterio de conexidad suficiente al desarrollar puntos específicos del Acuerdo Final y justificarlo en los considerandos 6 a 13 y 33 a 73 del decreto ley; y (v) atiende el criterio de necesidad estricta, ya que los aspectos instrumentales para la implementación de las medidas sobre acceso a tierras y formalización requieren de un desarrollo urgente e imperioso que no podía darse mediante el procedimiento legislativo especial ni el ordinario. Así, reitera que se trata de una normativa de carácter instrumental que no requería de un amplio debate democrático y que los aspectos sustanciales de la reforma integral rural serán tramitados mediante ley.

De otra parte, resalta que la urgencia y necesidad de la medida se evidencia en que el escenario del posconflicto puede generar nuevos conflictos en torno a la tierra si no se toman medidas inmediatas esenciales para poner en marcha los PDET y los planes integrales de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo. Insiste en que lo precedente se materializa en que es imperativo proteger los derechos de los pobladores rurales de las zonas más afectadas por el conflicto armado en el acceso a tierras rurales, y que si lo precedente no se implementa se corre el riesgo de generar nuevos focos de violencia. Finalmente, resalta que la normativa no regula asuntos expresamente excluidos del ejercicio de las facultades extraordinarias.

En una intervención posterior⁸², la Agencia Nacional de Tierras precisa los puntos con los cuales coincide y se aparta del concepto de la Procuraduría General de la Nación. De este modo, expone que efectivamente el Decreto Ley 902 de 2017 no constituye *“un código de derecho agrario, de manera que no se transgredieron los límites explícitos para la expedición de decretos presidenciales para la paz”*⁸³. También resalta que el contenido del decreto tiene una *“íntima conexión”* con los propósitos del Acuerdo Final como lo exige el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016⁸⁴. Menciona que las preocupaciones sobre la constitucionalidad del decreto ley son formales, pues *“no introduce normas regresivas de los derechos de la población campesina, sino al contrario apunta a su satisfacción”*⁸⁵. Así, destaca que, como lo asegura la Procuraduría, retirar del ordenamiento jurídico las disposiciones del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad tendría serias implicaciones para el cumplimiento de lo pactado en el punto 1 del Acuerdo Final sobre Reforma Rural Integral⁸⁶.

Por otro lado, argumenta que el decreto ley no requería para su expedición de la firma del Ministerio de Justicia porque el decreto *“no crea los jueces agrarios ni procedimiento judicial alguno”*⁸⁷. En esta línea, para la Agencia, el decreto ley solo regula el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad en su fase administrativa y que en lo que concierne a la fase judicial, mientras se crea el procedimiento para ello, se *“remite al mismo proceso verbal sumario, ya existente en el Código General del Proceso”*⁸⁸. Además, agrega que el decreto *“no crea acciones legales nuevas o innovadoras que requieran de la intervención de un Ministerio distinto al de Agricultura y Desarrollo Rural”*⁸⁹. En este sentido, asevera que la acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación de tierras persigue las mismas finalidades que la revocatoria directa del acto administrativo y que la acción de nulidad agraria es la misma acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en cuanto a la solicitud de declaración de inexecutable realizada por la Procuraduría por incumplir el requisito de necesidad estricta, afirma que precisamente las implicaciones negativas que señala el Ministerio Público para solicitar que se difieran los efectos de la inconstitucionalidad de apartes del decreto conducen a mostrar la urgencia y la necesidad de la regulación contenida en el decreto ley. Añade que la urgencia también obedece a que la institucionalidad del Estado debe suplir el vacío de poder resultante del control territorial que ya no ejerce las FARC. Adicionalmente, aclara que el decreto ley no trata temas sustanciales que requieran amplia deliberación democrática, pues incorpora normas exclusivamente procedimentales.

Para responder a la solicitud de inconstitucionalidad de la PGN del artículo 68 del decreto ley, aduce que la facultad reglamentaria que se asigna en ese artículo a su favor es para trámites operativos y no para regular la estructura procesal de la actuación administrativa, que ya fue definida en el mismo decreto ley.

Resalta que *“el Decreto Ley 902 de 2017 incluye salvaguardas fundamentales para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”*⁹⁰ y que *“no se introduce una sola modificación a la Ley 70 de 1993”*⁹¹. Agrega, por último, que *“aunque podría debatirse la conveniencia de hacer extensivas o no las salvaguardas que están previstas para pueblos y comunidades indígenas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”, [...] hay unas que deben ser entendidas de manera distinta a la que plantea la PGN”*⁹².

Por último, hace especial hincapié en el hecho de que la disposición normativa objeto de análisis busca garantizar los derechos de los sujetos de especial protección constitucional, concretamente en los temas relacionados con el acceso a la tierra y su formalización, lo cual a su juicio, supone sin duda alguna, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, permitiendo con esto, potencializar su rol y su capacidad de producción en la consecución de la paz como finalidad de la Carta Política y anhelo de las futuras generaciones de colombianos⁹³.

3. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo⁹⁴ solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del decreto ley con algunas solicitudes para que se declare la constitucionalidad condicionada e inconstitucionalidad de algunas disposiciones. Particularmente, sostiene que el artículo 6 del decreto objeto de estudio debe interpretarse en el entendido según el cual la formalización de predios rurales de propiedad privada puede utilizarse para obtener la titulación de la posesión o el saneamiento de la falsa tradición. De allí que deba ajustarse a la prohibición de adquirir tierras inicialmente adjudicadas como baldío, cuando estas excedan los límites superficiales fijados para la UAF.

Seguidamente solicita la constitucionalidad condicionada de la expresión *“deberá garantizar que todas”* contenida en el segundo inciso del artículo 23 del decreto ley, en el entendido según el cual el acompañamiento de las adjudicaciones directas con un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, no puede condicionar las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios a que se refiere el artículo 4.

Advierte que la normativa cumple con los requisitos formales, pues no regula ningún asunto que debiera ser tramitado mediante ninguna de las categorías legales prohibidas mediante este procedimiento. Segundo, indica que cumple con el criterio de conexidad con el Acuerdo Final, específicamente en relación con su punto 1. Así mismo, estima que cumple con el criterio de urgencia, por las condiciones históricas de desigualdad en el acceso a la tierra de la población en el campo y presenta diferentes cifras al respecto. Además, subraya que se trata de medidas afirmativas con enfoque de género que reconocen la importante brecha que existe en el acceso a la tierra entre hombres y mujeres. También destaca que el cronograma de implementación establece que las normas sobre la reforma rural son las que merecen una atención inmediata.

Finalmente, presenta un análisis de constitucionalidad sobre algunas disposiciones y en relación con los objetivos contemplados en el Acuerdo Final.

4. Comisión Colombiana de Juristas

La Comisión Colombiana de Juristas⁹⁵ solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 902 de 2017 *“con algunas condicionalidades e inexequibilidades parciales”*⁹⁶. En primer lugar, realiza un recuento de los diferentes tipos de control de constitucionalidad que la Corte efectúa en casos de decretos con fuerza de ley dictados en estados de excepción y aquellos realizados *“por virtud del numeral 10 del artículo 150 de la CP”*⁹⁷ y afirma que el último es *“el más próximo al efectuar (sic) en el caso de las facultades extraordinarias que por medio del acto legislativo 01 de 2016 se concedieron al Presidente de la República”*⁹⁸. Señala que lo anterior supone que en ese control no se utilice el parámetro de la estricta necesidad para limitar el uso de la facultad asignada y explica que las Sentencias C-523 de 2005, C-672 de 2005, C-1081 de 2005 y C-1154 de 2008 realizaron ese tipo de estudio. Sin embargo, plantea que se refiere a ese criterio, dado que la Corte Constitucional lo ha utilizado para declarar la inconstitucionalidad de dos decretos ley expedidos en uso de las mencionadas facultades. Así, explica que en las Sentencias C-149 de 2003, C-145 de 2009, C-272 de 2011 y C-751 de 2015 se planteó el juicio de necesidad como aquel que *“consiste en comprobar que las medidas adoptadas son necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”*⁹⁹. Luego, en su concepto, se trata de un juicio de necesidad fáctica, orientado al restablecimiento del orden perturbado o la cesación de sus efectos.

A continuación, indica que existe una necesidad imperiosa de implementar una reforma rural integral que permita garantizar los derechos de las y los campesinos que no han podido acceder a la propiedad rural, más aun cuando han sido víctimas del conflicto armado. Así, estima que esas medidas buscan la garantía de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, con un énfasis en la protección prioritaria de las mujeres.

En efecto, añade que el decreto ley *“no modifica disposiciones que correspondan a actos legislativos leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos leyes que necesitan mayorías calificadas o absoluta para su aprobación, o decretar impuestos”*¹⁰⁰. Igualmente, sostiene que es subjetivo determinar cuándo un procedimiento legislativo no es idóneo para la expedición de una ley, lo cual haría inaplicable el uso de facultades extraordinarias, pues la expedición de la norma con fuerza de ley siempre podría ser adelantada y aprobada por el Congreso.

En segundo lugar, asevera que la habilitación legislativa especial implica que las materias que se desarrollen hayan sido contempladas en el Acuerdo Final, como efectivamente sucede en este caso. A su vez, considera que la normativa incorpora disposiciones que no son instrumentales, no obstante, responden a los límites constitucionales establecidos por el Legislador en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016. Lo anterior, ya que, en su criterio, la definición del grado de debate democrático que necesita una normativa *“no tiene actualmente un método de análisis objetivo por lo que sería impreciso hacer referencia a ello”*¹⁰¹. En concordancia, estima que la exigencia de probar que una norma expedida como decreto ley no puede ser aprobada por el Congreso desborda el sentido de las facultades extraordinarias, pues *“desnaturaliza dicha cláusula general de competencia al establecer requisitos que no están contenidos en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución para determinar la validez formal de las normas expedidas por el Presidente (...)”*¹⁰².

Concluye que la implementación del Acuerdo Final es determinante para generar confianza y estabilidad alrededor del pacto, su necesidad y urgencia es imperante y la expedición de normas de este tipo es un primer paso para su seguridad jurídica. A su vez, subraya que la estricta necesidad en contextos de transición debe valorarse de acuerdo con la estructura de la implementación y en atención a que el Acuerdo Final no tiene efectos jurídicos. También indica que el Acto Legislativo 02 de 2017 es un parámetro de constitucionalidad para la revisión de este decreto ley.

Ahora bien, en cuanto al contenido material de la normativa, explica que ésta es determinante para otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra en el sector rural, al buscar la formalización de predios. A su vez, indica que la discusión en este aspecto no se agota en el acceso a la tierra, sino que se extiende a una visión más amplia como el derecho al territorio¹⁰³.

Sobre la misma línea, aduce que el decreto ley que se estudia, pese a incorporar nociones relevantes para la distribución equitativa de la tierra, genera una disminución en la garantía de derechos de la población campesina, al contemplar normas que favorecen a quienes cuentan con un mayor patrimonio para acceder a las tierras, de manea que lo que hace finalmente es permitir que se adjudiquen baldíos a personas naturales o jurídicas con un patrimonio considerable, desconociéndose las necesidades de aquellas personas que, por sus condiciones particulares, merecen una protección especial en materia de acceso y adjudicación de tierras.

5. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho y Maestría en Construcción de Paz

Los intervinientes¹⁰⁴ no indican si solicitan que se declare la exequibilidad o inexequibilidad de la normativa, sin embargo argumentan que la paz es un derecho subjetivo en nuestro ordenamiento y además un principio de transición que debe ser ponderado con la preservación de los demás principios constitucionales. En este sentido, explican que el derecho a la paz tiene una dimensión negativa que implica *“el silencio de los fusiles”* y una dimensión positiva que es la vigencia del orden constitucional¹⁰⁵. Añaden que en la Sentencia C-579 de 2013 se consideró que si un acto legislativo que limita el principio de separación de poderes es proporcional al fin de garantizar la paz, tal acto legislativo no sustituye la Constitución¹⁰⁶. Así, sostienen que la dimensión positiva para la paz implica obligaciones para el Estado que son

vinculantes para el juez constitucional y se refieren a la garantía de los derechos humanos, de la democracia y del orden constitucional¹⁰⁷. Precisan que tal deber se traduce en que el juez no puede convertirse "en sí mismo en un obstáculo para la transición de la guerra a la paz y el orden constitucional"¹⁰⁸. En su criterio, la implementación del Acuerdo Final es una garantía material del derecho a la paz positiva que exige tiempos reducidos, en la medida en que garantiza la presencia y control territorial del Estado en zonas disputadas por otros actores armados. Luego, estiman que esa situación justifica las facultades legislativas otorgadas al ejecutivo lo cual hace que se cumpla con los criterios de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo.

Adicionalmente, manifiestan que el proceso legislativo, ni siquiera el abreviado, son idóneos para la adopción de medidas requeridas en un contexto de necesidad de copar territorialmente y garantizar el orden constitucional en las zonas rurales.

Por último, argumentan que el control constitucional al ejercicio de las facultades legislativas excepcionales para la implementación del Acuerdo Final no merece un control tan estricto como el de las facultades legislativas en el marco de los estados de excepción. Así, aducen que la razón es que el derecho transicional guarda un respeto y un compromiso con los derechos humanos que contrasta con la restricción de derechos y libertades fundamentales que ocurre en el marco de los estados de excepción¹⁰⁹.

6. Ruta Pacífica de las Mujeres

La Ruta Pacífica de las Mujeres¹¹⁰ solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD del decreto ley con algunas precisiones que se consignarán en el eventual análisis del articulado. No obstante, sostiene que la normativa guarda conexidad estricta y suficiente con el Acuerdo Final, al abordar directamente temáticas establecidas en el punto 1, relativo a la Reforma Rural Integral.

7. ANDI

La ANDI¹¹¹ solicita, respecto de algunos aspectos puntuales de la normativa, que se declare su EXEQUIBILIDAD. Respecto del inciso 3° del artículo 1° del Decreto Ley 902 de 2017 considera cumple con los requisitos de conexidad y finalidad fijados por la Corte en la Sentencia C-174 de 2017, al ceñirse al principio de regularización de la propiedad de la Reforma Rural Integral¹¹². A su vez, agrega que "la necesidad estricta está dada por la urgencia de atender la irregularidad e informalidad" de la propiedad al tiempo que respeta la propiedad privada como derecho de rango constitucional¹¹³.

8. CODHES

CODHES¹¹⁴ no indica explícitamente su solicitud sobre el sentido del fallo. Sin embargo, se refiere al incumplimiento de los parámetros de conexidad respecto de artículos y apartes puntuales del decreto ley. En este sentido, sostiene que la normativa tiene problemas de conexidad material y teleológica respecto de la identificación de los sujetos beneficiarios de las medidas relativas a acceso y formalización de tierras en los términos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2016 y en las condiciones para el acceso a la formalización de tierras. Indica que en la forma en que está planteado el decreto ley "se incluyen sujetos que implican rebasar el alcance del Acuerdo de Paz"¹¹⁵ específicamente, la inclusión de sujetos de formalización a título oneroso (artículo 6 del decreto ley) y la formalización de predios privados mediante el procedimiento único (artículo 58, numeral 3 del decreto ley). Al respecto, sostiene que la descripción de los beneficiarios de formalización a título oneroso no corresponde con los trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, ni de pequeños o medianos productores agrarios establecida en el Acuerdo Final. La organización asevera que la redacción amplia del artículo 58 del decreto ley podría extenderse a sujetos diferentes a los pequeños y medianos productores agrarios reconocidos en el punto 1.1 del Acuerdo Final.

Para CODHES, el decreto ley "establece restricciones adicionales a las víctimas del conflicto armado"¹¹⁶ representadas en que no deben haber sido beneficiarias de las políticas de atención y reparación integral ni de la política de restitución de tierras (artículo 14). En su criterio, tales restricciones suponen una ausencia de conexidad teleológica y material que conducen a su inconstitucionalidad.

Además, señala que es "necesario incorporar en el marco normativo el plazo acordado de siete años para la formalización masiva de la propiedad rural de campesinos y campesinas en Colombia"¹¹⁷. Lo anterior, pues dicha ausencia "compromete notablemente la conexidad estricta del Decreto Ley 902 de 2017 con el Acuerdo final de paz"¹¹⁸.

Por último, argumenta que la posibilidad, establecida en el artículo 26 del decreto ley, de adjudicación de bienes en extensiones inferiores a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) no guarda conexidad con el Acuerdo Final, pues este reitera la UAF como criterio mínimo para las adjudicaciones en el marco de los programas de acceso a tierras.

9. OXFAM

OXFAM mediante su Gerente para el Programa Derecho a la Igualdad¹¹⁹ no señala si solicita que se declare la exequibilidad o inexecuibilidad del Decreto Ley 902 de 2017, no obstante presenta consideraciones sobre el cumplimiento de los requisitos materiales de validez de artículos específicos del decreto ley. De esta manera, sostiene que el artículo 6° no guarda relación directa con los contenidos del Acuerdo Final y no cumple con los requisitos formales para darle trámite mediante las facultades legislativas extraordinarias. En consecuencia, solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD del artículo.

10. OPIAC, CIT y AICO

La OPIAC, CIT y AICO¹²⁰ solicitan se declare la CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA, y aseveran que la normativa cumple con el criterio de necesidad y urgencia porque la falta de formalización de la tierra y de acceso a la misma para la población campesina y étnica ha sido una causa estructural del conflicto. Por este motivo, señalan que se requiere la acción urgente del Estado en los territorios afectados por el conflicto. Para los intervinientes, el decreto ley cumple con el criterio de conexidad objetiva porque "desarrolla aspectos concretos del punto no. 1 del Acuerdo Final, a saber, la determinación y registro de los sujetos de acceso a tierra y formalización, la creación del Fondo Nacional de Tierras, el establecimiento de formas específicas de acceso y adjudicación, la inclusión de reglas procesales para el ordenamiento social de la propiedad rural a través de un procedimiento único, así como la estructuración de un plan de formalización masiva de la propiedad y seguridad jurídica"¹²¹. Así, estiman que tales circunstancias muestran que la regulación cumple con los criterios de conexidad estricta y suficiente y que las materias que trata coinciden con las precisadas en el Acuerdo Final¹²².

De otra parte, consideran que en el procedimiento de expedición de la normativa se respetó la consulta previa. Relatan que la consulta se surtió "durante los últimos días del mes de mayo y los primeros del mes de junio del año en curso"¹²³, según la ruta metodológica acordada entre la Mesa Permanente de Concertación y el Gobierno, protocolizada el 3 de febrero de 2017¹²⁴. Aclaran que el procedimiento de consulta para las medidas adoptadas mediante "fast track" es excepcional y no puede interpretarse como precedente para posteriores consultas previas¹²⁵.

Ahora bien, enfatizan que durante el trámite de consulta previa fueron introducidos “cambios que beneficiaban a grandes propietarios que no habían sido acordados en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), y así lo constató el Gobierno en el mismo espacio de socialización”¹²⁶. Luego, por las actuaciones señaladas, el 21 de mayo el proceso de consulta previa fue suspendido y, finalmente, “el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura, en CSIVI accedió a mantener el proyecto de Decreto Ley inicialmente presentado y a eliminar a los grandes propietarios como beneficiarios del Fondo de Tierras”¹²⁷. Concluyen que la actuación del Gobierno puso en grave riesgo el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas¹²⁸.

11. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

La Universidad de Antioquia¹²⁹ solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 902 de 2017¹³⁰. En primer lugar, señala que hay varios apartes de la regulación que se oponen al Acuerdo y, en consecuencia, carecen de conexidad objetiva, necesidad estricta y conexidad suficiente. En este sentido, sobre el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social (RESO), considera que “la manera en que se propone dicha herramienta, los criterios que utiliza para la selección y clasificación de los beneficiarios no permiten que, [...], se beneficien las personas que se han visto enfrentadas a sortear históricamente obstáculos para acceder a la tierra”¹³¹.

En segundo lugar, asegura que el decreto ley “dispone de un conjunto de normas dirigidas al ordenamiento social de la propiedad” que “constituye claramente uno de los componentes del ordenamiento territorial”¹³². Por lo tanto, considera que desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales, pues somete a las autoridades municipales y distritales a lo que disponga el Ministerio de Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras en la regulación de los usos del suelo¹³³.

De otra parte, se refiere a que en la expedición de la normativa se advierte una “extralimitación de las facultades presidenciales” al regular una materia propia de un código. Agrega que “la unidad temática y sistemática del Decreto 902 claramente pone de presente la voluntad del legislador extraordinario de regular en un todo, tanto la actuación estatal destinada a la producción de un acto administrativo, como la fase correspondiente a su control”¹³⁴.

Adicionalmente, expone que a la Agencia Nacional de Tierras le corresponde la adopción de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de forma centralizada y, pese a la inclusión formal del principio de participación en la adopción de los mencionados planes, “la participación, de existir, no cumple con los requisitos constitucionales de la misma, entre otros, el de ser eficaz, es decir ‘capaz de producir efectos en las decisiones públicas y en la planeación de las decisiones de cada ámbito territorial...’”¹³⁵.

Por último, añade que el Decreto Ley 902 de 2017 no tiene un vínculo cierto y verificable con el Acuerdo Final que acredite la conexidad objetiva porque centraliza en la ANT las decisiones sin participación de las comunidades¹³⁶. Además, sostiene que la parte considerativa del decreto ley no incluye “una referencia siquiera breve a las razones que muestren la necesidad imperiosa y la urgencia” de que el ordenamiento de la propiedad rural sea adoptado mediante decreto ley y no mediante el procedimiento legislativo ordinario¹³⁷.

12. Universidad Libre, Facultad de Derecho

La Facultad de Derecho de la Universidad Libre¹³⁸ solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del decreto ley, pues considera que cumple con el criterio de conexidad objetiva porque “se orienta a desarrollar las condiciones y procedimientos que deben adelantar las respectivas autoridades para materializar las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en el punto primero”¹³⁹ del Acuerdo Final. Añade que la normativa también respeta el criterio de conexidad suficiente, pues “las materias allí reguladas se circunscriben a la órbita de las obligaciones contenidas en el Acuerdo Final” y “no se excede de este objeto de regulación que es la materialización del punto 1”¹⁴⁰.

13. Espacio Nacional de Consulta Previa (Espacio Nacional o ENCP).

El Espacio Nacional a través de dos de sus miembros¹⁴¹, solicita la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 902 de 2017 y que la Corte ordene que se convoque a la plenaria del ENCP “para agotar los esfuerzos a que hubiere lugar para salvaguardar el desarrollo de una etapa pre consultiva que viabilice una ruta metodológica que asegure que las iniciativas legislativas susceptibles de consulta(sic)” se pongan en conocimiento en cumplimiento de los estándares de la consulta previa. Así, sostiene que el Decreto Ley 902 de 2017 no fue objeto de consulta previa con las comunidades negras ya que según el protocolo de consulta previa, las fases son preconsulta, consulta previa, protocolización y seguimiento y no se cumplió con las mismas.

Expresa que el Director de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior, por correo electrónico del 3 de febrero de 2016, manifestó a los delegados del Espacio Nacional la intención de revisar y acordar el mecanismo especial de consulta previa para las iniciativas a ser tramitadas vía “fast track”. Por ese medio, les propuso que se designaran dos delegados por cada comisión que integra el Espacio Nacional, acompañados de un asesor técnico para conformar la mesa de miembros permanentes, con el objetivo de analizar las normas para ser presentadas al Espacio Nacional en pleno y su posterior socialización.

Señala que el 10 de febrero de 2017 la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras les comunicó que en una reunión fijada para el 20 de febrero de 2017 se incluiría la presentación de la ruta metodológica para la consulta previa de las iniciativas para “fast track”. El 23 de febrero de 2017 los delegados consideraron improcedente la propuesta de conformar una “comisión accidental”, pues los proyectos normativos de implementación tienen que ver con materias de diversas comisiones.

En efecto, aduce que en una reunión celebrada el 7 de marzo del 2017 presentaron una propuesta de ruta metodológica para la consulta previa de las normas de implementación del Acuerdo de Paz consistente en que las iniciativas fueran presentadas ante la plenaria del ENCP y, de acuerdo con la materia, fueran remitidas a la comisión respectiva para que surtiera el trámite consultivo. No obstante, señala que en esa reunión no se alcanzó ningún acuerdo.

Luego, relata que el 23 de marzo de 2017, mediante correo electrónico, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras puso a consideración de todos los delegados del Espacio Nacional un articulado del proyecto de decreto ley “para su revisión y propuestas para ser tenidas en cuenta en las discusiones”¹⁴² en un término no mayor de siete días. A su vez, indica que el 30 de mayo el Ministerio insistió en buscar un acuerdo para establecer un número de delegados que se encargara del desarrollo del proceso consultivo para el “fast track”¹⁴³.

Para el Espacio Nacional, una consulta previa virtual resulta inadmisibles¹⁴⁴ porque el procedimiento no es apropiado, no se tramita a través de las instituciones representativas de las comunidades, de buena fe, ni con la finalidad de llegar a un acuerdo acerca de las medidas

propuestas¹⁴⁵. En su criterio, el procedimiento legislativo abreviado en nada modifica los procedimientos e instancias de consulta previa para medidas que puedan afectar a las comunidades afro y agrega que las disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017 eran susceptibles de consulta previa, en especial el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras¹⁴⁶.

De otra parte, argumenta que se viola el derecho a la igualdad de las comunidades afro porque no se puede entender surtido el proceso de consulta previa a partir del procedimiento que se realizó para las comunidades indígenas y del pueblo Rom¹⁴⁷. Por otro lado, asegura que no hubo renuencia por parte de las comunidades negras, sino la exigencia de someterse al procedimiento concertado por las comunidades con el Gobierno en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. Añade que hubo disposición de facilitar la consulta previa como lo mostró la propuesta de ruta metodológica¹⁴⁸. Concluye que la declaratoria de renuencia hecha por el Ministerio no cumple con los criterios fijados en la Sentencia C-068 de 2013.

Finalmente, en el acápite de petición se solicita que se "*paralice el trámite de expedición del Decreto Ley 902 de 2017*" hasta que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa a las comunidades negras o ante la imposibilidad de subsanación se proceda a declarar la inexecutable¹⁴⁹.

14. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad del Rosario

El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad del Rosario¹⁵⁰ solicita que se declaren INEXEQUIBLES Y EXEQUIBLES DE FORMA CONDICIONADA apartes de los artículos 4°, 5°, 6° y 12 de la normativa por incumplir con los límites materiales de conexidad objetiva y suficiente. A su vez, pide que: (i) la interpretación del decreto ley sea orgánica y que los criterios de priorización sean transversales; (ii) se ponga en marcha la jurisdicción agraria; además de (iii) plantear contenidos específicos sobre los criterios que se deberían tener en cuenta al examinar el decreto y su impacto en la implementación del pacto.

En primer lugar, señala que la expresión "*tierra insuficiente*" contenida en el decreto ley no cuenta con un desarrollo suficiente que permita tener certeza sobre el tipo de sujetos que cobija. Así, considera que dicho concepto debería atender al criterio de la propiedad de Unidad Agrícola Familiar, en concordancia con la Ley 160 de 1994, y porque "*es expresamente la medida utilizada por el Acuerdo Final de Paz al establecer que el pequeño propietario y propietaria formalizados podrán también beneficiarse del plan de acceso del Fondo de Tierras siempre y cuando la propiedad formalizada sea inferior a una UAF*"¹⁵¹.

En segundo lugar, plantea que es necesario diferenciar los conceptos de "*acceso a la tierra*" y "*formalización de tierras*" para que concuerden con el ordenamiento jurídico y el Acuerdo Final. En su criterio, el trato indistinto de la normativa sobre dichos conceptos "*impide saber si las destinaciones a las que se refiere la norma (constitución creación, ampliación de territorios) aplican para ambas situaciones o solo para la formalización*"¹⁵². Para precisar los conceptos, alude al pacto y señala que de conformidad con el mismo el acceso a la tierra se refiere a la asignación de derechos de propiedad a las campesinas, principalmente, y campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. De otra parte, la formalización se trata de la regularización de la tierra mediante el otorgamiento de títulos que implica "*un programa dirigido a consolidar los derechos de dominio sobre la tierra por medio del registro de títulos derivativos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos*"¹⁵³.

En consecuencia, solicita la exequibilidad condicionada de esas expresiones para que se entienda que acceso a la tierra es "*la obtención del título de propiedad de la tierra debidamente registrado en la oficina de instrumentos públicos correspondiente, por parte de campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente*" y que la formalización "*hace referencia a la consolidación del derecho de dominio sobre la tierra de propiedad privada a favor de quien viene ejerciendo posesión sobre la misma a través de la inscripción de los títulos de propiedad en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. El registro del título tiene la función de ejecutar el modo ya sea este la tradición o la prescripción adquisitiva, de manera que se conforme efectivamente el derecho en el patrimonio del otrora poseedor*"¹⁵⁴.

En tercer lugar, indica que los apartes de los artículos 5° y 12 sobre los sujetos de acceso a la tierra a título parcialmente gratuito son constitucionales siempre que tal acceso sea por un medio distinto al Fondo Nacional de Tierras. Así, subrayan que tal disposición es contraria al Acuerdo Final pues en este solo se contempló la posibilidad del acceso al Fondo de Tierras de forma gratuita. Por ello, sostiene que se debe distinguir entre los sujetos de formalización y los de acceso a la tierra y en tal sentido piden que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 5°, en el entendido de que los sujetos a título parcialmente oneroso también son sujetos de acceso a tierras pero nunca a través del Fondo Nacional de Tierras. Igualmente, solicita la inexecutable de la referencia de estos sujetos como beneficiarios del Fondo de Tierras establecida en el artículo 12.

A continuación, afirma que la inclusión que contempla el artículo 5° de personas jurídicas como beneficiarios abre la posibilidad de que cualquier persona jurídica que cumpla con los requisitos ahí señalados pueda acceder a la tierra y su formalización mediante los programas contemplados en el decreto ley. En su criterio, tal incorporación desvirtúa el objeto del Acuerdo Final, pues no se trata de población rural. De este modo, aclara la diferencia entre las formas asociativas y solidarias de propiedad y las personas jurídicas. Para las primeras, sugiere tener en cuenta el artículo 6° de la Ley 454 de 1998 y solicita que se equipare esa definición con la de personas jurídicas, además que se entienda que los que componen la ficción jurídica deben ser personas con vocación agraria.

A su vez, afirma que la determinación de los sujetos de acceso a la tierra del Acuerdo Final exige que todo el Decreto Ley 902 de 2017 sea entendido de manera orgánica y en sujeción a los criterios de priorización de acceso a la tierra. Igualmente, señala que lo pactado en el Acuerdo Final hace imperativo que se cree la jurisdicción agraria, pues este contempla su creación y el decreto ley exige que diferentes asuntos se lleven al escenario judicial, a saber: artículos 36, 38, 39, 47, 56, 58, 75 y 78. Así, fundamenta esa petición en las Sentencias C-239 de 1997 y C-577 de 2011, que exhortaron al Congreso a regular temas de muerte digna y matrimonio igualitario.

15. CENPAZ

CENPAZ, mediante su vocera delegada ante la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos de la CSIVI¹⁵⁵, solicita la declaratoria de CONSTITUCIONALIDAD, CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA E INCONSTITUCIONALIDAD de algunas disposiciones del decreto ley. En primer lugar, llama la atención sobre que tradicionalmente el enfoque étnico se ha interpretado como parte del enfoque diferencial. Sin embargo, los representantes de organizaciones y plataformas de confluencia de los pueblos étnicos han manifestado que la perspectiva étnica y cultural tiene "*entidad propia, autónoma y legítima, distinta del "enfoque diferencial", que implica el reconocimiento asertivo y*

efectivo de la igualdad jerárquica de gobernabilidad, “de autoridad a autoridad y de gobierno a gobierno” en el marco del respeto al principio pluralista del artículo 2 constitucional¹⁵⁶.

En segundo lugar, manifiesta que “coadyuda” la intervención de Iván Cepeda Castro y otros en relación con la inconstitucionalidad de los artículos 36, 37, 38, 39, 40, 43, 54, 55, 57, 78, 79 y 80, por incumplir los límites formales de este tipo de normas, al no contar con la firma del Ministro de Justicia y regular asuntos sobre competencias acciones, términos y procedimientos de carácter judicial.

De otra parte, indica que en ninguno de los considerandos del decreto ley se enuncia la afectación colectiva, diferencial y territorial del conflicto a las comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras, como se dijo en el Auto 005 de 2009. Estima que del articulado de la normativa se excluye a las comunidades afro, tanto del proceso de formalización como del acceso al Fondo de Tierras. Así, plantea que aun cuando no se ha creado un mecanismo concertado para garantizar la consulta afro en el trámite legislativo del “fast track” se omitieron los derechos de estos pueblos contemplados en el capítulo Étnico del Acuerdo Final. Por lo anterior, sostiene que se debe incluir “dentro de los criterios (sic) que la inclusión del enfoque étnico del RESO, implica la participación en la formulación, ejecución y seguimiento al mismo lo cual tendrá medidas y procedimientos que serán concertados y contruidos colectivamente con las autoridades tradicionales y representativas de los pueblos originarios, nativos e indígenas, negros, afrodescendientes, palenqueros, raizales, Rom, ente otros¹⁵⁷”.

De conformidad, aduce que en la normativa no se definió una subcuenta de tierras para los pueblos negros, afrodescendientes, palenqueros y raizales ya que tal subcuenta solo existe para las comunidades indígenas, ni se reconoce una ruta para incluir a tales comunidades en el proceso del RESO.

También advierte que hay un vacío acerca de la armonización que debería existir entre la jurisdicción agraria y la Jurisdicción Especial Indígena. Igualmente, subraya la importancia de que se reconozcan los posibles conflictos en el marco de la formalización y acceso al Fondo de Tierras, lo cual debe abordarse en un proceso concertado en el nivel territorial con las comunidades campesinas y los pueblos indígenas y afrocolombianos. En esta línea, solicita que: (i) se dé trámite a las solicitudes de creación y constitución de resguardos indígenas y territorios colectivos de las comunidades negras; (ii) se les priorice en la adjudicación de las tierras del Fondo de Tierras, (iii) las tierras de los pueblos nómadas y en aislamiento voluntario no contactadas no sean consideradas como constitutivas del Fondo de Tierras al igual que los territorios de ocupación ancestral y de propiedad colectiva de las comunidades negras – afrocolombianas, raizales y palenqueras e indígenas; (iv) se consideren otros mecanismos de acceso a la tierra para las comunidades como la compra; (v) se cree un fondo específico para las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales e indígenas y se recuperen los suelos de acuerdo con los saberes ancestrales; y (vi) se priorice la formalización de los territorios étnicos, entre otros.

16. Grupo de Investigación: Justicia Transicional Tierra y Paz de la Universidad de los Andes

El Grupo de Investigación: Justicia Transicional Tierra y Paz de la Universidad de los Andes¹⁵⁸ solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de la normativa con algunas precisiones. Primero, señala que el decreto ley cumple con los límites formales. Segundo, argumenta que la normativa cumple con el criterio de necesidad, pues: (i) el que el tema de tierras y propiedad rural sea de gran debate político no significa que toda su regulación esté revestida de “esa complejidad” y dificultad para el consenso¹⁵⁹ y, en este caso, la normativa “no interviene en los temas más álgidos de tierras rurales que demandarían un debate democrático sin matices¹⁶⁰”; (ii) la facultad conferida al Presidente mediante el Acto Legislativo 02 de 2016 es amplia y no lo sustrae de su uso para ciertos temas, como el de tierras; (iii) el análisis debe tener en cuenta tanto el deber de protección de la deliberación democrática como el deber de dar solución pronta y celerante a las problemáticas sociales; y (iv) el decreto ley sienta el terreno para atender las dificultades más urgentes del campo colombiano.

A continuación, presenta un análisis de la conexidad respecto del capítulo sobre adjudicación directa (arts. 25-28) del decreto ley. Ahí, verifica que el requisito para ser beneficiario que exige “no haber sido ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales no estar incurso en un proceso de esa naturaleza¹⁶¹” no está contemplado en los puntos 1.1.3 y 1.1.6 del Acuerdo Final. No obstante, asevera que ese hecho debe valorarse a la luz de una conexidad razonable. Es decir, la conexidad con el Acuerdo Final no puede llevar a que las normas que lo implementan sean una transcripción del mismo y se debe permitir un desarrollo que dé coherencia a la normativa. También plantea que la motivación del decreto ley justifica de forma suficiente por qué es necesario usar la facultad otorgada para modificar el régimen existente de adjudicación, lo cual se debe a la necesidad de garantizar los derechos de las víctimas y los campesinos.

17. Movimiento Ciudadano Voces de Paz y Reconciliación

El Movimiento Ciudadano Voces de Paz y Reconciliación, a través de su vocero¹⁶², solicita que se declare la CONSTITUCIONALIDAD del decreto ley, pues “se ciñe a los elementos más apremiantes de la implementación de la Reforma Rural Integral establecida en el punto 1 del Acuerdo Final¹⁶³”. Sin embargo, solicita la constitucionalidad condicionada de algunas disposiciones.

Para lo anterior, primero, realiza un recuento histórico sobre la estructura agraria en Colombia y el conflicto armado, con el fin de evidenciar la necesidad de adoptar herramientas jurídicas para superar esa situación hacia la “democratización del acceso a la propiedad rural”. Segundo, reseña los elementos determinantes para una reforma rural y agraria, de acuerdo con experiencias internacionales en la suscripción de acuerdos de paz. De conformidad, relata las diferentes experiencias de Zimbabue, Sur África y El Salvador.

Tercero, aborda la noción de integralidad que comporta la reforma rural pactada, que explica como “una serie de medidas que acompañan el acceso a la tierra con el fin de asegurar la generación de condiciones de bienestar y buen vivir en las comunidades y la productividad del campo, estas medidas consisten en innovación ciencia y tecnología asistencia técnica, crédito, riego y comercialización, vivienda educación, infraestructura y conectividad y la garantía al derecho a la alimentación¹⁶⁴”. Así, plantea que el decreto ley es instrumental para la realización de la integralidad como el acceso integral a tierras, la participación comunitaria, el enfoque territorial y el enfoque diferencial.

Cuarto, reseña las obligaciones del Estado a partir de la protocolarización del Acuerdo Final y refiere la teoría del acto propio y el principio de buena fe. De este modo, indica que lo conceptualizado por la Comisión de Seguimiento, Impulso Verificación al Acuerdo Final- CSIVI es vinculante, pues es la instancia política adecuada para cumplir de buena fe lo pactado y que, en este caso, se hicieron modificaciones unilaterales después de la consulta a ese organismo y de la consulta previa que afectan el contenido de fondo de las disposiciones.

Finalmente, analiza la constitucionalidad del decreto ley desde sus límites materiales e indica que a ese análisis se debe sumar la precisión de las disposiciones de acuerdo con el Acuerdo Final y el test de regresividad. Para lo anterior, presenta una comparación norma por norma entre los contenidos de la disposición expedida y la constatada y aprobada por la CSIVI, para verificar si se cumple con el “*requisito formal especial*” que corresponde ese control y que, en su criterio, su desconocimiento genera la inconstitucionalidad del artículo. A continuación, solo se resumen los argumentos acerca de los artículos en los que considera que hay un incumplimiento de los criterios de conexidad. Respecto de los artículos que no se reseñan plantea el cumplimiento del requisito formal especial así como el punto del acuerdo con el que guardan coherencia. Así, asevera que:

- El inciso 3° del artículo 1° incumple el criterio de conexidad estricta por contrariar la implementación del Acuerdo Final, al dar prevalencia al derecho a la propiedad privada;
- El artículo 2° incumple los criterios de conexidad y necesidad;
- Los artículos 4° y 5° incumplen el criterio de conexidad estricta en relación con la indebida ocupación y deben ser modulados para incluir una disposición que establezca que “*en los casos de ocupación indebida sea por situaciones diferentes a las medioambientales o al cumplimiento de las condiciones propias que le permitan ser beneficiario de los programas de acceso a la tierra contemplado en este decreto ley, la suspensión de la inscripción en el RESO se levantará mediante la restitución y entrega del predio a la ANT*”;
- El artículo 6° incumple los criterios de conexidad estricta y suficiente por tratar sujetos diferentes a los contemplados en el Acuerdo Final en el punto 1. De forma subsidiaria solicita la inexecutable de la expresión “*ocupante*” y la executable condicionada de la expresión “*formalización*” por hacer referencia a predios privados, pues puede entenderse que incluye la posesión de tierras privadas y la ocupación de tierras baldías que permitiría el acceso a tierras públicas a sujetos distintos de los contemplados en la C.P. y en el Acuerdo Final (punto 1.1.3.);
- El artículo 7° debe declararse executable de forma condicionada, pues incumplió el requisito de control ante la CSIVI en la “*apropiación de recursos necesarios a favor de la UPRA para la determinación de los lineamientos y criterios técnicos para los cobros y gastos a pagar por los beneficiarios*”¹⁶⁵, lo cual omite el criterio de conexidad estricta. Así, considera que la Corte debe establecer unos criterios de interpretación que guarden relación con el Acuerdo Final;
- En el artículo 18 el Gobierno incluyó de forma unilateral condicionamientos a los incisos 5°, 6°, y 7° de la disposición, pues “*se condiciona a la normatividad vigente el ingreso al fondo de los predios de sustracción de zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, el inventario de tierras baldías con vocación agraria del inventario de las áreas de manejo especial y las tierras baldías no destinadas a poblaciones étnicas*”¹⁶⁶. Luego, esa inclusión viola el Acto Legislativo 02 de 2017 y el numeral 5° de la subcuenta de tierras campesinas debe modularse a fin de garantizar la efectiva participación de las comunidades indígenas;
- Los artículos 29-35 fueron modificados de forma unilateral, lo cual es una elusión del control formal de la CSIVI. Por ello, debe declararse la inconstitucionalidad de la expresión “*los terceros con derechos reales inscritos*” contenida en los incisos segundo y tercero del artículo 30, por incumplir con el requisito *formal especial* y el de conexidad estricta. Igualmente, debe modificarse el contenido de los incisos 1° y 6° del artículo 32 para garantizar que la norma guarde correspondencia con aquella estudiada y avalada por la CSIVI;
- El párrafo 2° del artículo 36 fue incluido de forma extemporánea e unilateral por el Gobierno y es errático en su redacción porque el término “*territorio*” es ambiguo, ya que puede referirse a los territorios colectivos o al carácter territorial de la estrategia de focalización. Así mismo, la última interpretación es contraria al Acuerdo Final, pues este está encaminado a atender las zonas y poblaciones más impactadas por el conflicto. Por lo tanto, debe condicionarse la norma en el primer sentido. El término “*titulación de la posesión*” es equivocado, ya que puede interpretarse como que el proceso administrativo no constituye el acceso pleno a la propiedad, lo cual desconoce el punto 1.1.5 del Acuerdo Final. Por ello, se debe sustituir la expresión por “*titulación de la propiedad*”;
- La Corte debe declarar la inexecutable de los incisos 1°, 2° y 4° del artículo 38, por incumplir los requisitos de conexidad estricta y suficiente. Esto, pues la norma regula escenarios para la interposición de una demanda que no guardan relación entre sí y son revisiones de adjudicaciones diferentes a los mecanismos de revocación directa, contenidos en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y en el artículo 8° del decreto ley. Así, en este contexto, podría reivindicarse la propiedad de un propietario primigenio y dejar de lado las mejoras de un poseedor posterior, por lo cual la disposición es ajena al Acuerdo Final y dista de la prioridad que deben tener los destinatarios del mismo;
- La expresión “*aceptada por la agencia*”, contenida en el artículo 41 del decreto ley, no guarda conexidad estricta con el Acuerdo, pues fue incluida de forma unilateral por el Gobierno. El apartado no incluye criterios jurídicos, fácticos ni sociales para aceptar la solicitud, por lo tanto, contraría los criterios establecidos por la Sentencia C-644 de 2012.
- El texto del artículo 60 fue modificado unilateralmente por el Gobierno sin control de la CSIVI, en relación con la judicialización de la adopción de decisiones sobre los derechos sobre la tierra. Tal inclusión, es opuesta al Acuerdo Final que no optó por ese acercamiento, como lo hace la Ley 160 de 1994, pues remite a una jurisdicción agraria inexistente y no da una competencia temporal a la jurisdicción civil. Por lo tanto, se debe mantener la competencia de la administración para impulsar la RRI en lo relativo a la clarificación de la propiedad o el deslinde, para revocar unilateralmente adjudicaciones ilegales. Igualmente, se debería permitir la caducidad de los títulos de adjudicación por vía administrativa cuando se compruebe el incumplimiento de los deberes del adjudicatario, así como la recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Así, solicita que se module la disposición “*en el entendido en que los procesos objeto de judicialización de la decisión final excluye los procesos que no tienen oposición y en todo caso los que atañen a los procesos de expropiación, caducidad y condición resolutoria y resolución de controversias sobre la adjudicación, manteniendo así las competencias que el régimen de la ley 160 de 1994, con plenas garantías al debido proceso y a la propiedad privada*”¹⁶⁷; y

- Las consideraciones sobre el artículo 60 también son extensivas al artículo 65.

18. Dejusticia

Dejusticia, mediante su director y algunos de sus investigadores¹⁶⁸, solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del decreto ley con excepción de los artículos 4°, 5° y 6° sobre los que presenta comentarios puntuales. Primero, presenta algunas consideraciones sobre la necesidad de la política de reforma rural en el contexto del posconflicto y sostiene que las condiciones indignas de vida en el campo y el acceso a la tierra han estado ligadas al conflicto armado, por lo cual uno de los temas prioritarios del Acuerdo Final es la Reforma Rural Integral. Para apoyar lo anterior, expone diferentes cifras sobre el índice de pobreza en el campo colombiano.

Luego, explica que la normativa regula objetivos de política de la Constitución 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 la política de reforma rural; y (iv) la simplificación de procedimientos administrativos y judiciales para la protección jurídica del acceso, tenencia y propiedad de la tierra.

A continuación, argumenta que la normativa cumple con los requisitos formales de competencia orgánica, temporal y motivación, así como los materiales de conexidad y necesidad. Para Dejusticia, la relación con el Acuerdo Final, específicamente con el punto 1, es cierta, evidente y verificable ya que desarrolla un compromiso gubernamental para superar las condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional en muchas regiones rurales del país. A su vez, advierte que desarrolla componentes específicos contemplados en el Acuerdo Final y define y crea las instancias y procedimientos necesarios para poner en marcha la política de Reforma Rural Integral. Considera que el decreto ley cumple con el criterio de necesidad estricta ya que las medidas adoptadas revisten un carácter imperioso y urgente, con fundamento en las cifras reseñadas sobre el nivel de pobreza en el campo por la concentración de la tierra y la premura para implementar normas sobre reforma rural para impulsar los programas de sustitución de cultivos. Igualmente, afirma que del uso de este mecanismo no resulta un sacrificio desproporcionado del principio de separación de poderes y la deliberación democrática, ya que es la Ley 160 de 1994 la que regula la reforma rural y la adopción de acciones de desarrollo rural ha estado en cabeza del ejecutivo en cumplimiento de las anteriores disposiciones. Luego, argumenta que sí se ha dado el debate democrático y, además, que esta norma fue objeto de divulgación comunitaria en forma de diálogo.

Finalmente, asevera que la normativa no regula ninguno de los asuntos excluidos por el AL 01 de 2016. En concreto, se refiere a la posible reserva de ley por la creación del Fondo de Tierras, contemplado en el artículo 18, de acuerdo con los criterios establecidos en la Sentencia C-331 de 2017. Así, concluye que la creación del Fondo de Tierras no es una modificación de la ley orgánica de presupuesto, sino que se trata del desarrollo de un instrumento necesario para la implementación del Acuerdo Final.

19. Universidad Nacional

La Universidad Nacional mediante uno de sus profesores de la Facultad de Derechos¹⁶⁹ solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del decreto ley, en general, con algunas precisiones. Así, indica que suscribe en su integridad los argumentos presentados en la intervención de Dejusticia en la que también participó y los resume.

20. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia, mediante un profesor de su departamento de derecho constitucional¹⁷⁰, solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD Y EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de algunas disposiciones de la normativa. Así, divide la intervención en tres grupos: (i) los sujetos beneficiarios de la normativa, (ii) los grupos étnicos y la seguridad jurídica y (iii) los procesos agrícolas.

Respecto del primer grupo, considera que el artículo 6° va en contra de lo dispuesto en el Acuerdo Final y plasma un privilegio que viola la igualdad. Señala que los principios contenidos en el Acuerdo Final deben ser un parámetro del control de constitucionalidad en la revisión del decreto ley. En esa medida, la norma va en contravía de la priorización de las personas en situación de vulnerabilidad. Luego, sostiene que la disposición crea un privilegio inconstitucional y en contravía del espíritu del Acuerdo Final. Igualmente, solicita que se declare la inconstitucionalidad de las referencias en el decreto ley a dicho artículo contempladas en: el parágrafo 1° del artículo 4°; el parágrafo del artículo 5°, el último inciso del artículo 5°, y los artículos 7° y 8°.

Indica que los Títulos V y VI del decreto ley no son compatibles con el punto 1 del Acuerdo Final, puesto que amenazan la seguridad jurídica, desconocen la propiedad privada, el principio de no regresividad y vulneran el mandato de reserva de ley. Así, señala que los artículos 36, 38, 40, 55, 68 no cumplen con una carga mínima de claridad, son contradictorios o dejan de lado aspectos centrales de la regulación de las materias, lo cual, insiste, viola la seguridad jurídica. De otra parte, afirma que los artículos 58, 61, 75 y 76 desconocen lo pactado en el Acuerdo Final, al judicializar los asuntos sobre extinción de dominio y expropiación, cuando en el Acuerdo se habló de trámites administrativos, lo cual desconoce la agilidad que se le quería dar a los trámites.

Por último, afirma que los artículos 43, 44 y 45 violan la reserva de ley, al igual que los párrafos 3° y 4° del artículo 55, que habilitan al Gobierno para definir mecanismos de resolución de conflictos, sin referencia material o legal alguna. También predica lo mismo del literal b del artículo 60 que encomienda a la ANT la definición de los procedimientos para los trámites de adjudicación y otorgamiento del subsidio integral de tierras, sin ninguna referencia legal que enmarque la reglamentación. Finalmente, aduce que el artículo 49 también viola la reserva legal respecto de las tasas contempladas en el artículo 338 de la Constitución, al habilitar a la ANT para fijar el valor que deberán asumir los beneficiarios a título oneroso, sin establecer el método que debe seguir.

21. ANZORC

ANZORC, mediante su representante legal¹⁷¹, no indica si solicita que se declare la exequibilidad o inexecuibilidad del Decreto Ley 902 de 2017. Sin embargo, nota que la normativa no contiene disposiciones para darle viabilidad jurídica y resolver los problemas de

funcionamiento y falta de constitución de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Por lo anterior, señala que las ZRC son una medida de ordenamiento territorial que nace con la Ley 160 de 1994 y que recoge algunas de las reivindicaciones del movimiento campesino, en el marco de la crisis del campo y en una situación de desprotección. Así, explica que el decreto ley establece una *“forma de ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, fomentando la propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente, los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen”*¹⁷². A continuación, describe el contenido del Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 del INCORA, que han reglamentado la ley, y hace un recuento de la historia de las ZRC. Menciona que solo hasta el 2010 se reactiva la política para adelantar siete procesos de ZCR y manifiesta su apoyo a su desarrollo, pues después de 20 años la territorialidad campesina la ha apropiado.

De conformidad con lo anterior, indica que la Corte debe tener en cuenta los siguientes aspectos en la revisión del decreto ley: (i) el campesino es un sujeto de especial protección constitucional y la interpretación del artículo 64 debe acompañarse de la garantía de un conjunto de derechos; (ii) las Zonas de Reserva Campesina implican una identidad colectiva y la legislación rural debe contemplar espacios de participación directa de las comunidades campesinas; y (iii) el artículo 59 del decreto ley no contempla el procedimiento para la titulación de las Zonas de Reserva Campesina.

22. Asociación Movimiento Nacional por los Derechos Humanos de las Comunidades Afrocolombianas - CIMARRON. CIMARRON, mediante su Director¹⁷³, solicita la declaratoria de INCONSTITUCIONALIDAD del Decreto Ley 902 de 2017 *“por incumplir el derecho fundamental a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, en virtud del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, especialmente artículo 6º”*¹⁷⁴.

Primero, reconoce que desde 1993 se han hecho 175 adjudicaciones de tierras de comunidades negras o territorios colectivos afrodescendientes con más de siete millones de hectáreas y añade que en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final se establecen salvaguardas y garantías que garantizan la vigencia plena de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades negras y afrocolombianas. Segundo, sostiene que *“observamos ciertas incoherencias en el articulado del presente Decreto y en consecuencia alertamos a la Honorable Corte Constitucional garantizar el derecho a la Consulta y consentimiento previo, libre e informado como el mecanismo idóneo para la revisión y corrección del presente Decreto”*¹⁷⁵.

Agrega que, pese a que el decreto ley incluye un enfoque étnico parcial como resultado de la consulta realizada a la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, *“es necesario que el Decreto sea consultado también con el de las comunidades negras y afrocolombianas para que así mismo refleje con claridad elementos que son indispensables para la protección de sus derechos, en armonía con los de los pueblos afrodescendientes”*¹⁷⁶.

Concluye que el decreto ley debió dar cumplimiento a la garantía de la *“consulta con consentimiento previo, libre e informado y de concertación”* y que, como consecuencia de ello, *“debió incluir una perspectiva étnica y cultural, toda vez que en criterio de CIMARRON, el Decreto 902 de 2017 tiene un efecto directo sobre los territorios de los pueblos étnicamente diferenciados”*¹⁷⁷.

Así pues, la organización solicita *“declarar la inconstitucionalidad diferida del Decreto Ley 902 de 2017, con el fin de otorgar un plazo razonable para que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa a los pueblos étnicamente diferenciados, especialmente, al Pueblo Afrodescendiente”*¹⁷⁸. Por último, pide que *“en desarrollo del Decreto Ley se incluya explícitamente la transversalización de las medidas y mecanismos institucionales que se creen con el enfoque diferenciado de derechos étnicos de las comunidades afrodescendientes [...] Se requiere la creación de la Dirección de Atención a ‘tierras de comunidades negras’, dentro de la Agencia Nacional de Tierras y de la Agencia de Desarrollo Rural, y debe crearse el Subsidio Integral de Acceso a ‘tierras de comunidades negras’, así como la implementación de los Planes del Ordenamiento Social de la Posesión de los Territorios Colectivos”*¹⁷⁹.

IV. INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. Rocío Londoño y Mauricio Velásquez

Los intervinientes solicitan que se declare la CONSTITUCIONALIDAD del decreto ley bajo examen, por cumplir con *“criterios de conexidad y estricta necesidad constitucional, contiene una serie de medidas instrumentales determinantes para lograr una paz estable y duradera con relación a factores que han facilitado la prolongación del conflicto, y regula el acceso y formalización de tierras con criterios de priorización de poblaciones especialmente vulnerables protegidas por la Constitución”*¹⁸⁰.

En primer lugar, sostienen que la legislación agraria desde la mitad del siglo XX ha estado dirigida a superar las desigualdades en el acceso a la tierra, lo cual también comparte este decreto. Así, indican que la normativa establece dos tipos de sujetos, unos que pueden acceder a la tierra a título gratuito y otros a título parcialmente oneroso. Enfatizan que dentro del primer grupo se encuentran los propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio que no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, lo cual consideran una medida que contribuye a la restitución de tierras y a la reparación material de las víctimas del conflicto. Igualmente, enfatizan en las obligaciones que estos sujetos deben cumplir para conservar los predios asignados por la ANT y que el RESO facilita el seguimiento a esos compromisos.

En segundo lugar, señalan los beneficios de esta normativa respecto de la Ley 160 de 1994, pues el decreto ley restringe la asignación de tierras a campesinos y trabajadores rurales con tierra o con tierra insuficiente, que carecen de recursos suficientes para comprar tierra y a cooperativas y asociaciones productivas. A su vez, asevera que el decreto ley establece un procedimiento expedito para la formalización de tierras. No obstante, destaca que se debió incluir la excepción de adjudicación de baldíos a quienes hubieran tenido la calidad de funcionarios o miembros de juntas consejos directivos de las entidades públicas (art. 71 de la Ley 160 de 1994).

Además, dicen que la normativa genera un *“mecanismo de intervención que clarifica los derechos de propiedad armonizándolos socialmente en un solo procedimiento, lo cual contribuye no solo a reducir los costos de transacción (visibles e invisibles), sino también la*

*conflictividad rural*¹⁸¹. También subrayan que ésta atiende la falla estructural advertida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014 en la asignación, identificación y recuperación de bienes del Estado y refiere el Auto 040 de 2017 “*de seguimiento al Plan Nacional de Clarificación*” sobre bienes baldíos. Luego, en su concepto, el decreto ley responde a estas necesidades mediante el procedimiento de ordenamiento social de la propiedad rural, desarrolla una política integral de intervención para crear fuentes de acceso a tierras, implementa un procedimiento de priorización mediante el RESO y establece una obligación de acompañar el acceso a las tierras con proyectos productivos sostenibles.

2. Iván Cepeda Castro y otros¹⁸²

Los intervinientes argumentan que el artículo 6° y la expresión “y 6” contenida en el artículo 7° desconocen los límites materiales de validez de este tipo de decretos leyes (criterios de conexidad, conexidad estricta, suficiente y necesidad). Estiman que “*el artículo 6 incluye una categoría adicional de beneficiarios que de ninguna manera corresponde con los sujetos que deben ser beneficiarios según el texto del Acuerdo Final*”¹⁸³. Plantean que dicho incumplimiento se da porque, primero, tales sujetos no se encuentran en situación de vulnerabilidad. Segundo, no carecen de tierra o poseen tierra insuficiente, pues se refiere a propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF. Indican, entonces, que el artículo 6° se aparta del Acuerdo de Paz, ya que precisamente éste remite al criterio de la UAF para los programas de acceso a tierras y formalización¹⁸⁴. Agregan que la incorporación en el decreto ley de ese grupo de beneficiarios excede los límites de la habilitación legislativa excepcional, ya que no corresponden con los sujetos previstos en el Acuerdo Final¹⁸⁵.

Así, sostienen que el contenido del artículo 6° no guarda relación con el contenido previsto en el Acuerdo de Paz¹⁸⁶. Aclaran que aun en el entendido de que el artículo 6° se refiere a beneficiarios únicamente de la formalización de predios privados tampoco se cumple con el criterio de conexidad objetiva, porque la formalización que se menciona en el punto 1.1.5 del Acuerdo Final se restringe a la pequeña y mediana propiedad rural en forma gratuita. Luego, en su concepto, no existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del artículo 6° y la implementación de aspectos individualizables del Acuerdo Final¹⁸⁷. A su vez, estiman que la medida introducida por tal norma carece de necesidad estricta, porque “*esa figura de otorgamiento de derechos de cualquier tipo a particulares a cambio de una contraprestación económica ya tiene un marco jurídico ordinario (la Ley 1776 de 2016) que si el Gobierno desea profundizar o modificar puede hacerlo a través del procedimiento legislativo ordinario*”¹⁸⁸.

De otra parte, afirman que el párrafo 1° del artículo 7° del decreto ley exige, sin distinción alguna, que todos los beneficiarios de la formalización de predios privados paguen los gastos notariales, administrativos y procesales para hacer efectiva la formalización. De este modo, para ellos, la norma carece de conexidad objetiva con el acuerdo de paz que consagra la gratuidad en la formalización de la pequeña propiedad rural¹⁸⁹. Por lo tanto, consideran que esta norma debe declararse inexecutable o exequible condicionalmente, en el sentido de que la disposición no aplica para la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, bien sea de predios baldíos o de propiedad privada.

Ahora bien, respecto de la inclusión del principio de la “*reserva de lo posible*” contenida en el artículo 11 del decreto ley, explican que tal inclusión viola los requisitos materiales o de conexidad teleológica. Así, sostienen que no hay conexidad estricta, pues el Acuerdo Final, cuando se refiere a la creación del registro único de posibles beneficiarios, no sujeta su ejecución al principio de la “*reserva de lo posible*”. Insisten en que el decreto ley no justifica esa inclusión como una medida necesaria para determinar la progresividad del RESO y de la política de acceso a tierras, lo cual desconoce el requisito de conexidad suficiente. Por lo anterior, solicitan la inexecutable de la expresión “*bajo el principio de reserva de lo posible*” del artículo 11.

3. Ana María Ibáñez

Ana María Ibáñez no señala si solicita que se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la normativa, sin embargo sostiene que el Decreto Ley 902 de 2017 es importante para solucionar varias falencias institucionales históricas que han generado incentivos para la colonización desordenada de la tierra y que han impedido la formalización de la tierra de pequeños y medianos propietarios. Así, explica que la estructura de la propiedad en Colombia y la formalidad de los derechos de propiedad son el resultado de estructuras institucionales persistentes difíciles de modificar, pues: (i) la distribución de tierras baldías en regiones periféricas “*es el resultado de una legislación que impide al Estado organizar el territorio*”; y (ii) la distribución de tierra a pequeños y medianos productores se ha realizado mediante la adjudicación de tierras baldías. En esta línea, argumenta que el decreto ley frena la adjudicación de baldíos mediante procesos de demanda de colonizadores al cambiar hacia un sistema de oferta ordenada.

De otra parte, afirma que las dificultades burocráticas y administrativas para formalizar la propiedad desencadenan la informalidad, lo cual desincentiva la inversión en los predios, impide el acceso a mercados financieros, restringe las transacciones de mercado y genera incentivos perversos para favorecer cultivos de rápido rendimiento como la coca. Para la interviniente, esas circunstancias hacen más fácil el despojo ilegal de tierras. Así, considera que la modificación del proceso de formalización de la tierra hacia un proceso único permitirá formalizar millones de hectáreas que existen en el país y alcanzar la meta establecida en el Acuerdo Final.

Por último, señala que el Estado no ha sido capaz de revertir la concentración de la propiedad rural y aunque el decreto ley no plantea medidas estructurales para desconcentrar la tierra sí contiene dos provisiones que pueden mejorar el acceso para los pequeños productores: (i) la creación del Fondo de Tierras; y (ii) la formalización de 7 millones de hectáreas. Por lo anterior, advierte que el decreto ley es de suma importancia, contribuirá a cumplir con lo pactado en el Acuerdo Final y a mejorar las condiciones de las áreas rurales del país.

4. Tatiana Andrea Alfonso Sierra y María Paula Saffon Sanín

Tatiana Andrea Alfonso Sierra y María Paula Saffon Sanín solicitan que se declare la EXEQUIBILIDAD del decreto ley. Primero, señalan que la normativa es esencial para la implementación del punto 1 del Acuerdo Final, pues apunta a establecer las condiciones para el acceso a la tierra para campesinos y habitantes del sector rural que no tienen tierra o tienen tierra insuficiente. Así, subrayan que los beneficiarios a título oneroso solo tienen acceso a los programas de formalización de la propiedad con el objetivo de ordenar el territorio, pero no

participan de los programas de acceso a la tierra. De conformidad, indican que estas normas establecen procedimientos administrativos para garantizar el acceso a la tierra de personas que no la tienen, lo cual materializa el acuerdo central de la Reforma Rural Integral en formas de actuación estatal. Así, consideran que la normativa establece procedimientos que desarrollan el Acuerdo de Paz que tienen un vínculo cierto, verificable y preciso con el mismo. No obstante, insisten en que a pesar de la importancia de la normativa no se trata de una completamente diferente a la existente. Todo lo contrario, es una regulación que busca el cumplimiento de las metas establecidas en la Ley 160 de 1994, que a su vez son objetivos esenciales del Acuerdo Final.

Segundo, afirman que el decreto ley complementa la Ley 160 de 1994 principalmente para implementarla, toda vez que los esfuerzos anteriores a esta regulación y la misma norma no lo han permitido. Explican que dicho fracaso se deriva de: (i) la dispersión institucional para garantizar el acceso, la formalización y administración de tierras; (ii) la existencia de múltiples procedimientos administrativos con un alto nivel de discrecionalidad; y (iii) de la falta de sistematización y actualización de la información sobre los habitantes del campo y la tenencia de la tierra. A su parecer, tales circunstancias desencadenaron problemas de tenencia ilegal, informal e irregular de la tierra y el fracaso de los programas de acceso equitativo a la misma, lo cual se incrementó por las dinámicas del conflicto armado. En su concepto, el decreto ley intenta resolver esos problemas y garantizar los derechos reconocidos en la Ley 160 de 1994 específicamente con la creación del RESO, el procedimiento para el ordenamiento social de la propiedad rural, los criterios de priorización para habitantes del campo sin tierra y de bajos recursos y las formas de entrega y formalización de la tierra.

Tercero, exponen que la regulación cumple con el criterio de necesidad estricta, porque ese tipo de normas generalmente caen dentro de la facultad regulatoria de las entidades estatales, como, por ejemplo, el reglamento de formalización de tierras rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. No obstante, por la importancia del tema sí creen necesario que existan mayores niveles de transparencia y publicidad, que se lograron mediante este mecanismo. Así, afirman que dada la naturaleza regulatoria y procedimental de la normativa es posible expedirla mediante el uso de las facultades extraordinarias del Presidente. Esto, pues se trata de una regulación que desarrolla normas y principios contemplados en la Ley 160 de 1994, que a su vez desarrolla el artículo 64 de la Constitución. En este sentido, el decreto no crea, modifica ni elimina derechos de los habitantes del campo y, por lo tanto, no le era jurídicamente exigible la deliberación democrática del Congreso. Además, argumentan que dada la urgencia de la implementación del Acuerdo de Paz era justificado usar esta vía. Sostienen que, de hecho, *“la promoción de una normatividad como la estudiada a través de una ley por la vía del fast track habría retrasado la promoción de otras que sí exigen reformas legales y constitucionales, y de ese modo habría puesto en riesgo el cumplimiento en debido tiempo de lo acordado en La Habana”*¹⁹⁰.

Adicionalmente, explican que no solo era posible y comprensible tramitar la normativa por esta vía, sino necesario para evitar poner en riesgo la implementación del punto 1, que sólo tiene el objetivo de cumplir las metas de la Ley 160 de 1994. Lo anterior, pues *“dichas normas buscan limitar la discrecionalidad de la entidad estatal encargada de las tierras y de sus funcionarios a través de criterios que peritan garantizar el acceso progresivo y equitativo a la tierra, sin la interferencia de los intereses políticos y económicos que históricamente han afectado la distribución de este recurso”*¹⁹¹.

5. Alejandro Reyes Posada

Alejandro Reyes Posada solicita que se declare la CONSTITUCIONALIDAD del decreto ley por estimar que desarrolla medidas instrumentales y procedimentales necesarias para la implementación del Acuerdo Final. Así, considera que la regulación crea los instrumentos necesarios para crear un ordenamiento social de la propiedad de la tierra mediante oferta, focalizada en planes territoriales con participación de la comunidad. Esto, mediante la creación del RESO, el Fondo de Tierras, un procedimiento único de ordenamiento y la articulación de la acción administrativa de la ANT y los jueces que resulten de la jurisdicción agraria. El interviniente refiere el problema de la adjudicación de baldíos desde el siglo XX y subraya que el decreto contempla que no habrá procesos de restitución en las zonas de despojo, pues la restitución es preferente.

A continuación, destaca que la normativa busca la formalización masiva de la propiedad de la tierra, limitar el exceso de apropiación privada que violó normas sobre imprescriptibilidad de baldíos y repite normas de la Ley 200 de 1936 sobre extinción de dominio. Además, resalta el rol de la participación de la comunidad en la creación de los planes territoriales de ordenamiento de la propiedad, lo cual profundiza la democracia participativa.

6. José Antonio Ocampo

José Antonio Ocampo solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del decreto ley por tratarse de un instrumento que desarrolla el Acuerdo Final y porque permite avanzar en la garantía de los derechos a la propiedad privada y al acceso a la tierra, lo cual brinda seguridad jurídica y centra su intervención en ese aspecto. Subraya que resolver el problema de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra es un tema central para cumplir con los objetivos de la Reforma Rural Integral y es una de las protecciones esenciales de la propiedad privada. Además, explica que la normativa favorece la función social de la propiedad. En su concepto, la regulación introduce mecanismos para avanzar en la consolidación del derecho a la propiedad y cumplir con los mismos fines establecidos en la Ley 160 de 1994, pero con mayor eficiencia.

De otra parte, expone que la normativa mantiene un balance entre las figuras de la extinción de dominio y la expropiación y la defensa de la propiedad privada, al llevar esas decisiones al ámbito judicial. Además, recalca que la ANT no puede formalizar ninguna adjudicación cuando encuentra que existe un conflicto sobre el predio. Más allá, dice que el acto de adjudicación, como acto administrativo, puede ser demandado de forma posterior, dentro de los tres años siguientes, si aparece el propietario, tiempo que se equipara al de la consecuencia jurídica de la extinción de dominio.

7. Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola

Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola interviene para *“IMPUGNAR LA CONSTITUCIONALIDAD”* de los artículos 6°, 36, 37 y 63 del decreto ley, por considerar que incumplen con los criterios de conexidad objetiva, estricta y suficiente para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final. Así, señala que del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016 se desprende que todas las materias que no faciliten y

aseguren la implementación del Acuerdo desbordan las facultades presidenciales para la paz, por lo cual, el análisis de constitucionalidad de esta normas tiene como referente el Acuerdo Final. En esta línea, transcribe el punto 1.1.5 del Acuerdo Final sobre la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural y precisa que el objetivo es la formalización progresiva de todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. En su concepto, los sujetos contemplados en el artículo 6° escapan lo establecido en el referido punto, lo cual hace que se incumpla la conexidad objetiva, estricta y suficiente y, además, permite la formalización de predios mayores a una UAF, que no corresponde con los pequeños y medianos propietarios. De otra parte, indica que estas consideraciones se extienden al artículo 36, en lo que se remite al artículo 6°. Por ello, argumenta que estos artículos no buscan implementar el Acuerdo Final.

Así mismo, resalta que el artículo 63 es inconstitucional por formalizar la propiedad de los grandes propietarios de tierras. Insiste en que tal norma amplía el espectro de la rectificación de las tierras a cualquier tipo de propiedad sin límites de extensión, lo que a su vez desborda lo establecido en el punto 1.1.5 del Acuerdo Final y así, excede los límites que solo permiten la implementación del mismo mediante este tipo de normas. Finalmente, asevera que tal disposición desconoce la Sentencia T-477 de 2017 y del Auto 040 de 2017.

V. INTERVENCIONES EXTEMPORÁNEAS

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁹² solicita que se declare la CONSTITUCIONALIDAD de la normativa. Primero, presenta los aspectos generales del Decreto Ley 902 de 2017. Segundo, sostiene que para implementar la Reforma Rural Integral se requieren modificaciones instrumentales a la Ley 160 de 1994. En este sentido, expone que la normativa existente sobre los mecanismos de dotación y asignación de tierras involucra un modelo de operación de demanda aislada y sin impacto que obstaculiza el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo Final. Agrega que la ejecución de procedimientos agrarios predio a predio, como se ha hecho hasta el momento, conduce a altos costos de operación e ineficiencia. Así mismo, presenta estudios que señalan que el tiempo promedio de ejecución de un procedimiento administrativo especial agrario es de 2427 días¹⁹³ y, por esta razón, no sería posible cumplir los objetivos de la Reforma Rural Integral en el plazo estipulado¹⁹⁴.

De otra parte, indica que en el informe elaborado por la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), anexo a la intervención, se menciona que *“para lograr una meta de 3 millones de hectáreas bajo las actuales condiciones de gestión de los procedimientos agrarios se requieren entre 45 y 50 años”*¹⁹⁵. A su vez, el mismo informe señala que para el periodo 1994-2014 *“no existe ningún documento que referencia la recuperación material de los predios identificados como baldíos, como resultado de las decisiones de los procedimientos administrativos especiales agrarios”*¹⁹⁶.

El Ministerio advierte que el decreto ley incluye como medidas para definir y concretar los derechos sobre la tierra en el sector rural: (i) el establecimiento del Registro de Sujetos de Ordenamiento, como un sistema para la inscripción, registro, clasificación, caracterización e identificación de los beneficiarios de los programas de acceso a tierra; (ii) la conformación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral; (iii) la creación de un procedimiento único para resolver conflictos sobre los derechos a las tierras rurales; y (iv) se establecen la adjudicación directa, el subsidio integral de acceso a tierras y el crédito especial de tierras como formas de acceso¹⁹⁷.

Igualmente, expone que el Decreto Ley 902 de 2017 cumple con los requisitos formales de validez porque: (i) se expidió dentro del término fijado para el ejercicio de las facultades extraordinarias del Acto Legislativo 01 de 2016; (ii) se encuentra suscrito por los ministros de los sectores que guardan relación con la materia objeto de regulación; (iii) incluye en su título la atribución de competencia del artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016; e (iv) incluye una motivación adecuada y suficiente acorde con las exigencias de la jurisprudencia constitucional¹⁹⁸.

Posteriormente, argumenta que el Decreto Ley 902 cumple con todos los requisitos de validez material. En este sentido, sostiene que incluye los sujetos beneficiarios establecidos en el Acuerdo Final y crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social (RESO) para determinar tales beneficiarios, con lo cual la materia de la regulación tiene un vínculo cierto y verificable con el contenido del Acuerdo Final. Adicionalmente, materializa varios aspectos de lo estipulado en el pacto de paz, como la creación del Fondo de Tierras, los mecanismos de acceso a tierras, la inembargabilidad e inalienabilidad de los baldíos formalizados por un periodo de siete años, el plan de formalización masiva de la propiedad y mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra¹⁹⁹.

De otra parte, explica que la normativa establece medidas instrumentales en desarrollo de varios componentes del punto 1 del Acuerdo Final²⁰⁰, por lo tanto, no regula aspectos diferentes ni rebasa el ámbito de los asuntos imprescindibles para la implementación del mismo. De conformidad, considera que el Decreto Ley 902 de 2017 cumple con el requisito de conexidad objetiva.

Así mismo, sostiene que éste supera el juicio de finalidad porque *“su contenido responde en forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo Final”*²⁰¹. Para demostrar lo anterior se refiere a los distintos títulos que componen el decreto ley que se estudia y cómo sus disposiciones coinciden con lo previsto en el Acuerdo Final.

Ahora bien, respecto del criterio de conexidad suficiente, también considera que la regulación cumple con el mismo, pues su articulado establece medidas contempladas en el pacto de paz. En este sentido, menciona que el Título I caracteriza los beneficiarios del acceso a la tierra para que se dirija a los sujetos previstos en el Acuerdo Final y consagra la gratuidad de las medidas de acceso para los más vulnerables. También incluye el carácter no enajenable de las tierras que se adjudiquen o adquieran mediante subsidio integral²⁰².

Finalmente, plantea que la normativa cumple con el requisito de estricta necesidad, pues *“regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial [...] eran mecanismos apropiados para expedir esta regulación; trata temas cuya regulación por decreto ley tiene un carácter urgente e imperioso en la medida que no es objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos ordinarios o de fast track; no regula asuntos que por su naturaleza requieren la mayor discusión democrática posible, y que por lo mismo están sometidos a reserva estricta de ley, como por ejemplo la limitación del núcleo esencial de la libertad de expresión u otros derechos fundamentales o la creación de nuevos delitos o penas; sirve de medio para la implementación del Acuerdo*

respecto de aquellos asuntos inminentemente instrumentales²⁰³. Añade que las normas previas al decreto ley no permitían “la construcción de una ruta expedita y única que permita implementar el barrido predial como una estrategia que brinde, [...] seguridad jurídica sobre los derechos a la tierra rural, [...]”²⁰⁴. Por último, asegura que los procesos de formalización contemplados en la regulación también son necesarios porque su implementación es esencial para la estabilidad en los territorios y las garantías de no repetición²⁰⁵.

2. Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC

La Sociedad de Agricultores de Colombia²⁰⁶ no plantea si solicita la exequibilidad o inexecutable de la normativa. Primero, expone que el Decreto Ley 902 de 2017 no requería consultarse previamente porque “no afecta los derechos sobre las tierras, territorios y recursos de los pueblos étnicos [...]”²⁰⁷. En este sentido, manifiesta que el decreto ley no afecta aspectos del Convenio 169 de la OIT y señala que la jurisprudencia constitucional considera una afectación directa y específica a las comunidades aquella que incida en “la definición del ethos, la supervivencia colectiva, la integridad cultural, los intereses comunitarios y los derechos fundamentales”²⁰⁸, lo cual no sucede en este caso.

Posteriormente, cita diversas decisiones de la Corte Constitucional en las que considera que se ha fijado el contenido de “afectación directa” para exigir que se adelante la consulta previa. La SAC concluye que de acuerdo con la línea jurisprudencial expuesta el decreto ley no requiere consulta previa “por ser estructuralmente instrumental y constituirse en una herramienta eficaz, en igualdad de condiciones para toda la población colombiana, de ordenamiento social de la propiedad, donde su énfasis principal recae en el objetivo inaplazable de la formalización de la propiedad privada –de la que no escapa obviamente la propiedad privada colectiva o individual de las comunidades étnicas–”²⁰⁹.

Por otro lado, plantea que “se demuestra con suficiencia el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de validez constitucional, tales como la correlación formal con el Acuerdo Final, la motivación adecuada y suficiente, la conexidad objetiva, la conexidad estricta o juicio de finalidad, la conexidad suficiente, la conexidad próxima, la estricta necesidad, entre otros, [...]”²¹⁰.

Además, agrega que el objeto del decreto ley responde al artículo 58 de la Constitución “que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores; [...]”²¹¹. Añade que la referencia al respeto de los derechos adquiridos reitera “el derecho a la propiedad privada y otros derechos reales sin ambages”²¹².

A su vez, defiende la CONSTITUCIONALIDAD de los artículos que se encuentran en el Título I del Decreto Ley 902 de 2017 con excepción de la exigencia de “no poseer un patrimonio neto que no supere los 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes” para ser considerado como beneficiario de los programas de acceso a tierras a título gratuito. Lo anterior, porque considera que es una medida regresiva al excluir a un sector de los trabajadores agrarios que con la normatividad contenida en la Ley 160 de 1994 sí hubiera sido sujeto de adjudicación de baldíos. En su concepto, la disposición que modifica las condiciones para ser beneficiario de las formas de acceso a la tierra de la normativa debe someterse al test de no regresividad.

Igualmente, solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la expresión “el principio de reserva de lo posible” en el entendido que esta cláusula no habilita al Estado para sustraerse de la obligación constitucional de favorecer a la población, en general, de manera progresiva y de hacer efectivos derechos como el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, el acceso a la educación y a la salud, entre otros²¹³.

Por último, solicita que se declare la CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA de los artículos 36 y 63, de forma tal que “no se desconozcan las situaciones consolidadas de propiedad cuando se ha adquirido como cuerpo cierto o como cabida”²¹⁴. En su concepto, estas modalidades de transferencia del dominio de la propiedad inmueble existen como consecuencia de las deficiencias en los sistemas catastrales y de agrimensura por las cuales es posible que los actos de transferencia del dominio no coincidan en su área y linderos con aquellos que sean constatados y que sean consignados en los registros públicos²¹⁵.

3. Universidad de Antioquia

La Universidad de Antioquia²¹⁶ solicita que se declare la CONSTITUCIONALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD de algunas disposiciones de la normativa. Argumenta que el Decreto Ley 902 de 2017 cumple con los requisitos formales y competenciales para el ejercicio de las facultades conferidas en el Acto Legislativo 1 de 2016. Plantea que del texto del decreto ley es evidente que éste: tiene un título, está motivado de forma suficiente, alude expresamente a la competencia legislativa y tiene las firmas del Presidente y del ministro del ramo y asegura que se expidió en vigencia del término para el cual se otorgaron las competencias.

Precisa que los artículos 2°, 4° y 5° y 25 al 28 no cumplen los criterios de conexidad teleológica ni de estricta necesidad desarrollados en la Sentencia C-174 de 2017²¹⁷ y deben declararse inexecutable²¹⁸. A juicio del interviniente, esas disposiciones modifican sustancialmente los requisitos objetivos para acceder a programas de adjudicación de baldíos, la caracterización de los sujetos de reforma agraria, la exigencia de ocupación y explotación previa como requisito para la titulación de predios baldíos que es desarrollo legal “del derecho iusfundamental de la población campesina al territorio”²¹⁹. Asevera que tal modificación excede “el propósito instrumental de garantizar los Acuerdos al modificar ostensiblemente el régimen legal de adjudicación de baldíos en los elementos objetivos de ocupación y explotación”²²⁰ porque para atender a los beneficiarios que incluye el Acuerdo Final no es necesario modificar los requerimientos generales del régimen de adjudicación de baldíos²²¹. La modificación de lo que la institución académica denomina el “núcleo esencial del régimen de adjudicación de baldíos” debe surtir un proceso deliberativo más amplio que puede lograrse por medio del procedimiento legislativo abreviado dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016 aunado al principio de reserva legal en materia de baldíos que dicta el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución.

4. Consejo Gremial Nacional – CGN

El CGN²²² reproduce en su integridad las consideraciones expuestas por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Adicionalmente, en lo relacionado con la extinción de dominio por el incumplimiento de la función ecológica, solicita que se aclare que esta decisión es de naturaleza exclusivamente judicial y, además, que la Corte instruya al Gobierno para que este indique las normas cuyo desconocimiento da lugar a la extinción del dominio.

De otra parte, indica que el inciso tercero del artículo 1º no puede interpretarse de tal manera que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada legalmente adquirida y ejercida. Así, defiende la constitucionalidad de esta disposición por estimar que no consagra la protección a la propiedad privada en forma absoluta ni avala la defensa de la propiedad adquirida por medios ilegítimos y reafirma provisiones constitucionales, como la garantía del derecho a la propiedad privada y del debido proceso²²³.

5. Universidad Nacional de Colombia

La Universidad Nacional, mediante uno de sus profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales²²⁴, solicita que se declare la CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA del Título II del decreto ley, en el entendido de que el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) es un registro puramente declarativo y no constitutivo para la garantía de los derechos del campesinado. Además, la expresión “*reserva de lo posible*” no puede interpretarse de manera que restrinja el goce efectivo de los derechos de los campesinos²²⁵.

Considera que el Decreto Ley 902 de 2017 debió someterse a consulta previa para su adopción porque: (i) afecta directamente a las comunidades étnicas; y (ii) tanto el territorio en el que habitan, como su forma de vida basada en la agricultura tradicional, resultará intervenido, lo cual afecta su integridad como sujeto colectivo²²⁶. Solicita que, en el caso “*de no haberse realizado la consulta previa, se declare la constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017*” y que los artículos dirigidos a los pueblos indígenas se apliquen a los otros grupos étnicos²²⁷.

Finalmente, propone que el artículo 8º, que solo impone obligaciones y cargas a los beneficiarios de adjudicaciones a título gratuito, sea declarado inexecutable, puesto que esas obligaciones no se contemplan para los otros grupos de beneficiarios²²⁸.

6. Nathaly Julieth Barreto Guzmán²²⁹

La interviniente solicita que se declare la inexecutable del artículo 36 del Decreto Ley 902 de 2017. Al respecto, sostiene que la disposición acusada viola los artículos 2, 58, 152 y 229 al establecer un nuevo mecanismo de formalización y atribuir competencias para el efecto a la Agencia Nacional de Tierras. A su juicio, tal disposición vulnera el derecho a la propiedad privada de “*quienes tienen títulos escriturarios sobre un bien raíz y/o inmueble, que han pasado de generación en generación (...)*”²³⁰ al no garantizar “*las disposiciones establecidas por tradición jurisprudencial sobre las cuales los jueces de la república habían venido declarando el saneamiento mediante sentencia judicial*”²³¹. Manifiesta que con lo previsto en el artículo 36 se establecen “*una serie de obstáculos y desconocimiento (sic) de las normas anteriores como el artículo 48 de la Ley 160*”²³².

En segundo lugar, plantea que el artículo 36 tiene reserva de ley estatutaria y que además viola el acceso a la administración de justicia al restringir la competencia de los jueces en asuntos agrarios solo cuando exista oposición e impedir que se adelanten procesos de pertenencia o de saneamiento de la propiedad ante los jueces.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la INEXEQUIBILIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS A UN AÑO del decreto ley bajo examen.

Aunque estima que la norma es inconstitucional “*por la falta de conformación de Gobierno para su expedición*” y por incumplir con el requisito de estricta necesidad que justifica la omisión de acudir al Congreso de la República para su aprobación, el Ministerio Público pide que se diferirían a un año los efectos de la declaración de inexecutable con dos propósitos: (i) para que el Gobierno Nacional inicie la fase administrativa del procedimiento único de acceso y formalización de tierras; y (ii) para que pueda tramitarse ante el Congreso de la República, en debida forma, una ley que responda desde el punto de vista constitucional “*a las necesidades del procedimiento único para el acceso y formalización de tierras*”²³³.

Así mismo, la Vista Fiscal considera que la Corte debería declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 2º, 3º, 8º, 9º, 10, 11²³⁴, 12, 15, 16, 17, 20, 21, 24 a 41, 44, 46, 47, 49 a 54, 56 a 62, 63²³⁵, 65, 67, 68²³⁶ y 69 a 82, la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los artículos 1º, 4º²³⁷, 5º, 6º, 7º, 13, 14, 18, 19, 22, 23, 43, 45, 48, 64, 66 por el término en que mantenga su vigencia el decreto ley objeto de análisis y la INEXEQUIBILIDAD del artículo 55 y de algunos fragmentos de los artículos 4º, 5º, 11, 63 y 68.

Adicionalmente, exhorta al Gobierno Nacional a preparar el correspondiente proyecto de ley sobre la materia de la normativa que se estudia y a tramitar una reforma al artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, con el fin de prorrogar la vigencia de las facultades allí contenidas hasta el 19 de julio de 2018.

En cuanto al análisis de los requisitos formales y competenciales del decreto ley objeto de estudio, el Procurador considera acreditado su cumplimiento²³⁸, con excepción de dos de ellos.

Por una parte, indica que la normativa no satisface plenamente la exigencia de haber sido expedida por el Gobierno Nacional conforme al artículo 115 de la Constitución. Así, pese a que el decreto ley bajo estudio fue suscrito por varios ministros, la Vista Fiscal advierte que el mismo fue expedido sin la firma del Ministro de Justicia y del Derecho, por lo cual carece de fuerza vinculante. De este modo, la firma del acto normativo era un requisito formal esencial, debido a que las funciones de dicho Ministerio comprenden aspectos centrales del Decreto Ley 902 de 2017, particularmente en relación con el Procedimiento Único que este contempla²³⁹.

Además, solicita verificar el encargo de funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público al Viceministro Técnico para suscribir el decreto objeto de análisis, toda vez que no obra prueba alguna de dicha delegación en los elementos demostrativos allegados al proceso.

Por otra parte, en relación con el criterio de estricta necesidad, el Jefe del Ministerio Público asevera que éste implica una ponderación entre cuatro elementos: (i) la urgencia²⁴⁰; (ii) el nivel de deliberación política que requiere la medida; (iii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados; y (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos.

No obstante, en el caso del Decreto Ley 902 de 2017, manifiesta que no se evidencia que la política general, estructural y progresiva de acceso a la propiedad agraria se torne imperativa, por la existencia de necesidades urgentes que pongan en peligro inminente el proceso de paz y, por lo tanto, deba ser implementada mediante un decreto ley.

De este modo, la Vista Fiscal considera que no existe una imposibilidad objetiva para tramitar el asunto a través del Congreso de la República y estima que no se trata de un aspecto meramente instrumental que puede prescindir de la necesaria deliberación en dicha instancia. Por el contrario, señala que la normalización y acceso a la propiedad rural a través de un procedimiento único, con un componente judicial esencial e inescindible, es un tema sustancial. En efecto, indica que las medidas contenidas en el decreto ley podían aprobarse a través del procedimiento legislativo especial para la paz pues en el Acuerdo Final se contempla que la meta de formalización de la propiedad agraria debe cumplirse en un plazo de 10 años contados a partir de la expedición de la ley correspondiente.

Ahora bien, en lo atinente a la constitucionalidad sustancial de las normas previstas en el Decreto Ley 902 de 2017, el Procurador General de la Nación analiza el cumplimiento de la obligación de desarrollar la consulta previa y, posteriormente, el contenido normativo de cada uno de los artículos del citado decreto. En primer lugar, se refiere a los deberes institucionales en relación con el derecho fundamental de las comunidades étnicas a la consulta previa²⁴¹ y sostiene que, en principio, el Gobierno Nacional cumplió con su obligación de suministrar la información necesaria para el inicio de la preconsulta de manera adecuada, suficiente y oportuna. Así mismo, diseñó un protocolo para la consulta de las normas de implementación de los acuerdos, propició el diálogo encaminado a acordar las reglas que regirían la consulta y dispuso los instrumentos para generar espacios de encuentro.

Sin embargo, la Vista Fiscal distingue entre el caso de los pueblos indígenas y Rom y el de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, y palenqueras. Mientras que en el primer evento estima que el proceso de consulta previa se agotó en debida forma²⁴², en el segundo manifiesta que el Gobierno Nacional dejó constancia de la imposibilidad de llevar a cabo la consulta *“por renuencia de dichas comunidades, pese a haber sido convocadas para tal efecto”*²⁴³.

No obstante, considera que la decisión gubernamental de remitir la norma individualmente a cada uno de los delegados para recibir los comentarios es un *“grave error”*. Al respecto, expresa que dicha práctica es un mecanismo absolutamente ajeno al derecho fundamental a la consulta previa y no es un procedimiento apto para realizarla, toda vez que la misma recae sobre las comunidades étnicas, como sujetos colectivos.

Pese a ello, considera que dicha equivocación no fue la fuente de la inviabilidad de la consulta previa con las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales. Añade que la imposición unilateral de un término para desarrollar la consulta obedeció a las características propias de la norma objeto del proceso de concertación, en la medida en que se requería un procedimiento que garantizara la agilidad para implementar los puntos prioritarios del Acuerdo Final. Por consiguiente, afirma que la imposibilidad de surtir la consulta previa no implica un vicio de constitucionalidad del decreto ley analizado.

Como consecuencia de las dificultades acontecidas en el proceso de consulta, el Jefe del Ministerio Público estima que el Decreto Ley 902 de 2017 contiene varias normas que pueden conllevar un déficit de protección en los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales. En este sentido, solicita la exequibilidad condicionada de los artículos 1º²⁴⁴, 7º (parágrafo 3º)²⁴⁵, 13º²⁴⁶, 14º²⁴⁷, 18º²⁴⁸, 19º²⁴⁹, 22º²⁵⁰, 23º²⁵¹ y 64º²⁵² con el fin de extender las salvaguardas previstas para los pueblos indígenas a los demás grupos étnicos con los cuales no se surtió el proceso de consulta previa.

En segundo lugar, la Procuraduría General de la Nación precisa su concepto acerca de la constitucionalidad de cada uno de los artículos del decreto ley objeto de control para el término de vigencia de dicha norma, dado que la solicitud de inexecutable que aquel formuló difiere sus efectos a un año. En concreto, solicita la declaración de inexecutable del artículo 55º²⁵³, pues estima que la adopción de mecanismos alternativos de solución de conflictos por parte del Gobierno Nacional es inconstitucional *per se*, toda vez que su regulación corresponde al Legislador en los términos del artículo 116 de la Carta y no puede hacerse en forma reglamentaria.

Así, explica que la ley debió definir directamente cada uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos aplicables al procedimiento único para el acceso y la formalización de la propiedad agraria, desde el punto de vista sustantivo y procedimental. También, agrega que el artículo 55 del decreto ley objeto de análisis, en su parágrafo establece una delegación al director de la Agencia Nacional de Tierras, sin que se determine el asunto o materia cuya competencia va a transferirse, por lo cual es contrario a la seguridad jurídica que debe regir el contenido de las leyes y deviene inconstitucional.

Adicionalmente, solicita que se declare la inexecutable de algunos apartes de los artículos 11º²⁵⁴, 63º²⁵⁵ y 68º²⁵⁶, relacionados con la expedición de un reglamento operativo a cargo de la ANT. Sobre el particular, aduce que se trata de un acto normativo general para la aplicación del decreto ley, por lo cual resulta abiertamente contrario a la Carta que lo expida dicha entidad, porque desplaza la competencia constitucional del Presidente de la República para reglamentar las leyes.

De igual manera, pide que se declare la inexecutable de la expresión *“sin que se exija lo previsto en el inciso anterior”*, contenida en los artículos 4º y 5º, pues la misma sustrae del requisito de suscribir un acuerdo de regularización a los *“ocupantes indebidos”* ubicados en bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras únicamente para su administración (contemplados en el artículo 22 del decreto ley). Para la Vista Fiscal, la medida promueve un trato desigual respecto de los bienes de las comunidades étnicas y un déficit de protección en

relación con su propiedad comunitaria.

Por otra parte, –además de las modulaciones que fueron señaladas anteriormente encaminadas a incluir a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales en las salvaguardas contempladas para las comunidades indígenas– solicita que se condicione la exequibilidad de las siguientes normas: (i) del artículo 1º, para que se entienda que en todos los casos se respetarán los derechos adquiridos, la confianza legítima y la buena fe, “a partir de probar las actuaciones procesales y derechos de acuerdo con lo establecido en la ley”²⁵⁷; (ii) de los artículos 4º y 5º, bajo el entendido de que los “ocupantes indebidos” de predios de comunidades étnicas, para ser incluidos en el RESO, también deben suscribir un acuerdo de regularización de la ocupación del inmueble con la obligación de restituirlo, a más tardar, tan pronto sean declarados como tales; (iii) del artículo 6º, con el fin de que se entienda que se debe aplicar estrictamente lo establecido en el artículo 20 del decreto ley objeto de análisis acerca de la prioridad de la asignación de derechos de propiedad agraria para la población campesina. Así mismo, considera que se debe entender que “la formalización de tierras en general y, especialmente, a título oneroso debe ceñirse desde su origen a que su obtención a cualquier título no proceda de enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social”²⁵⁸; (iv) del artículo 43, en el entendido que la formulación, implementación y mantenimiento de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural se deben hacer teniendo en cuenta la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial, especialmente en lo atinente a la reglamentación del uso del suelo a cargo de los concejos municipales; (v) del artículo 45, con el propósito de que se entienda que la participación de las comunidades étnicas en la formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural se debe garantizar mediante consultas previas; y (vi) de los artículos 48 y 66, para que se entienda que se debe notificar a los Procuradores Ambientales y Agrarios de las actuaciones que se adelanten, tanto en la fase administrativa como en la judicial del procedimiento único para el acceso y formalización de tierras.

Así mismo, solicita que se declare la exequibilidad simple de los artículos 2º, 3º, 8º, 9º, 10, 12, 15, 16, 17, 20, 21, 24 a 41, 44, 46, 47, 49 a 54, 56 a 62, 65, 67 y 69 a 82, por considerar que desarrollan principios y mandatos constitucionales y, en general, son compatibles con la Constitución Política.

Finalmente, solicita que se declare la exequibilidad de los artículos: (i) 11, salvo la expresión “seguirá los lineamientos señalados por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras”, contenida en su párrafo, la cual pide que se declare inexecutable; (ii) 63, menos la expresión “seguirá los lineamientos señalados por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras”, contenida en su párrafo, la cual solicita declarar inexecutable; y (iii) 68, con excepción de la expresión “que expida el Director General de la Agencia Nacional de Tierras”, la cual solicita que se declare inexecutable.

VII. AUDIENCIA PÚBLICA

(Audiencia pública realizada el 16 de agosto de 2017)

Mediante Auto 363 de 2017, previa autorización de la Sala Plena, la Magistrada Ponente convocó a una audiencia pública que se llevó a cabo el 16 de agosto de 2017. Para su desarrollo se fijaron cuatro ejes temáticos²⁵⁹ al que se invitaron 26 intervinientes, a saber: (i) legitimidad democrática; (ii) modificaciones al régimen de acceso a la tierra rural; (iii) consulta previa y; (iv) unificación del procedimiento y el derecho al debido proceso; sin perjuicio de que los invitados se pronunciaran sobre otras materias. Posteriormente, a través de auto del 3 de agosto de 2017, se indicó que cada uno de los expositores en la audiencia pública debía presentar un resumen escrito de su intervención. A continuación, se resume el contenido de su participación durante la audiencia y/o los escritos allegados para cada uno de los ejes temáticos.

(i) *Legitimidad democrática*²⁶⁰

– Procuraduría General de la Nación²⁶¹

La Procuraduría sostuvo que la entidad política y social de la materia regulada por el Decreto Ley 902 de 2017 requiere de un escenario que recoja a todos los actores sociales “y ello solo ocurre si en esta decisión interviene el órgano colegiado de representación democrática, esto es el Congreso de la República”²⁶².

Adicionalmente, argumentó que en la Sentencia C-174 de 2017 la Corte equiparó el requisito de estricta necesidad con el criterio de urgencia “con lo cual, tornó dicho requisito en (sic) estándar de difícil cumplimiento”. Sin embargo, indicó que el juicio de estricta necesidad podría atenuarse con lo que denominó un “juicio de rigor flexible, para que al tiempo que se vele por el principio de separación y equilibrio de poderes, se evite vaciar las competencias legislativas que el Constituyente le reconoció al Gobierno, [...]”²⁶³ (énfasis originales). Así, considera que la exigencia de urgencia debe ponderarse con otros tres “elementos constitucionales relevantes: “el nivel de deliberación política que requiere la medida, (ii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados y (iii) la buena fe en la implementación de los acuerdos”²⁶⁴ (énfasis originales).

Para la Vista Fiscal, el decreto ley no supera el juicio de rigor flexible que propone. En primer lugar, señaló que dado que el decreto comprende una política general de acceso progresivo a la propiedad de la tierra y, por lo tanto, sus efectos se extienden en el tiempo progresivamente, la medida no puede catalogarse como urgente²⁶⁵. Al respecto, agregó que “el objeto regulado requiere un amplio nivel de consenso, por su condición de política general para el acceso a la propiedad rural. Lo anterior implica que se requiera un alto nivel de deliberación democrática”²⁶⁶. En estos términos enfatizó que “la condición de política progresiva de acceso a la propiedad agraria con efectos graduales, hace que el Decreto carezca de la posibilidad de salvaguardar inmediatamente intereses o derechos constitucionalmente relevantes”²⁶⁷ así como “la falta de efectos inmediatos del Decreto [...]”²⁶⁸. Por último, sostuvo que el criterio de buena fe tampoco permite flexibilizar en este caso la exigencia de acreditar la urgencia de la medida porque “la trascendencia del tema regulado implica que el uso de los medios deliberativos corresponda a la mejor forma de conferirle estabilidad política a las disposiciones adoptadas”²⁶⁹.

Sobre el carácter instrumental del decreto ley, la Procuraduría sostuvo que “aborda un tema sustancial, cual es la normalización y el acceso

a la propiedad rural utilizando un procedimiento único, con un componente judicial esencial e inescindible y por ello no se trata de un asunto meramente instrumental²⁷⁰ (énfasis originales). Además, la unificación del régimen para la formalización y acceso a la tierra es un asunto sustancial “en la medida que regula transversalmente las garantías que existen en la actualidad para la resolución de los conflictos agrarios. Esto es, se trata de una regulación en el campo de los derechos y sus garantías”²⁷¹. Así, reseñó los diferentes temas que aborda el decreto ley, como la modificación de competencias en materia agraria de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la Jurisdicción Ordinaria y de la naturaleza judicial del proceso de saneamiento de la falsa tradición, al igual que la eliminación de mecanismos judiciales de control de actos de clarificación y de extinción de dominio, entre otros.

Finalmente, sostuvo que al margen de lo anterior, el criterio de buena fe y la importancia de esta materia para la implementación del Acuerdo de Paz justifican que la Corte declare la inexecutable diferida de la normativa.

FEDEPALMA²⁷²

FEDEPALMA manifestó que “una de las principales razones del atraso y el conflicto en Colombia ha sido la incertidumbre que se presenta en materia de la propiedad rural”²⁷³ y, en este sentido, “la necesidad de contar con un régimen jurídico claro en relación con la adquisición, uso y formalización de la tierra se hace hoy en día más relevante”²⁷⁴.

Expuso que la legitimidad democrática del decreto ley es cuestionable, pues se refiere a la implementación de un acuerdo de paz que no fue refrendado en el plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016 y que luego de la adopción de un nuevo acuerdo éste no fue sometido a otro mecanismo de refrendación popular.

Señaló que la normativa cumple parcialmente con los requisitos establecidos en la Sentencia C-699 de 2016 para la expedición de este tipo de regulación. En su criterio, “tiene un vínculo con el contenido del Acuerdo Final, ya que en general, sus disposiciones son desarrollo del punto uno: Reforma Rural Integral, pero no se encuentra que la intervención regulatoria del Ejecutivo fuera necesaria, ya que buena parte de los contenidos debían debatirse a través del mecanismo legislativo especial”²⁷⁵. Agregó que aborda “temas sustanciales de gran relevancia que deben estar supeditados a la comprobación de un grado de deliberación democrática suficiente”²⁷⁶ y “que respete la participación y representatividad del pueblo y garantice la oposición y otras formas de minorías políticas”²⁷⁷.

Adicionalmente, indicó que algunos contenidos del decreto ley no tienen solamente un carácter instrumental y brindó como ejemplos las condiciones para ser sujetos de acceso a tierra y formalización, el Registro de Sujetos de Ordenamiento, los mecanismos de dotación de tierra y todo lo relacionado con la formalización de propiedad privada que considera “indudablemente sustanciales y centrales al régimen de acceso a tierras en el ámbito rural”²⁷⁸.

Yamile Salinas Abdalá²⁷⁹

Yamile Salinas Abdalá expuso que “la participación de las instancias judiciales en el Procedimiento Único puede asimilarse al desarrollo de la jurisdicción agraria”²⁸⁰ acordada en el punto 1.1.8 del Acuerdo Final. De conformidad, cuestionó si, dada la falta de operación de la jurisdicción agraria creada en el Decreto 2303 de 1989, el decreto ley “tiene la suficiente legitimidad democrática para asignar funciones a instancias judiciales indeterminadas en el Procedimiento único, o si se requiere de una ley que levante la suspensión de la jurisdicción agraria”²⁸¹ contemplada en la Ley 270 de 1996.

Señaló que el decreto ley introduce modificaciones a la Ley 160 de 1994 “que no guardan conexidad ‘objetiva, estricta y suficiente’ con el Acuerdo como es la formalización de predios privados en extensiones que superan la Unidad Agrícola Familiar (UAF) a favor de personas naturales y jurídicas con patrimonio superior a los 700 smmlv o ‘propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF [...]’”²⁸². Así, dijo que estas provisiones junto con las del artículo 36 autorizan la legalización de acumulaciones de UAF y baldíos, lo cual “se opone a las órdenes de la Corte de recuperar los baldíos indebidamente adjudicados u ocupados”²⁸³ dictadas en las Sentencias SU-235 y SU-426 de 2016.

Expresó que la regulación no incorpora en forma suficiente los derechos de las víctimas del abandono forzado y el despojo. Por ejemplo, el fenómeno del despojo “solo es mencionado en el párrafo 2º del artículo 36 que prohíbe la formalización de predios privados en tierras y territorios afectados por el despojo a causa del conflicto armado”²⁸⁴. Así mismo, subrayó que no se refiere a los planes de reparación colectiva con enfoque territorial, lo cual se agrava con lo dispuesto en los artículos 56 y 57 “que permiten la acumulación procesal, incluyendo la fase administrativa de los procesos de restitución de tierras y territorios de las Leyes de Víctimas, y la suspensión de las fases administrativa y judicial de dichos procesos”²⁸⁵.

Cecilia López Montaña

Cecilia López Montaña sostuvo que hay circunstancias imperiosas que conducen a la adopción de este decreto ley, puesto que el campo ha sido el escenario principal del conflicto colombiano y que éste cumple con el criterio de legitimidad democrática.

Expresó que desde 1960 hasta la actualidad no ha cambiado la estructura agraria del país, con excepción del aumento de los microfundios (extensiones de tierra inferiores a cinco hectáreas). Así, la tendencia desde 1960 hasta la fecha ha sido el aumento de la gran propiedad y la reducción del tamaño de los minifundios. En el mismo sentido, señaló que la importación de alimentos ha aumentado, al pasar de 1 millón de toneladas a 10 millones, el 80% de la población rural no tiene acceso a la tecnificación agraria y desde 1960 se ha reducido la proporción de cultivos transitorios en relación con los permanentes.

Por otro lado, la interviniente presentó cifras que dan cuenta de la brecha que existe entre la población rural dispersa y la población que habita en las cabeceras municipales en aspectos como el trabajo informal, la cobertura educativa y el nivel de analfabetismo. De este modo, sostuvo que la brecha urbano-rural es un asunto que debe resolver el país si se busca la paz, el crecimiento económico y la equidad.

Así, argumentó que el decreto ley cumple el requisito de estricta necesidad dado que el acceso y formalización de la tierra producen crecimiento económico y paz. Adicionalmente, manifestó que la democratización de la tierra que busca la regulación constituye una medida de no repetición en el marco del proceso de justicia transicional.

Por último, destacó que el decreto ley tiene una dimensión de género nunca antes vista, pues reconoce la economía del cuidado desarrollada en la Ley 1413 de 2010, que actualmente se calcula como generadora del 13 % del PIB.

José Antonio Ocampo

Para José Antonio Ocampo el decreto ley cumple con los criterios constitucionales de conexidad y necesidad estricta. En su concepto, la normativa tiene un carácter instrumental y procedimental que excluye elementos sustantivos de la regulación agraria y que contiene mecanismos que desarrollan y hacen efectiva la Ley 160 de 1994 y el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015).

Respecto de la conexidad, dijo que la medida desarrolla la Reforma Rural Integral contenida en el punto 1 del Acuerdo Final y que ese aspecto está suficientemente argumentado en la exposición de motivos del decreto ley. Además, sostuvo que el decreto ley involucra efectos positivos para la promoción del acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios y en la dotación de seguridad jurídica a la propiedad rural, tareas en las cuales el Estado ha sido lento en su cumplimiento. Argumentó que la normativa cumple con el criterio de urgencia, lo cual también se evidencia en la solicitud de la Procuraduría de constitucionalidad diferida.

En su intervención también mencionó artículos específicos del decreto ley. En este sentido, expresó la necesidad de crear el Fondo de Tierras para cumplir con los propósitos de la Reforma Rural Integral así como para adelantar el barrido predial y el inventario de bienes baldíos. También señaló que el artículo 55 desarrolla el punto del Acuerdo Final sobre los mecanismos de solución de conflictos para contribuir a la protección, regulación y formalización de la propiedad.

Finalmente, reiteró que el decreto ley no incluye temas sustanciales ya que tales temas fueron diferidos a una ley posterior que surta un amplio debate democrático en la que se incluyen temas como el establecimiento del derecho de uso, las acumulaciones de UAF y la jurisdicción agraria, entre otros.

(ii) Modificaciones al régimen de acceso a la tierra rural²⁸⁶

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural²⁸⁷

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expuso que el decreto ley no contempla un nuevo régimen que contravenga los principios de la Ley 160 de 1994 porque tiene un carácter instrumental en el cual se unifican los procedimientos especiales agrarios y de acceso a tierras. Respecto de la Ley 1448 de 2011 indicó que los artículos 4° y 5° sobre los sujetos de acceso a la tierra, el artículo 28 sobre improcedencia de la adjudicación cuando haya decisiones de restitución pendientes y los artículos 56 y 57 relativos a la suspensión del procedimiento único hasta que se culminen los trámites propios de la Ley 1448 de 2011 permiten que la normativa que se revisa no incida ni obstaculice los procesos de restitución.

De otra parte, manifestó que el antiguo modelo por demanda resuelve conflictos puntuales por la tierra sin lograr una aproximación a todo el territorio e impide el cumplimiento del mandato constitucional de facilitar el acceso progresivo a la tierra a los trabajadores agrarios. Por el contrario, el nuevo modelo por oferta que se implementará a través de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad permite garantizar seguridad jurídica y certeza en la titulación de la tierra, así como articular las actividades y esfuerzos de otras agencias estatales a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Destacó que una consecuencia positiva de la nueva regulación es que el acceso a tierra se garantiza a la población vulnerable y “no a los ocupantes con mayor fuerza y capacidad económica para colonizar tierras, controlarlas materialmente y sostener una actividad en ellas por mínimo 5 años”²⁸⁸. Por lo tanto, la normativa implica un acceso más equitativo, proporcional y democrático a las tierras baldías y demás bienes fiscales que integren el Fondo de Tierras. Así mismo, agregó que el decreto ley no desconoce la garantía constitucional del derecho a la propiedad, pues figuras como la extinción de dominio y la expropiación persisten según lo consagrado en la Ley 160 de 1994 y con mayores garantías al exigir que sea a partir de una sentencia judicial que se declare la extinción o la expropiación de predios.

Específicamente, sobre el artículo 6° del decreto ley expuso que es constitucional porque los sujetos de formalización a título oneroso deberán pagar la totalidad de los costos asociados a su formalización. Adicionalmente, manifestó que esa norma “no tiene como finalidad permitir la formalización o adjudicación de baldíos a favor de personas con un patrimonio de más de 700 s.m.m.l.v. No obstante, para el Gobierno es necesario reconocer que el uso del término ‘ocupantes’ puede prestarse para interpretaciones contrarias a la antes descrita, por lo que se sugiere a la Honorable Corte modular esta expresión”²⁸⁹.

Finalmente, expresó que de acuerdo con la normativa, no toda persona jurídica puede acceder a tierras o formalización a título gratuito y parcialmente gratuito, pues esta posibilidad solo cobija a “asociaciones con vocación agraria u organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, como también las asociaciones de víctimas”²⁹⁰.

Agencia Nacional de Tierras - ANT²⁹¹

La Agencia Nacional de Tierras indicó que el decreto ley pretende resolver necesidades apremiantes del campo colombiano como la informalidad en la tenencia de la tierra rural cuyo porcentaje asciende al 60%, la falta de certeza sobre el número de familias campesinas que no tienen tierra o tienen tierra insuficiente y la falta de un inventario de bienes baldíos. Manifestó que la regulación no crea “acciones en lo sustancial y (para su expedición) no se requería la firma del Ministro de Justicia”²⁹², pues en lo sustancial reproduce acciones ya existentes como la revocatoria directa del acto administrativo o el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Añadió que la creación de la jurisdicción agraria no es el objeto del Decreto Ley 902 de 2017 y la fase judicial del Procedimiento Único se tramitará

mediante el proceso verbal sumario previsto en el Código General del Proceso. Por las anteriores razones, sostuvo que no era necesaria la firma del Ministro de Justicia como requisito de validez del decreto ley.

Aseveró que el decreto ley no introduce modificaciones sustanciales a la Ley 160 de 1994, ya que al igual que en la mencionada ley la normativa reconoce como beneficiarios de acceso a tierras a la población en condiciones de pobreza y marginalidad, lo cual se refleja en los criterios de selección de beneficiarios a partir del RESO. Así mismo, no deroga el fundamento normativo de los diversos procesos agrarios como la extinción del dominio, la clarificación de la propiedad y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Aclaró que respeta *“las situaciones de hecho ya consolidadas antes de la expedición del Decreto 902 de 2017 y en ese sentido titular bajo las reglas de la ocupación previa a quienes iniciaron su ocupación antes del 29 de mayo de 2017”*²⁹³.

Así mismo, enfatizó que las medidas adoptadas en el decreto ley eran urgentes, pues se requería un marco normativo que le permitiera al Estado llegar a los territorios a través de planes, programas y acciones que mejoraran las condiciones de vida de los habitantes en zonas en las que el vacío de poder de grupos armados podía dar lugar a nuevas violencias. Finalmente, subrayó que esta urgencia también se evidencia en la reglamentación tan solo 15 días después de la expedición del decreto ley mediante la Resolución 740 de 2017.

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC²⁹⁴

La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos expuso que el decreto ley que se revisa constituye un retroceso respecto de los objetivos que se fija la Ley 160 de 1994 porque restringe los mecanismos de acceso a la adjudicación de baldíos, la asignación del subsidio integral de acceso a tierras y el crédito especial de tierras con tasa subsidiada. Además, señaló que la normativa *“se aparta del concepto de expropiación contenido tanto en el acuerdo final como en la ley 160 de 1994 que desarrolla el artículo 64 de la Constitución”*²⁹⁵.

De otra parte, enfatizó respecto a las zonas de focalización que *“es altamente probable que los efectos del decreto 902 se limiten a las zonas de mayor incidencia del conflicto armado que coinciden con los asentamientos de los grupos de reinsertados, mientras que la población campesina [...] tendría muy pocas opciones de beneficiarse de los programas”*²⁹⁶.

Manifestó que el decreto ley, al derogar el artículo 71 de la Ley 160 de 1994 elimina un límite máximo al patrimonio de las personas y empresas beneficiarias de la adjudicación de baldíos, razón por la cual considera que *“contraría el propósito del acuerdo final y a los postulados de la constitución política sobre desconcentración y el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra”*²⁹⁷. Así mismo, puntualizó que el decreto ley *“excluye de sus efectos los casos y procesos de restitución de tierras”*, luego *“no interfiere sino que deja a salvo los procesos y competencias definidas por la Ley 1448 de 2011 en materia de restitución de tierras”*²⁹⁸.

De otra parte, señaló que la previsión según la cual, *“personas jurídicas nacionales o extranjeras constituidas por personas ajenas al sector agrario y que no aplican a los programas en referencia sean incluidos como beneficiarios de los mismos, porque se desviaría el objeto esencial de la dotación de tierras a campesinos”*²⁹⁹ es inconstitucional. Por último, expresó que *“la abolición de la ocupación previa en virtud del Decreto 902 de 1997, podría permitir [...] que personas o empresas pudientes sin vínculos regionales accedan a tierras baldías acentuando así la concentración que la propia Constitución dispone reducir”*³⁰⁰ (énfasis originales).

Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN³⁰¹

FEDEGAN planteó que la restricción a los sujetos beneficiarios a título oneroso prevista en el artículo 6º de acceso únicamente a la formalización contradice el principio de desarrollo integral del campo. Así mismo, señaló que la nueva normativa desaparece el requisito de ocupación previa para la adjudicación de baldíos contemplada en la Ley 160 de 1994 para reemplazarlo por la inscripción en el RESO, lo cual permite que sujetos que no tienen *“vocación por el trabajo rural ni vinculación alguna con el campo”*³⁰² sean beneficiarios de tierras.

Aseguró que el decreto ley no garantiza el acceso a tierras a las personas que previamente a la expedición de esta norma ocuparan terrenos ubicados en zonas que luego serán objeto de focalización, y a las cuales se les exigirá el cumplimiento de nuevos requisitos para adjudicarles la tierra, como que su patrimonio no exceda cierto monto o que los predios no superen la UAF.

Para la Federación la priorización planteada para el RESO y la focalización prevista en el decreto discriminan entre campesinos vulnerables que requieren de las medidas para superar la pobreza. A su vez, agregó que la expectativa de tierra gratuita planteada en el decreto ley *“puede generar una desbandada de la mano de obra rural”*³⁰³. Adicionalmente, dijo que el informe técnico predial resultante de la etapa administrativa del procedimiento único condiciona inadmisiblemente la decisión judicial dada la presunción de veracidad y valor probatorio que le confiere al informe el decreto ley.

Por último, solicitó a la Corte interpretar la previsión de las personas jurídicas como beneficiarias de acceso a tierras y formalización a título gratuito en el sentido establecido el artículo 64 de la Constitución respecto a las formas asociativas.

Álvaro Balcázar Vanegas

Álvaro Balcázar Vanegas sostuvo que el decreto ley trata elementos instrumentales para garantizar eficacia y eficiencia en el acceso y formalización de la tierra. En el mismo sentido, señaló que la normativa que se revisa no modifica asuntos sustantivos de la propiedad de la tierra. Así explicó que como instrumento, el decreto ley oferta tierras a través de la focalización de zonas para el acceso y formalización de la propiedad y así favorece a trabajadores sin tierra o con tierra insuficiente y brinda acceso a otros recursos valiosos como el subsidio o el crédito.

Destacó que la nueva regulación es positiva, al distanciarse de un modelo de operación por demanda a otro por oferta, en virtud del cual, se resuelve en un único procedimiento y en tiempos razonables asuntos pendientes sobre los derechos de propiedad en un territorio focalizado. Así, el interviniente indicó que el procedimiento único no solo reduce los tiempos en el trámite de los asuntos agrarios, sino que garantiza transparencia, eficiencia y eficacia en la solución de las problemáticas asociadas a la propiedad rural en el país. También dijo que

el decreto ley supera lo que denominó el problema de selección adversa presente en programas anteriores de reforma agraria: que el beneficiario de adjudicación que escoge la tierra a la que quiere acceder no coincide con el beneficiario de la oferta institucional. Igualmente, enfatizó que se supera el problema de que en esa selección se opten por tierras de baja calidad.

Rocío Londoño Botero³⁰⁴

Rocío Londoño Botero señaló que varios de los contenidos del decreto ley se relacionan con la ejecución del punto 1 del Acuerdo Final y le permiten al Estado colombiano cumplir con las metas de acceso y formalización de la propiedad rural, como la creación del Fondo de Tierras o el RESO, mediante el cual se establece el número de potenciales beneficiarios.

Así mismo, se refirió a legislaciones agrarias anteriores al decreto ley que establecieron excepciones y se aplicaron desigualmente y, en esa medida, planteó que han ido en contravía del propósito de democratización de la tierra en Colombia. Al respecto, manifestó que esto se hace evidente con las adjudicaciones históricas que han beneficiado a grandes concesionarios de tierras.

De igual forma, explicó que pese a la expedición de la Ley 160 de 1994 y sus efectos en reducir la asimetría entre la adjudicación de pequeñas y grandes extensiones de tierra, ha persistido una profunda concentración de la propiedad. Así, en su criterio, la normativa que se revisa permite corregir estas inequidades resultantes de la legislación agraria existente.

También destacó que la restricción de la dotación de tierras a título gratuito y parcialmente gratuito únicamente a campesinos y campesinas y a sus asociaciones y cooperativas, así como la disminución en el tope de beneficiarios de estos instrumentos de distribución y formalización, puesto que se pasa de un tope anterior de 1000 salarios mínimos mensuales a uno de 700 salarios mínimos, son dos cambios beneficiosos que aporta la normativa. Adicionalmente, dijo que el establecimiento del procedimiento único contribuirá a cumplir la meta de formalización fijada por el Gobierno e incrementará la seguridad jurídica de la propiedad.

Alejandro Reyes Posada

Alejandro Reyes Posada señaló que el decreto ley acierta en que por primera vez se dota al Estado de un instrumento fuerte para hacer efectivos los derechos al acceso y formalización de la tierra. Así, se refirió a la creación del Fondo de Tierras y al RESO para facilitar la planificación, acceso y formalización de la propiedad, así como a un marco legal que establece un procedimiento único para agilizar el acceso y la formalización. Luego, dichas herramientas permiten al Estado realizar una intervención masiva, territorial planificada y a gran escala con un barrido de predios para formalizar, clarificar y adjudicar a beneficiarios, lo cual está en línea con la creación de la ANT y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Agregó que la normativa no modifica sustancialmente la Ley 160 de 1994 que conserva su vigencia. De otra parte, señaló que ésta también es cuidadosa sobre los procesos de restitución, al impedir que en esas zonas se adelante la formalización, lo cual resulta en una barrera para legalizar grandes propiedades y acumular baldíos. Finalmente, sostuvo que el RESO implica cambio sustancial en la política agraria, pues al eliminar el requisito de ocupación previa se desincentiva la deforestación y la ampliación de la frontera agrícola.

Carlos Duarte Torres³⁰⁵

Carlos Duarte Torres destacó positivamente la prohibición de enajenación por siete años de las tierras que se distribuyan mediante el Fondo de Tierras porque considera que es un plazo razonable para evitar que esas tierras ingresen inmediatamente al mercado privado y, además, contribuye a que los predios sean objeto de las políticas de desarrollo rural. Igualmente, manifestó la importancia de que la adjudicación de los predios sea complementada con el establecimiento de proyectos productivos, para lo cual también es necesaria la coordinación entre la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural.

A su vez, afirmó que la inclusión de la economía del cuidado es positiva, pues realza el papel de la mujer rural. De otra parte, señaló que la focalización que prevé el decreto ley desconoce que la necesidad de adelantar el procedimiento único está presente en todo el territorio nacional. Sin embargo, sostuvo que la introducción de las Zonas de Reserva Campesina en los criterios de focalización le otorga de nuevo un papel preponderante a esta figura en la gestión territorial.

También dijo que es problemático que la normativa no es clara sobre el papel de los baldíos indebidamente ocupados. Así mismo, que no se contemplen mecanismos de solución adecuados para los conflictos territoriales y tensiones interétnicas. Por último, planteó que la inclusión de beneficiarios de la adjudicación y de formalización de la propiedad a título oneroso incumple el requisito de conexidad, puesto que tal clase de beneficiarios no fue incluida en el Acuerdo Final.

Grupo de Trabajo el Género en Paz – GPAZ³⁰⁶

La representante del GPAZ, Ana Jimena Bautista, expuso que existe un sesgo anticampesino que *“es reforzado en razón del género”*³⁰⁷ y se manifiesta en *“el acceso de menos tierra y de menor calidad para las campesinas”*³⁰⁸. Agregó que existen dos razones por las cuales el acceso a la tierra es estratégico para las mujeres campesinas: (i) porque generalmente quedan a cargo de las hijas y los hijos, su acceso a la tierra garantiza otros derechos y mayor bienestar y calidad de vida a una mayor parte de la población rural; y (ii) mayores posibilidades de autonomía económica e incrementa su poder de negociación al interior de la familia.

Aclaró que, aunque la normativa cuenta con disposiciones con enfoque de género estas son insuficientes porque *“se requieren medidas específicas que garanticen el efecto deseado con las medidas afirmativas [además no se encuentran normas] que garanticen la participación efectiva de las mujeres en los espacios creados por el decreto 902/17, entre ellos en los planes de ordenamiento social de la propiedad rural [...]”*³⁰⁹.

De otra parte, GPAZ manifestó que, en general, el decreto ley cumple con los parámetros constitucionales para el ejercicio de las facultades

extraordinarias. Además, expresó que *“es un cuerpo normativo fundamental para el desarrollo del punto uno del Acuerdo Final”*³¹⁰. Sin embargo, planteó que al artículo 6º no supera el examen de constitucionalidad por tres razones: (i) *“no existe un vínculo cierto y verificable entre la materia precisa del acuerdo y el contenido de dicho artículo”*³¹¹; (ii) amplía los beneficiarios de formalización previstos por la Ley 1753 de 2015 a *“poseedores de grandes capitales”* sin haberse avanzado en el programa de clarificación de los predios baldíos. Lo anterior, viola el artículo 64 de la Constitución, pues disminuye los bienes disponibles para que el Estado pueda garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios y el derecho a la territorialidad campesina³¹². (iii) Permite que *“bienes que no están inscritos en el registro de bienes despojados o abandonados”* puedan ser objeto de formalización. Por lo anterior, solicitó que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 6º *“sujetando su entrada en vigencia a la terminación del plan nacional de clarificación de la propiedad, de la conformación del censo de baldíos, y de la culminación del proceso de restitución en las zonas a intervenir”*³¹³.

Ana María Ibáñez

Ana María Ibáñez expuso que el decreto ley soluciona varias falencias de la regulación vigente hasta el momento. Así, indicó que, por ejemplo, complementa la adjudicación de baldíos como principal medio de distribución de la tierra, puesto que el bajo acceso de la población a tierras contribuye a la pobreza rural.

Además, señaló que la normativa acierta en que no solo brinda acceso a la tierra, sino que también se refiere a la formalización, la cual permite que se ejerzan en plenamente todas las facultades propias del derecho de propiedad, al incrementar los ingresos reales con los ingresos potenciales de detentar un derecho de propiedad. Añadió que, precisamente, la informalidad en los derechos de propiedad reduce la eficiencia económica, la inversión en la tierra, elimina condiciones para la existencia de un mercado inmobiliario y crediticio y reduce la producción general de los predios.

De otra parte, manifestó que la informalidad en los derechos de propiedad facilitó el despojo y abandono de tierras, cifra que en Colombia ronda los 7,3 millones de hectáreas. Por lo tanto, precisó que el procedimiento de ordenamiento social de la propiedad que contempla la regulación contribuirá a solucionar la colonización desordenada de baldíos que históricamente contribuyó a la informalidad, a la violencia y al aislamiento de zonas de la presencia estatal.

(iii) Consulta previa³¹⁴

Ministerio del Interior³¹⁵

El Ministerio del Interior, primero, señaló la necesidad de tener en cuenta el concepto de afectación directa para determinar la procedencia de la consulta previa respecto de medidas administrativas o legislativas de carácter general. En esa medida, reseñó la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la consulta previa y los criterios de identificación de afectación directa de leyes.

Segundo, después de referirse a las comunidades indígenas y Rom y al cumplimiento de la consulta previa, explicó que con las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras se han llegado a preacuerdos en las *“pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las ‘comunidades negras’ y afrocolombianas”*³¹⁶. No obstante, precisó que *“a la fecha, no ha podido expedir el decreto para regular el funcionamiento y operatividad del Espacio Nacional de Consulta Previa, como una institución representativa, legítima y operativa, acogiendo y validando las pautas acordadas con las comunidades para la regulación del Espacio Nacional de Consulta Previa, ya que los miembros del Espacio Nacional se niegan a avanzar en la consulta del proyecto ajustado por el Ministerio y la Presidencia de la República, (...)”*³¹⁷. Así pues, *“al no existir el Decreto que reglamente la conformación del Espacio Nacional, la mayoría de las organizaciones que en las asambleas departamentales eligieron los delegados al Espacio Nacional de Consulta Previa no son ‘genuinamente representativas de las comunidades negras y afrocolombianas’. Son meras personas jurídicas unipersonales, con nombre de fundaciones, sin fondos, ni obra social, corporaciones sin empresa y asociaciones sin asociados ni trabajo social, creadas para relacionarse y gestionar dinero con el Estado y la empresa privada en los procesos de participación ciudadana y ejecución de las consultas previas, así como candidatar y aprovechar la Circunscripción Especial de Comunidades Afrocolombianas”*³¹⁸.

De conformidad con lo anterior, indicó que actualmente no hay un procedimiento reglado para surtir la consulta previa con las comunidades étnicas y, por lo tanto, no podría hablarse de que existe un procedimiento al cual se le hayan hecho ajustes. Añadió que la propuesta de metodología de consulta previa atendió a que el contexto de transición después del conflicto armado exigía medidas especiales y transitorias para reducir los términos, lo cual no desconoció los criterios de la Corte. Por este motivo *“se les presentó el proyecto a los miembros del Espacio Nacional a través de una comunicación vía correo electrónico. Se les dieron 10 días para presentar sus posiciones y sugerencias frente al mismo”*³¹⁹.

Tercero, señaló que el criterio vigente sobre representatividad era que *“no son los Estados, sino los pueblos y comunidades consultados los que deben definir cuáles son sus instituciones representativas”*³²⁰. De este modo, y en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, se convocó a representantes de consejos comunitarios y organizaciones de base para consultar *“una propuesta para crear un órgano de consulta previa y un reglamento interno de decisión”*³²¹. Así, aseveró que el Espacio Nacional cuenta con 236 integrantes, lo cual comprende *“más de 1700% del tamaño de las instituciones representativas de las comunidades indígenas y del pueblo Rom, proporcionalidad, que resulta excesiva frente a la representación demográfica de estos pueblos”*³²².

De otra parte, manifestó que para la etapa de preconsulta, los miembros del Espacio Nacional exigieron que se convocara a la totalidad de los delegatarios a Bogotá, *“durante todo el término de duración de la normatividad en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz”*³²³. No obstante, refirió que el Ministerio no aceptó tal solicitud por no contar con los recursos necesarios para atender los gastos de todos los miembros del Espacio durante ese periodo de tiempo, así como por la dificultad de alcanzar acuerdos entre los más de 230 miembros de la plenaria del Espacio. Esta razón fue reiterada en un segundo momento ante la propuesta del Espacio de que la decisión se adoptara por la Comisión Sexta que cuenta con 52 miembros. Añadió que su propuesta de que la decisión de la consulta previa la adoptara la Comisión de Paz a la que se incrementarían sus miembros a 25, no fue acogida.

En esa línea relató que, ante la falta de un acuerdo sobre el diseño de la consulta previa tuvo que adoptar la normativa. No obstante, sostuvo que el procedimiento surtido con las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras cumplió con los parámetros constitucionales de adelantar un proceso de buena fe, con el ánimo de llegar a un acuerdo y con toda la información necesaria, adecuada y suficiente, y con la participación de las comunidades. Finalmente, tampoco actuó con arbitrariedad cuando no se logró llegar a un acuerdo³²⁴.

De otra parte, precisó que el recurso del correo electrónico no fue un mecanismo para surtir la consulta, sino para *“dar a conocer un proyecto de norma a las comunidades y para que estas participen en la medida de lo posible en los ajustes y modificaciones”*³²⁵ y sostuvo que este medio se justifica *“cuando es claro que las partes no van a llegar a un acuerdo frente a la ruta metodológica”*³²⁶. Para el Ministerio, dado que existe la posibilidad de que la ciudadanía formule observaciones a proyectos normativos (artículo 8º, numeral 8º de la Ley 1437 de 2011) mediante comentarios a través de la página web de las entidades oficiales, no hay una *“condición especial que impida usar los mismos medios de comunicación para someter un proyecto normativo a consideración de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”*³²⁷. Finalmente, expresó que las comunidades usan el correo electrónico para comunicarse con el Ministerio del Interior para otros aspectos *“e inclusive para litigar e intervenir ante las Cortes en los conflictos que le han planteado al Estado”*³²⁸.

Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas³²⁹

La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas expresó que el decreto ley surtió la consulta previa con las comunidades y pueblos indígenas, aunque considera que el mismo requiere de una reglamentación específicamente dirigida a los pueblos indígenas.

En primer lugar, explicó que por parte de los pueblos indígenas, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas está integrada por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), la Confederación Indígena Tayrona (CIT), cinco (5) delegados por cada macroregional, los ex constituyentes indígenas Alfonso Peña Chepe, Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry y los senadores indígenas. Así mismo, cuenta con las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia -Gobierno Mayor y las Autoridades Indígenas de Colombia AICO por la Pacha Mama como invitados permanentes.

En segundo lugar, describió el proceso de consulta previa que se surtió para el que se acordó una ruta metodológica en la que se redujeron los tiempos a 10 días y se redujo el número de participantes. Señaló que la protocolización de la consulta previa se llevó a cabo el 26 de mayo de 2017. El representante, se refirió a los inconvenientes y suspensiones que tuvo la discusión del decreto ley a causa de que el texto que fue discutido difería sustancialmente del que fue presentado a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final - CSIVI y en ese documento se incluían *“beneficios para los grandes terratenientes”*³³⁰. Sin embargo, aclaró que esto fue superado al designar una comisión técnica para que avanzara en el análisis del articulado.

Argumentó que de acuerdo al Capítulo Étnico del Acuerdo Final se establecieron unas salvaguardas a favor de los grupos étnicos entre las cuales se encuentra el carácter principal, no subsidiario, de la consulta previa en la implementación normativa del Acuerdo de Paz.

Finalmente, reseñó las diversas posturas que se presentaron al interior de la Mesa respecto de la constitucionalidad del decreto ley y de otras normas de implementación del Acuerdo Final. Así, la OPIAC, CIT y AICO y el Gobierno Mayor propusieron la constitucionalidad condicionada en algunos asuntos como cultivos ilícitos y tierras. Tal solicitud de condicionamiento apunta a que las comunidades indígenas sean incluidas como beneficiarias de las normas, puesto que consideran que hasta el momento las iniciativas normativas solo se dirigen a la población campesina. En cambio la ONIC propuso que se solicite que declare la constitucionalidad condicionada del decreto ley por la existencia de una omisión legislativa relativa, lo cual fue acogido por la Mesa. Sin embargo, no precisó los argumentos específicos para sustentar la solicitud de tal condicionamiento ni su sentido.

Espacio Nacional de Consulta Previa³³¹

El Espacio Nacional de Consulta Previa solicitó la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Ley 902 de 2017, por considerar que se violó su derecho a la consulta previa. El representante manifestó que las facultades presidenciales para la paz no *“habilita(n) al gobierno para modificar la estructura de funcionamiento de la instancia de consulta de las medidas de amplio alcance que puedan afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”*³³². Así, precisó que según el acuerdo de protocolización del 12 de octubre de 2015, las fases de la consulta son la preconsulta, consulta previa, protocolización y seguimiento. De conformidad con tales etapas, dijo que en el caso del decreto ley que se revisa se debía convocar a la plenaria de delegados del Espacio Nacional de Consulta Previa, presentar las iniciativas legislativas susceptibles de consulta previa, luego la Comisión respectiva debía asumir el estudio y desarrollo del proceso, para que posteriormente *“baja(ra) al nivel territorial para recoger sugerencias y aportes de Consejos Comunitarios y otras expresiones organizativas y finalmente se realiza(ría) el proceso de protocolización de la iniciativa respectiva en plenaria del Espacio Nacional de Consulta Previa”*³³³.

Sostuvo que *“la consulta virtual impuesta por el Ministerio del Interior-Dirección de Asuntos Para Comunidades Negras-, violó flagrantemente el acuerdo de protocolización”*, porque el uso de medios electrónicos para surtir la consulta es *“ajeno a los usos, valores, costumbres y prácticas tradicionales de los grupos étnicos”* y *“un considerable número de delegados del Espacio Nacional, no cuentan con acceso a internet o la conectividad es deficiente”*³³⁴.

Por último, solicitó la declaratoria de *“inexequibilidad del Decreto Ley 902 de 2017 y la convocatoria a la plenaria del Espacio Nacional de Consulta Previa para agotar los esfuerzos a que hubiere lugar para salvaguardar el desarrollo de una etapa preconsultiva que viabilice una ruta metodológica que asegure que dicha iniciativa legislativa susceptible de consulta y los documentos respectivos se pongan en conocimiento en los términos del Convenio 169 de la OIT (art. 6º), la jurisprudencia constitucional, el Acuerdo de Protocolización y el Auto 392 de 2016”*³³⁵.

Gloria Amparo Rodríguez

Gloria Amparo Rodríguez sostuvo que el decreto de ley no surtió el proceso de consulta previa con las comunidades negras. Primero, aseguró que las modificaciones a los procedimientos de consulta previa pueden ser concertadas por las partes para preservar la confianza mutua. Por ello, es admisible efectuar ajustes a los procedimientos siempre y cuando se garanticen los estándares mínimos para la consulta previa. Así, señaló que la consulta previa debe ser flexible y ajustarse a las circunstancias y particularidades de los grupos.

Manifestó que la OIT considera necesario el reconocimiento y que se propicien esfuerzos para la comprensión del funcionamiento de las culturas y de sus modos de adoptar decisiones comunitarias. Calificó de indispensable tomar en cuenta las características del país, de los grupos y de las materias sometidas a consulta para que se puede determinar la institucionalidad adecuada con un enfoque incluyente.

Respecto de las comunidades negras expresó que el Espacio Nacional de Consulta Previa es un espacio de participación de creación jurisprudencial que no cuenta con una normatividad específica y aseguró que en el derecho comparado solo en Ecuador se ha adoptado regulación al respecto.

Señaló que la consulta previa se entiende cumplida cuando se desarrolla de buena fe, con confianza y claridad en el proceso y se asegura la representación de las autoridades tradicionales. No obstante, no puede considerarse satisfecha cuando se desarrolla a través de correos electrónicos porque debe asegurarse la incidencia de las comunidades y el diálogo sobre las consecuencias de las decisiones.

En consecuencia, aclaró que las consultas previas planificadas, ejecutadas y evaluadas que se desempeñaron en coordinación con los pueblos indígenas y Rom sí se llevaron a cabo pero no con la población afrocolombiana y negra con la que no se alcanzó un acuerdo sobre la metodología.

Finalmente, llamó la atención sobre el incumplimiento de los procesos y del Acuerdo Final y cuestionó si en realidad se buscó garantizar este derecho a la consulta previa respecto del decreto ley de tierras. Finalmente, solicitó a la Corte que declare la constitucionalidad *"condicionada para garantizar el derecho a las comunidades negras y que se cumpla el capítulo étnico del Acuerdo Final"*.

(iv) *Unificación del Procedimiento y el derecho al debido proceso*³³⁶

- Defensoría del Pueblo³³⁷

La Defensoría del Pueblo, en primer lugar, se refirió a la relación del decreto ley con la jurisdicción agraria. Al respecto, reseñó las normas pertinentes como la Ley 200 de 1936, la Ley 30 de 1988 y el Decreto 2303 de 1989. Indicó que esta última normativa incluía figuras propias del derecho agrario como la prevalencia del derecho sustancial agrario, la aplicación oficiosa de disposiciones y el amparo de pobreza, entre otras. No obstante, señaló que la jurisdicción agraria carece de sustento jurídico luego de que el Código General del Proceso la derogara. De este modo, sostuvo que el decreto ley no contempla aspectos sustanciales que son necesarios para establecer una jurisdicción agraria. No obstante, encargar asuntos del procedimiento único a una autoridad indeterminada *"implica un desconocimiento del juez natural"*³³⁸.

De otra parte, precisó que el decreto ley tiene falencias que conducen a la falta de defensa técnica de poblaciones que, como los campesinos, están en condiciones de vulnerabilidad. Así, señaló que el decreto no contempla presunciones legales que inviertan la carga de la prueba a favor de los campesinos, lo cual es especialmente necesario en procesos como el de clarificación de la propiedad en los que un campesino no tendría los medios para aportar pruebas de alto valor técnico y registral. Del mismo modo, expuso que la normativa no asigna a ninguna entidad la función de representación legal del campesino dentro de la fase judicial del procedimiento único, lo cual conduce a que se puedan replicar obstáculos presentes en el proceso de restitución de tierras respecto de segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad. Por último, sostuvo que la conciliación dentro de los procesos agrarios *"quedó regulada de forma problemática, porque aunque puede llegar a ser un mecanismo idóneo para resolver los conflictos sobre la tierra de forma eficaz, da lugar a desconocer el principio de igualdad"*³³⁹.

De otra parte, argumentó que el decreto ley asigna a la Agencia Nacional de Tierras una función que implica dirimir conflictos ligados a un derecho real entre particulares, lo cual involucra una competencia judicial. Finalmente, expresó que se preserva el carácter autónomo del procedimiento previsto en la Ley 1448 de 2011 con las salvedades previstas en los artículos 4º y 5º del decreto ley y la culminación de los procedimientos agrarios sujetos a que no haya decisiones de restitución pendientes.

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC³⁴⁰

El Director General del IGAC solicitó que *"se declare la exequibilidad de las disposiciones analizadas dentro del Procedimiento Único"*³⁴¹. Expuso que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera incluyó *"realizar una reforma rural integral, donde se regularicen los derechos de propiedad, y en consecuencia, se desconcentre y se promueva una distribución equitativa de la tierra, lo cual se concreta en el Decreto Ley 902 del 2017"*³⁴². Así, aseveró que *"las disposiciones contenidas en este Decreto cuentan con una conexidad objetiva, estricta y suficiente respecto del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, tal como se señala en las consideraciones de esta disposición"*³⁴³.

En su intervención escrita como seguimiento a la audiencia, transcribió el artículo 36, para explicar que *"la formalización de predios privados por vía administrativa es una excepción a la regla general"*³⁴⁴, limitada a los casos en que no se presente oposición a la formalización en el procedimiento único administrativo. Agregó que en el referido procedimiento se garantiza el derecho de contradicción de los sujetos que se consideren afectados por la medida de formalización o que consideren tener un mejor derecho a través de las notificaciones previstas en el artículo 73 de la Ley 1437 de 2011, lo que a su vez garantiza la posibilidad de controvertir el acto administrativo de formalización en la fase judicial. Señaló que subsiste la posibilidad de iniciar procesos de declaración de pertenencia en los términos del Código General del Proceso en las zonas no focalizadas, según lo dispuesto por el decreto ley.

De otra parte, indicó que el procedimiento único contemplado en el decreto ley cumple con los límites constitucionales del margen de configuración legislativa si se tiene en cuenta que *“se atiende a los principios y fines del Estado pues responde a la realización de lo dispuesto por los artículos 58 y 64 constitucionales en cuanto a acceso a la propiedad privada, igualmente vela por la vigencia de los derechos fundamentales que para este caso será, entre otros, el derecho al debido proceso, el derecho de defensa, el derecho de contradicción, el acceso a la administración de justicia, entre otros. Adicionalmente, el procedimiento [...] permite materializar los derechos sustanciales de los administrados a través de un proceso razonable, proporcional y expedito en el que prima la sustancia sobre la forma, por supuesto, sin sacrificar los derechos fundamentales de los sujetos de derecho”*³⁴⁵.

Adicionalmente, manifestó que las implicaciones de la unificación de los diferentes procesos vinculados con la propiedad agraria en el procedimiento único son positivas porque permiten *“que todos los procesos atiendan a las mismas reglas y garantías procesales”*³⁴⁶. Además, *“garantiza la remoción de obstáculos puramente formales que permiten garantizar los derechos sustanciales de los ciudadanos”*³⁴⁷.

De otra parte, indicó que el procedimiento único no implica la creación de una jurisdicción agraria, pues el decreto ley *“ni siquiera crea unos jueces especializados en temas agrarios”* y en su artículo 78 indica que para la etapa judicial del procedimiento único *“serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”*³⁴⁸. Así, sostuvo que para determinar los jueces competentes debe acudir a la cláusula residual de competencia del artículo 15 del Código General del Proceso que confiere a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción y a otra especialidad jurisdiccional ordinaria.

Igualmente, dijo que las disposiciones del decreto ley que se refieren a los procedimientos de extinción del dominio y expropiación no son contrarias a la Constitución porque se conservan las mismas causales de extinción y para la expropiación fijadas por la Ley 160 de 1994 que desarrolla los artículos 34 y 58 de la Constitución. Además, expuso que la normativa que se revisa es una garantía de acceso a la justicia para los campesinos, campesinas y sus asociaciones, al otorgarles garantías procesales especiales y además, a través de la gratuidad del procedimiento único se superan barreras económicas para acceder a la administración de justicia.

Finalmente, señaló que el Decreto Ley 902 de 2017 no tiene implicaciones en los procedimientos de restitución de tierras ya que el procedimiento único del decreto ley *“es ajeno a los sujetos a los que les es aplicable el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, tal como se señala en los artículos 5, 28 y 56 del Decreto 902 de 2017”*³⁴⁹.

Comisión Colombiana de Juristas

La Comisión Colombiana de Juristas argumentó la constitucionalidad del decreto ley, salvo algunos artículos específicos, como por ejemplo el artículo 6º. De otra parte, expresó que el procedimiento único dirigido a garantizar mayor seguridad jurídica requiere de una institución judicial robusta y suficiente, pues de lo contrario se convertirá en un cuello de botella que incumplirá el Acuerdo Final de Paz y frustrará la dotación de tierras. Agregó que someter el acceso a tierras a la adjudicación mediante procedimientos judiciales pone a la población vulnerable a la espera indefinida para garantizar sus derechos. Al respecto, hizo una comparación con los procedimientos de restitución de tierras con lo cual concluyó que la solución no es la vía judicial.

De otra parte, aseveró que el decreto es un intento de creación de la jurisdicción agraria, sin embargo, no se regula directamente, pues la normativa simplemente asigna el trámite de los procedimientos al *“juez competente”* ya que tal regulación debe expedirse a través de una ley estatutaria.

A su vez, solicitó que las facultades de la ANT sobre formalización contenidas en los artículos 36 y 37 se declaren inexecutable ya que exceden el ámbito de competencia de las facultades extraordinarias. Añadió que no es claro que la ANT tenga funciones de representación de los campesinos en la etapa judicial del procedimiento, lo cual compromete el acceso a una defensa técnica gratuita.

Además, agregó que el argumento sobre la urgencia de las medidas adoptadas en el decreto ley pierde fuerza cuando se observa que no existe una autoridad competente para resolver los asuntos previstos en el decreto ley.

Finalmente, sobre el impacto del decreto ley en la restitución de tierras, adujo que no es claro cómo se armonizan las etapas de macro y microfocalización y de restitución étnica del procedimiento de restitución de tierras con la priorización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los Planes Nacionales Integrales de Sustitución de Cultivos y el catastro multipropósito, lo cual puede llevar a la legalización del despojo.

Sergio Latorre Restrepo³⁵⁰

Sergio Latorre Restrepo expresó que el decreto ley se ocupa de asuntos cruciales para la implementación de la Reforma Rural Integral como lo es dotar de tierras a los campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente. Pese a lo anterior, manifestó que varias disposiciones de la normativa exceden las facultades otorgadas al Ejecutivo, lo cual las hace inconstitucionales.

Así, planteó que los artículos 36, 40, 41 y 58 extralimitan la competencia al *“otorgar competencia a la Agencia Nacional de Tierras para que asuma funciones que superan el marco de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, en virtud del Acto Legislativo 2 de 2016 en el sentido de crear y modificar las facultades de la administración de justicia”*³⁵¹ y al desconocer la exigencia constitucional de regular temas relativos a la administración de justicia mediante ley estatutaria. En la misma línea, señaló que los artículos 38, 55 y 57 que supeditan actuaciones judiciales al procedimiento único no cumplen con las condiciones legales para dicho trámite.

Además, sostuvo que las competencias otorgadas a la ANT para el saneamiento de la falsa tradición y la acumulación procesal en la fase administrativa *“pueden poner en riesgo las garantías al debido proceso de los intervinientes en las correspondientes instancias administrativas y judiciales”*³⁵².

De otra parte, indicó que el decreto ley no incluyó la “participación de las comunidades en la gestión o ingreso a dicho registro, omitiendo una condición necesaria e ineludible para la implementación de todas las medidas de la Reforma Rural Integral”³⁵³ y, además, cuestionó la pertinencia del registro por considerar que este puede constituirse indebidamente en un requisito formal para acceder a tierra.

Acerca de la interacción de la normativa con el proceso de restitución, señaló que factores asociados a decisiones de la Unidad de Restitución de Tierra, su negligencia o demora o la imposibilidad de esta para culminar trámites de inscripción de solicitudes de restitución de tierras hacen posible que, en virtud del decreto ley, se formalice “la propiedad de la tierra de estos nuevos ocupantes que de manera directa despojaron de tierras a las víctimas del conflicto y/o indirectamente, trabajan para o se benefician de quienes despojaron de tierras a víctimas del conflicto”³⁵⁴.

Finalmente, cuestionó el punto de partida del decreto ley, según el cual, la formalización de la propiedad en sí misma reduce efectivamente la pobreza, contribuye positivamente al crecimiento económico y mejora las condiciones de vida de la población del campo. A partir de estudios académicos, sostuvo que “al formalizar la propiedad de la tierra y reconocer una cosa como bien susceptible de apropiación y sobre la cual recaiga el derecho real de dominio, a la par que permite la creación de un activo en el mundo económico, también está propiciando, a largo plazo, fenómenos de concentración o de fragmentación de la propiedad física de la tierra”³⁵⁵.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal señaló la ausencia de una jurisdicción agraria. Al respecto dijo que antes de 1989 los jueces competentes en materia agraria no cumplían seriamente su función. Lo anterior, pues el Decreto 2303 de 1989 creó formalmente los jueces agrarios establecidos en las cabeceras del circuito, lejos de la ruralidad. Posteriormente, se les estableció esa competencia a los jueces civiles del circuito sin que estuvieran al alcance de los habitantes del campo.

De conformidad con lo precedente, indicó que dado que el propósito de la normativa es formalizar la propiedad privada de los campesinos, lo cual implica extinguir derechos preexistentes esta función debería estar atribuida a las autoridades judiciales y no a una autoridad administrativa como la ANT. En consecuencia, considera que tal atribución es inconstitucional.

Por otro lado, argumentó que la normativa respeta el derecho de defensa formalmente, pues durante el trámite del procedimiento único están previstos emplazamientos y otras garantías. Sin embargo, en la realidad esas garantías no cumplen ese propósito garantista y ejemplificó tal aseveración con el caso de los juicios de pertenencia que se adelantan fraudulentamente a espaldas del verdadero poseedor aun cuando reglas formales que obstaculizan estas actuaciones irregulares. Por ello, señaló que sin emplazamientos efectivos la existencia de una fase judicial cuando haya oposición es artificiosa.

Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC

La SAC, primero, señaló que dado el alcance del decreto ley y que no tenía una afectación directa sobre comunidades étnicas, esta normativa no debió ser sometida a consulta previa. Luego, expuso que las medidas dispuestas en el decreto ley no afectan el derecho al debido proceso porque se prevé la participación de los jueces en un contexto de conflicto y, adicionalmente, se trata de una competencia residual. Respecto de los procedimientos de expropiación valoró que las modificaciones introducidas en la regulación contemplan la protección del principio de separación de poderes, al no admitir la expropiación vía administrativa y exigir que tal determinación se adopte mediante sentencia judicial. De otra parte, solicitó que se declare la constitucionalidad condicionada en el sentido según el cual la etapa judicial del procedimiento único no se adelante conforme al proceso verbal sumario sino al proceso verbal.

Finalmente, respecto del proceso de restitución de tierras, señaló que el decreto ley no tiene implicaciones en el referido proceso pues le da preponderancia a los procesos de restitución de tierras.

Otras intervenciones escritas

Con ocasión de la audiencia pública la Secretaría General de la Corte Constitucional incluyó entre las intervenciones por escrito, otras allegadas por personas y organizaciones a pesar de no haber sido invitadas a participar en la audiencia.

Campesinos y campesinas del Cucal, Montes de María

Los campesinos y campesinas del Cucal, Montes de María, manifestaron su preocupación por el hecho de haber sido beneficiarios de anteriores programas de tierras como criterio de exclusión en el RESO, ya que a pesar de haber sido adjudicatarios de predios en 1993 fueron víctimas del conflicto armado y esto afectó su acceso, uso y goce de la tierra.

Asociación de Usuarios del Upac del Meta - AUPACMET

La AUPACMET expresó que el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) obliga al campesino a declarar renta y además es un mecanismo de exclusión porque califica a los campesinos. A partir de transcripciones de los artículos constitucionales sobre el derecho de asociación, afirma que el decreto ley desconoce este derecho, pues obliga a las personas a vincularse a una determinada organización. Solicita que los predios que hayan sido objeto de extinción de dominio se adjudiquen a las familias que han sido víctimas de desplazamiento forzado.

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano - CONPA

El CONPA solicitó que se declare la “constitucionalidad parcial e inconstitucionalidad de algunos contenidos del Decreto Ley 902 de 2017”. Manifestó que “pese a los esfuerzos realizados por el Ministerio del Interior no fue posible pactar una agenda de concertación y consulta previa con el Espacio Nacional de Consulta Previa, (...)”³⁵⁶. Expuso que el decreto ley “tiene un efecto directo sobre los derechos territoriales

de los pueblos étnicamente diferenciados³⁵⁷, lo cual es evidente a partir del artículo 2º del decreto ley. Además, enumeró los artículos³⁵⁸ de la normativa que considera excluyen ilegítimamente al pueblo afrodescendiente.

Agregó que el Espacio Nacional formuló observaciones sobre la *“inconveniencia de las propuestas metodológicas de ‘consulta previa exprés’ pretendida por el Gobierno Nacional”*³⁵⁹. Específicamente, se refirió a que el Ministerio del Interior *“presentó algunos proyectos vía correo electrónico con el propósito de generar la participación online de parte de las comunidades y así superar la ausencia de consulta previa”*³⁶⁰. Aclaró que desde el Gobierno *“se ha estimado una ruta de consulta ex post que integra recorridos territoriales, sin embargo como hemos manifestado desde el CONPA para que la consulta sea incidente debe ser previa, al igual que libre e informada, características que dicho modelo metodológico sin duda no garantiza”*³⁶¹. Por último, propuso como alternativa para superar la exclusión del pueblo afrodescendiente y para subsanar la falta de consulta previa en las medidas normativas en curso que se adopte *“un marco normativo específico y diferencial en el que se ajusten integralmente, se traten e interpreten los derechos vinculantes del acuerdo de paz en virtud del Capítulo Étnico”*³⁶².

En conclusión, el CONPA solicitó que se declare la exequibilidad condicionada del Decreto Ley 902 de 2017, *“hasta tanto no se surta de manera efectiva el derecho a la consulta previa con el pueblo afrodescendiente, y se garantice la participación efectiva de las organizaciones afrocolombianas, especialmente del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (...)”*³⁶³

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo transitorio de la Constitución, incorporado mediante el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016,³⁶⁴ la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la constitucionalidad del 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”*, expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas en la precitada disposición normativa.

2. Estructura de la presente sentencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional, para efectos de realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de de 2017, procederá de la siguiente forma: (i) reiterará los parámetros para el control de este tipo de normas; (ii) efectuará el examen de los requisitos formales, de consulta previa y de competencia para el procedimiento en la formación del Decreto Ley 902 de 2017; (iii) enunciará los fundamentos para el examen material de constitucionalidad del decreto ley; (iv) estudiará la constitucionalidad material de las disposiciones de la norma bajo examen y, finalmente; (v) resolverá sobre la exequibilidad de las disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017.

3. Parámetros para el control constitucional de los decretos ley expedidos por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016

El artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 otorga, de manera transitoria, la facultad al Presidente de la República de expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*. La referida disposición dispuso a su vez que las facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Con ocasión del estudio previo de constitucionalidad dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016, esta Corporación ha establecido unos requisitos formales y materiales bajo los cuales se debe adelantar el análisis de los Decretos Ley expedidos por el Presidente de la República.

Sobre el particular, es menester recordar que la Sentencia C-160 de 2017³⁶⁵, al adelantar la revisión constitucional del Decreto Ley 2204 de 2016 *“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”*, sostuvo que la consideración transversal que debe acompañar el estudio de los referidos actos, es que aquellos son expedidos con el objeto de implementar el acuerdo de paz y en un contexto de justicia transicional. De igual manera, dispuso que el control constitucional material de los decretos expedidos en virtud de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016 debía ser expreso, objetivo, garante del Estado Social de Derecho, formal y material y estar acorde con el escenario transicional.³⁶⁶

Así mismo, en dicha providencia, se enunciaron las condiciones o requisitos formales y materiales que, a partir de las restricciones contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte debe tomar en cuenta al momento de realizar el juicio de constitucionalidad de los decretos extraordinarios adoptados con base en dicha enmienda constitucional.

3.1. Requisitos formales especiales de los Decretos Ley para la implementación del Acuerdo Final

Esta Corte consideró en la citada providencia que los Decretos Ley debían cumplir, en particular con los siguientes presupuestos:

- (i) Contar con un título adecuado, por ser suficientemente claro y corresponder a su contenido (art. 169 Superior).
- (ii) Precisar expresamente la fuente de la habilitación legislativa excepcional utilizada.
- (iii) Ser suscritos por Presidente de la República, y en cumplimiento a lo previsto en el artículo 115 Superior, por el Ministro o Director de Departamento correspondientes, con quienes en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

(iv) Debe contar con una motivación suficiente, es decir, que de su contenido se desprenda o demuestre su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final.

3.2. El derecho fundamental a la consulta previa y su procedencia respecto de medidas de implementación del Acuerdo Final

A partir de las protecciones reconocidas en los artículos 1°, 2°, 7°, 40, 70³⁶⁷ y 330 de la Constitución y el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT³⁶⁸, que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, este Tribunal ha reconocido el derecho fundamental de las comunidades étnicas a la consulta previa³⁶⁹ de las medidas legislativas³⁷⁰ o administrativas generales que las afecten *directamente*³⁷¹, en la medida en que *"constituye un importante medio para garantizar un conjunto amplio de derechos de los cuales depende la subsistencia y preservación de la integridad étnica y cultural de dichos pueblos"*³⁷².

Así, este derecho tiene como objeto asegurar que las comunidades étnicas, que se entienden como las comunidades indígenas, Rom³⁷³, negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales³⁷⁴, puedan participar efectivamente en su proceso de desarrollo, en la protección de su cultura y en la preservación de su identidad étnica³⁷⁵. Por ello, busca asegurar un espacio de participación efectiva, en el cual las comunidades sean escuchadas y contribuyan en la construcción de la medida o la ley en un contexto en el cual se brinde toda la información acerca de la misma e idealmente se pueda llegar a acuerdos.

En línea con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha determinado que la afectación directa pueda ser de dos tipos, por *"regulación integral, así como de algunas disposiciones específicas y puntuales que se establezcan en un cuerpo normativo general"*^{376, 377}. Así mismo, ha dicho que existe una afectación directa, cuando:

(i) La medida que regula se trata de aquellas contempladas constitucionalmente en el artículo 330, es decir, cuando se refieren al territorio ancestral, al uso del suelo o a la extracción de recursos naturales³⁷⁸;

(ii) Se trata de una disposición que está vinculada con el *ethos* o la identidad étnica de alguna comunidad étnica, luego altera negativa o positivamente su vida política, económica, social y cultural como elementos definitorios de su identidad³⁷⁹;

(iii) Impone cargas o atribuciones de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica³⁸⁰;

(iv) El objeto principal de la regulación es una o varias comunidades étnicas o pueblos tribales o el desarrollo específico de un derecho previsto en el Convenio 169 de 1989 de la OIT³⁸¹; y

(v) *"Cuando a pesar de tratarse de una medida general, (a) ésta tiene mayores efectos en las comunidades indígenas que en el resto de la población, o (b) regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de dichas comunidades, por lo que puede generarse bien una posible afectación, un déficit de protección de sus derechos o una omisión legislativa relativa que las discrimine"*³⁸².

Sin embargo, la jurisprudencia también ha aclarado que la referencia temática a asuntos que les conciernen a las comunidades étnicas no es suficiente para establecer una afectación directa, por lo cual es necesario analizar el contenido y el alcance de la medida para poder establecer si existe un impacto en los derechos de las comunidades y de ser así cuál es su magnitud.

Condiciones en las que debe efectuarse la consulta

Respecto de las condiciones que deben seguir los órganos para efectuar la consulta previa, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido los criterios generales y específicos que debe cumplir la consulta cuando procede. Veamos:

En general, el Estado tiene un amplio margen de configuración para definir en la Constitución o en la ley el tipo de mecanismo, el cual debe ser flexible, de manera que se adapte a las necesidades de cada asunto, y a la diversidad de las comunidades³⁸³. Sin embargo, los mecanismos deben ser idóneos para garantizar la participación efectiva de las comunidades.

En este sentido, la Corte ha dicho que son inadmisibles los mecanismos que: (i) comprendan la simple notificación de la medida; (ii) los procesos posteriores a la adopción de la normativa o acto administrativo; (iii) los procesos de diálogo o información realizados con individuos u organizaciones que no han sido delegados por las autoridades tradicionales de las comunidades a quienes les afecta la medida *"ni las simples reuniones entre miembros de tales grupos étnicos y funcionarios o apoderados que no tienen la facultad de representar al Gobierno Nacional o a las comunidades indígenas o afrodescendientes afectadas"*³⁸⁴.

Específicamente, en cuanto a la idoneidad del mecanismo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que tal característica exige la construcción de un espacio de buena fe, lo cual se materializa cuando éste es libre, informado, dialéctico y siempre con carácter previo a la adopción de la medida³⁸⁵. De esta manera, la buena fe radica en reconocer que el proceso se enmarca en la garantía de un derecho fundamental de una colectividad, lo cual implica que se provea información precisa, completa y significativa con la finalidad de tener en cuenta sus opiniones y llegar a un acuerdo. Entonces, el diseño del mecanismo debe permitir la incidencia efectiva en el contenido y el alcance de la medida, para que las autoridades que representen a las comunidades puedan formular modificaciones y adiciones al proyecto que efectivamente tengan la posibilidad de hacer parte del articulado final³⁸⁶. Así, se debe buscar la participación activa y efectiva en la toma de la decisión³⁸⁷.

Ahora bien, este Tribunal también ha dicho que la consulta debe estar precedida de una preconsulta, en la que, de común acuerdo, se determine el procedimiento del proceso participativo. Esta etapa de la consulta tiene el objeto de preservar las *"especificidades culturales de dichos pueblos, las cuales se verían afectadas con la imposición de una determinada modalidad de concertación"*^{388, 389}.

De otra parte, la jurisprudencia también ha señalado que para que la consulta tenga validez, ésta debe celebrarse con quienes efectivamente representan los intereses de las comunidades³⁹⁰ y ha añadido que, en algunos casos, según su naturaleza, es obligatorio realizar estudios acerca del impacto social y ambiental de la medida³⁹¹.

Es preciso enfatizar que esta Corporación también ha afirmado que la consulta no tiene la capacidad de constituir un veto, aunque de lograrse un acuerdo, el mismo debe ser observado obligatoriamente a la hora de implementar las medidas consultadas.³⁹² Así, en los casos en que no se logre llegar a un acuerdo o que las comunidades se nieguen a participar en la misma, se mantiene la competencia para adoptar la medida³⁹³. Lo anterior, tiene fundamento, específicamente en relación con las medidas generales legislativas o administrativas, en que ningún sector de la población tiene el derecho a vetar políticas que afecten a toda la población. Sin embargo, la adopción de tales medidas debe estar desprovista de arbitrariedad y guiarse por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que específicamente incluyen el respeto de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y la protección de la diversidad étnica y cultural, especialmente en los casos en que no existió participación³⁹⁴. En este sentido, se debe ponderar la posición de la comunidad, la garantía de sus derechos fundamentales y la protección del interés general tanto en la protección de la diversidad étnica y cultural como en el respeto por las potestades inherentes al Estado colombiano³⁹⁵.

Finalmente es claro para esta Corporación que frente a las normas de implementación del Acuerdo Final, el rigor en el examen sobre el procedimiento de los diferentes aspectos para la realización de la Consulta Previa exige una ponderación frente los derechos y finalidades perseguidos por el marco de la transicionalidad, puesto que no puede dejarse de lado que las medidas de implementación del Acuerdo Final buscan hacer efectivo el derecho fundamental a la paz de todos los habitantes del territorio nacional.

En ese sentido se hace necesario determinar (i) si era procedente la consulta previa para la expedición de la medida y, de serlo (ii) si se cumplió con las exigencias de la consulta previa en el trámite del decreto examinado, a la luz de los fines perseguidos con la medida.

3.3. Límites competenciales para la expedición de los decretos ley que implementan el Acuerdo Final

En lo que corresponde a la competencia del Gobierno para expedir el Decreto Ley 902 de 2017, la jurisprudencia de esta Corte ha sido clara en señalar que se debe verificar que la norma se enmarque en los límites establecidos por el Acto legislativo 1 de 2016, respecto de los siguientes aspectos, a saber:

3.3.1. Temporalidad

Exige que la norma se haya expedido durante los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016.

En cuanto al límite temporal de la habilitación, el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 prevé un límite de 180 días contados a partir de su entrada en vigor.³⁹⁶ Por lo tanto, para establecer la fecha en que inicia la contabilización del plazo habilitado, se debe tener en cuenta que el artículo 5º del Acto Legislativo sometió la entrada en vigencia de la norma a la refrendación popular.³⁹⁷ Este asunto fue objeto de estudio por la Corte en la Sentencia C-160 de 2017,³⁹⁸ en donde dispuso que *“El proceso de Refrendación Popular concluyó en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, puesto que fue debatido y verificado por ambas Cámaras del Congreso, según se reseñó en apartado anterior, tanto por medio de las aprobaciones de las proposiciones del 29 y 30 de noviembre de 2016, como a través de la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa.”*

3.3.2. Reserva estricta de ley

Implica que las facultades extraordinarias no pueden ser ejercidas para *“expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”*,³⁹⁹ ni tampoco *“para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts. 29 y 93)”*;⁴⁰⁰ Puesto que dichas normas y materias quedan formalmente reservadas al trámite legislativo que la Carta Política ha determinado.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido uniforme en sostener que la reserva de ley tiene una doble dimensión:

En virtud de este principio vértice del Estado de Derecho el constituyente primario desarrolló los siguientes tipos de reserva de ley:

- i) Material, son aquellos asuntos regulados por el Congreso mediante ley, pero que de manera excepcional, los podrá reglamentar el Presidente de la República mediante una norma con rango de ley, en calidad de legislador extraordinario. (arts. 150.10, 212, 213 y 215 C.P)
- ii) Formal, son aquellos asuntos que sólo pueden ser regulados por el Congreso, debido a que sus aspectos particulares requieren de un trámite especial. (arts. 150.10, 151 y 152 C.P)⁴⁰¹

Esto implica que la referencia de que un asunto debe ser regulado a través de una ley (reserva material de ley), se refiere a la jerarquía de la norma, y por lo tanto es compatible con la designación del Presidente de la República para actuar como legislador extraordinario.

Por otra parte, la reserva formal o estricta de ley es una restricción específica que excluye a cualquier otro sujeto distinto del legislador ordinario y opera únicamente frente a aquellas materias para las cuales la Carta Política ha establecido que para su regulación se requiere de un trámite especial o designa concretamente al Congreso de la República, como sucede con las leyes estatutarias, orgánicas, actos legislativos, o leyes con mayorías absolutas. Igualmente, la Corte Constitucional ha identificado que existen materias que por la importancia de su legitimidad democrática, están reservadas al legislador ordinario, como sucede con la creación de tributos, delitos y penas, o restricciones a la libertad de expresión.⁴⁰² Para todas las demás materias, que puedan regularse por leyes ordinarias, el legislador puede dotar de competencias legislativas extraordinarias al Presidente de la República para que se encargue de su regulación (artículo 150, numeral 10).

Frente al caso específico de las facultades presidenciales para expedir los decretos con fuerza de ley *“cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*, el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 inserta en el texto de la Carta Política una reserva estricta de

carácter transitorio, que excluye el ejercicio de dichas competencias para "expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos."

Por otra parte la jurisprudencia de esta corporación ha establecido que la reserva aplicaría de igual forma "respecto de aquellas normativas que tengan por objeto disponer restricciones al núcleo esencial de los derechos fundamentales."⁴⁰³ A este respecto, la Corte en la sentencia C-699 de 2016, al referirse a los límites de dicha habilitación legislativa extraordinaria, sostuvo que "[a]unque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución,[128] tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts 29 y 93)."

3.3.3. Conexidad

La Jurisprudencia de esta Corporación se ha referido al requisito de conexidad, bajo el entendido de que, en uso de las competencias excepcionales, el Gobierno solo es competente para expedir Decretos leyes cuyo objetivo sea "facilitar" y "asegurar" la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016); por lo tanto la Corte debe revisar si de la exposición de motivos y de la lectura de las disposiciones se puede concluir que el objetivo de la norma se enmarca dentro de las competencias del Acto Legislativo 1 de 2016. Además, según lo dispuesto en la Sentencia C-630 de 2017, si bien el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2017 no convierte los contenidos del Acuerdo Final en contenidos normativos, ni les da el alcance de parámetros de control material de constitucionalidad, en cambio, fija un límite de validez para las normas que implementan el pacto, que se concreta en la conexidad que deben tener con el Acuerdo, y en la concordancia que deben guardar con sus finalidades. Al respecto sostuvo la Sala Plena de esta Corporación en la citada Sentencia, que: "La expresión "validez" del inciso primero del artículo 1º hace referencia a la conexidad que deben guardar las normas y leyes de implementación con el Acuerdo Final, así como a su concordancia con las finalidades del mismo."

Con fundamento en lo anterior, esta Corte se ha referido a que la conexidad debe ser objetiva, estricta y suficiente, características que se explicarán a continuación.

3.3.3.1. *La conexidad objetiva* hace referencia según lo ha dispuesto esta Corporación, a la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. Ello, en consecuencia, proscribire la regulación de aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Sobre este último aspecto, la jurisprudencia ha señalado que "se desconocerá la conexidad objetiva cuando la materia regulada, aunque en un primer momento se advierta que está vinculada con el Acuerdo Final, termina por regular asuntos que exceden los propósitos de su implementación"⁴⁰⁴.

3.3.3.2. *El requisito de conexidad estricta*, también denominado como juicio de finalidad, se refiere a la existencia de un vínculo claro, directo y preciso entre el decreto ley y un aspecto concreto del Acuerdo Final. La conexidad estricta exige que el contenido normativo del decreto sirva como instrumento para facilitar y asegurar la implementación específica del Acuerdo en alguno de sus puntos; es decir, la regulación expedida por el Presidente en desarrollo de las facultades especiales debe demostrar coherencia explícita con el aspecto de la paz que busca materializar.⁴⁰⁵ El Gobierno, entonces, tiene la carga argumentativa de demostrar el vínculo directo entre el decreto ley y el Acuerdo, evitando argumentos generales, vagos o etéreos. Así lo señaló la Corte recientemente:

"Habida cuenta de la generalidad de los puntos que contiene el Acuerdo Final, esta Corte ha establecido que el vínculo entre el Decreto Ley no puede ser etéreo, abstruso ni accidental; por el contrario, se requiere de una relación directa, cierta y precisa, entre la regulación del Decreto Ley y el Acuerdo Final"⁴⁰⁶

La valoración sobre la conexidad estricta supone una carga argumentativa para el Gobierno dirigida a especificar la concordancia entre el decreto ley y el aspecto puntual del Acuerdo Final que es objeto de implementación, así como la concordancia entre las motivaciones del uso de las facultades especiales para la paz y la regulación expedida.

Con el Acto Legislativo 02 de 2017, se reiteró el juicio de finalidad de tal forma que la Corte debe verificar que además de desarrollar contenidos precisos del Acuerdo Final, la validez de la norma estudiada depende de la concordancia de sus disposiciones con las finalidades del Acuerdo, por lo que no puede aceptarse que exista una contradicción con lo pactado.

Ahora bien, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte, el examen de conexidad estricta no significa y no puede tener el alcance de convertir al Acuerdo en un parámetro material de validez,⁴⁰⁷ sino que se trata de verificar si el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias por parte del Presidente de la República responden a la finalidad que motivó su otorgamiento en el Acto Legislativo 01 de 2016.

3.3.3.3. *El requisito de conexidad suficiente* se refiere a la carga del Gobierno de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto ley respectivo y el contenido del Acuerdo Final para la Paz que se pretende implementar. Esto quiere decir que las motivaciones "genéricas o que refieran a relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo, desconocerán la conexidad suficiente e implicarían un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016"⁴⁰⁸.

3.3.4. Necesidad estricta

Este requisito implica que, dada la naturaleza excepcional de la competencia "[se] exige entonces al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto."⁴⁰⁹

Esta Corte se ha pronunciado sobre la estricta necesidad que legitima el acudir a las competencias excepcionales del Acto Legislativo 02 de

2016. Este límite de competencia, se justifica porque acudir a la habilitación extraordinaria para legislar supone una restricción del principio democrático. Al respecto señaló la Corte en la sentencia C-174 de 2017: *“Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado. Tradicionalmente, la atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnificada.”*⁴¹⁰ En virtud de ello, le corresponde al Gobierno sustentar las razones de urgencia e idoneidad, que hicieron necesario acudir a esta competencia, por ser incompatible con el objeto perseguido con la medida el procedimiento legislativo ordinario o especial. Por lo tanto, como lo señaló esta Corporación en la sentencia C-253 de 2017, para que el Gobierno demuestre la necesidad estricta, no basta *“simplemente con exponer criterios de conveniencia política o eficiencia en la expedición normativa, sino que exige un estándar mayor, consistente en la demostración acerca de la ausencia de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario u especial, en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas”*.⁴¹¹

4. Examen de los requisitos constitucionales del procedimiento de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional en la materia, el control del procedimiento de expedición de los decretos ley dictados por el Presidente de la República, al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016, exigen el examen de dos tipos de requisitos: los referidos a las formalidades a las que se encuentran sometidos y los que se derivan de los límites competenciales que les son propios. A continuación se procede al examen de cada uno de ellos:

4.1. Examen de los requisitos formales del Decreto Ley 902 de 2017

Recapitulando, los requisitos de forma que la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado como necesarios para los decretos ley emitidos en uso de las competencias excepcionales del Acto Legislativo 01 de 2016 se concretan así: (i) contar con un título que corresponda a la materia regulada; (ii) la manifestación expresa de que se expide en ejercicio de las competencias legislativas extraordinarias; (iii) la suscripción por el Presidente, los ministros y/o jefes de departamentos administrativos con quienes conformen Gobierno para el asunto regulado, y; (iii) una motivación expresa respecto a la conexidad de las medidas adoptadas.

Además, como requisito común a toda norma que pueda afectar directa y particularmente intereses y derechos de comunidades étnicas, es necesario revisar si en el procedimiento de formación del Decreto Ley era necesario y se cumplió con el requisito de la consulta previa.

A continuación se procede a estudiar cada uno de los mencionados requisitos:

4.1.1. Según consta en el Diario Oficial 50248 del 29 de Mayo de 2017, el Decreto Ley 902 de 2017 lleva como título: *“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”*. Dicho título corresponde con exactitud al contenido regulado en el decreto ley, tal como se verifica del objeto establecido en el artículo 1,⁴¹² y del contenido de los 6 títulos en que está estructurada la norma.⁴¹³

En conclusión, el título del Decreto 902 de 2017 resulta adecuado, por ser suficientemente claro y guardar relación directa con el contenido de la normativa.

4.1.2. El decreto ley cumple con manifestar expresamente el origen de la habilitación al Presidente de la República para su expedición. En este caso, la Corte Constitucional constata que el Decreto Ley 902 de 2017 cumple con el mencionado requisito, ya que junto a la autoridad que expide la norma, se puede leer el fundamento de su competencia, así:

“EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
En ejercicio de las facultades presidenciales para la paz, conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 y
CONSIDERANDO
(...)
DECRETA”

4.1.3. El Decreto Ley 902 de 2017 fue expedido por el Presidente de la República y suscrito por los Ministros del Interior y de Agricultura y Desarrollo Rural, y por el Viceministro Técnico, encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento del artículo 115 Superior, que supedita la fuerza y validez del acto a la suscripción por parte del *“(…) Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente”*, de acuerdo con la previsión de Gobierno establecida en la misma norma.

Sobre este punto, el Jefe del Ministerio Público señaló el aparente incumplimiento del requisito formal, por faltar la firma del Ministro de Justicia y del Derecho, a pesar de que aspectos centrales de la norma están relacionados con las funciones de esa cartera, y porque no se acreditó la delegación del Ministro de Hacienda.

Para esta Corporación la exigencia formal del artículo 115 Superior se concreta en que en la conformación del Gobierno intervenga el ministro de la cartera más relevante para la materia que se regula y no de todos aquellos cuyas competencias tengan relación con la norma estudiada. En efecto, los decretos leyes pueden regular asuntos que necesariamente involucren diversas materias y, por ende, comprenden asuntos asignados a las carteras de diversos Ministerios y Departamentos Administrativos. Sin embargo, esta circunstancia no genera que el requisito de validez previsto en la Carta Política se encuentre condicionado a la firma de todos los ministros que, por la naturaleza de su cargo, tengan relación con el asunto. Al respecto, a partir de la Sentencia C-370 de 1996⁴¹⁴, la Corte concluyó que se cumplía el requisito de validez cuando el decreto está firmado por el ministro que simbolizaba y resume mejor, dentro del ámbito de sus funciones, el propósito principal de la reglamentación.

En cuanto al Decreto Ley 902 de 2017, el mismo adopta medidas dirigidas a facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final. El decreto en mención no crea una nueva jurisdicción sino que remite, tanto en instancias,⁴¹⁵ como en procedimientos judiciales, a aquellos definidos por la Ley. Por lo tanto, con la firma del Presidente y del Ministro de Agricultura, se entiende cumplido el requisito previsto en el artículo 115 Superior, en la medida en que el propósito principal de la norma bajo examen es el acceso y formalización de la tierra en el área rural, y las medidas de desarrollo rural, asuntos que son del resorte de las competencia del Ministerio de Agricultura.

4.1.4. Finalmente, encuentra la Corte que el Decreto Ley 902 de 2017 cuenta con una amplia motivación⁴¹⁶ y dentro de ella se señala expresamente su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final en las siguientes palabras: "*Que este decreto ley desarrolla las medidas instrumentales y urgentes para implementar el primer punto del Acuerdo Final denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral".*"

4.2. El Decreto Ley 902 de 2017 respetó el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas

De conformidad con las pruebas recaudadas y las intervenciones específicas al respecto, tanto la Presidencia de la República como el Ministerio del Interior sostienen que como parte del trámite procedimental de la normativa, ésta efectivamente debía consultarse a las comunidades étnicas y que para el caso de las comunidades indígenas y Rom se cumplió satisfactoriamente, mientras que para el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras aunque sí se surtió la consulta, no existió un acuerdo. No obstante, sostienen que el Ministerio hizo todo lo que estaba a su alcance para llegar a una concertación en la ruta metodológica acerca de la consulta, sin éxito.

Para el Espacio Nacional, CIMARRÓN y la experta que participó en la audiencia, Gloria Amparo Rodríguez, se incumplió el requisito de la consulta previa, pues no se surtieron todas las etapas de la misma, a saber: preconsulta, consulta previa, protocolización y seguimiento ante la instancia conformada legítimamente para el efecto, como fue ordenado mediante la Sentencia T-576 de 2014 de este Tribunal.

De otra parte, para la OPIAC, CIT y AICO sí se cumplió con la consulta previa para las comunidades indígenas, aunque aclaran que el procedimiento surtido para el caso del *fast track* debe ser entendido como excepcional y no puede ser un precedente para futuras consultas. En la misma línea, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, afirma que ante ella se llevó a cabo la consulta previa de tales comunidades, la cual se protocolizó el 26 de mayo de 2017.

En similar sentido, el Ministerio Público sostiene que la consulta previa se surtió para las comunidades indígenas y Rom. Respecto de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, considera que aunque la misma no se llevó a cabo sustancialmente, esto no implica un vicio de constitucionalidad en este caso, pues el contexto excepcional de la paz imponía unas características especiales para poder acordarla. No obstante, indica que el Gobierno actuó de buena fe en la etapa de la preconsulta al suministrar la información necesaria para su inicio y propiciar el diálogo para acordar las reglas que la regirían, aunque el envío de la normativa por correo electrónico fuera un grave error. Así, indica que el Gobierno declaró a la comunidad en renuencia. De conformidad con esta visión, resalta que la ausencia de consulta hace que exista un déficit de protección de estas comunidades en algunas normas y que la Corte debe superarlo.

Para abordar la consulta previa y así verificar que se cumplieron los requisitos procedimentales de la normativa, este Tribunal debe responder dos problemas jurídicos:

¿Las medidas adoptadas mediante 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*" comprenden afectaciones directas y específicas a las comunidades étnicas que hacían necesario su consulta previa?

De ser afirmativa la respuesta a tal interrogante, la Corte deberá resolver si, en efecto, se respetó el derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa para la expedición del Decreto Ley 902 de 2017.

4.2.1. El mecanismo de consulta previa sí procedía para las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como también para la comunidad Rom pese a que no era indispensable en el caso de esta última.

Comunidades indígenas

A partir de los artículos 58, 63 y 329 de la Constitución que reconocen el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad colectiva y de los diversos pronunciamientos de esta Corporación, es claro que los temas que involucran el territorio, las tierras y, por lo tanto, el ordenamiento territorial, especialmente en lugares donde tradicionalmente se han asentado las comunidades son asuntos neurálgicos para las mismas y deben someterse a consulta⁴¹⁷. Luego, es indudable que la normativa que aborda una problemática esencial para la identidad cultural de las comunidades indígenas, como una reforma rural integral que establece el procedimiento para el acceso y formalización de tierras y que involucra sus resguardos y propiedad colectiva, las afecta directa y específicamente de forma diferenciada, respecto de la población general.

Comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras

En concordancia con el artículo 55 transitorio de la Constitución, la Ley 70 de 1993 y la jurisprudencia constitucional⁴¹⁸, un aspecto definitorio de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras es su derecho al territorio y a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales. Luego, de la misma forma en que la normativa revisada tiene un impacto directo para las comunidades indígenas lo tiene para este grupo étnico. Es indudable que la titularidad de derechos sobre los territorios ancestrales como parte de la identidad cultural de estas comunidades hace que una medida legislativa que busca regular el acceso y la formalización de la tierra en el contexto de una Reforma Rural Integral afecta directa, específica y diferencialmente a estas comunidades. Luego, en este caso también se verifica la titularidad del derecho a la consulta previa de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.

Comunidades Rom

Dentro del trámite del proceso se le preguntó al Ministerio del Interior si el decreto ley que se revisa debía ser consultado con la comunidad Rom a lo cual respondió que la consulta procedía toda vez que “se trata de un grupo étnico reconocido por el Estado colombiano, quien ostenta la condición de pueblo tribal y que cumple con los criterios de auto identificación y vínculo comunitario, estilos tradicionales de vida; cultura y modo de vida diferentes a los de los otros segmentos de la población (...)”⁴¹⁹. Adicionalmente, dijo que existía una afectación directa, en razón a los nuevos modos de vida a los que se han visto condicionados como pueblo Gitano, al igual que por las transformaciones sociales y afectaciones como consecuencia del conflicto armado.⁴²⁰

La comunidad Rom o Gitana ha sido reconocida como un grupo étnico que como tal es titular del derecho a la consulta previa. A partir de este reconocimiento, el Gobierno Nacional ha expedido varias normas para proteger a este pueblo⁴²¹. Puntualmente, el Decreto 2957 de 2010 establece un marco normativo para la protección de los gitanos como grupo étnico. Esta norma fija cuáles son sus instituciones político sociales; reafirma su carácter nómada⁴²²; crea la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rom (en adelante CNDPR) como el espacio de interlocución entre el Estado colombiano y el pueblo Rom y señala cómo se integra⁴²³, al igual que sus funciones⁴²⁴; y se refiere a los derechos de la población Rom de acceso a vivienda, inclusión educativa, protección y promoción de sus prácticas culturales, así como al Sistema General de Seguridad Social Integral.

En concordancia, la jurisprudencia constitucional se ha referido específicamente a esta comunidad en tres providencias. En la primera, se hizo un reconocimiento jurídico específico de la comunidad Rom como pueblo tribal sujeto de especiales derechos en materia de salud⁴²⁵. En la segunda, se constató una omisión legislativa relativa respecto de la comunidad Rom al no contemplar medidas específicas para tal grupo en el acceso a vivienda y sí para las comunidades indígenas y afrodescendientes⁴²⁶. En la tercera, se tuteló el derecho a la autonomía y al autogobierno del pueblo Gitano para tomar decisiones acerca de asuntos internos sobre su organización y maximización de su autonomía⁴²⁷.

De esta manera, la Sentencia C-359 de 2013⁴²⁸ manifestó que tal grupo “constituye una realidad fáctica y jurídica que encuadra en la definición de pueblo tribal y, por tanto, merecedor de la misma protección constitucional y convencional (169 OIT) que el Estado brinda a las demás comunidades indígenas, negras, palenqueras y raizales, por supuesto sin desconocer sus diferencias o especificidades”⁴²⁹. En este contexto, no cabe duda de que existe la obligación de consultar mediante procedimientos apropiados e instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente.

La misma decisión explicó que la migración del pueblo Rom, aunque data desde la conquista, se dio principalmente a finales del siglo XIX y mediados del siglo XX, como consecuencia de su persecución durante las dos guerras mundiales⁴³⁰. En cuanto a sus características étnicas y culturales, precisó que: (i) la pertenencia es por sangre; (ii) son nómadas; (iii) tienen una concepción acerca del saber del eterno presente; (iv) hablan una lengua propia; (v) tienen una organización social basada en grupos de parentesco patrilineales con autoridades propias; (vi) creen en una idea de origen común; (vii) la edad y el sexo son sus factores ordenadores de estatus con un respeto por los hombres mayores; (viii) tienen un alto etnocentrismo; (ix) cuentan con un sistema jurídico propio; (x) un sistema de valores que da prelación a la solidaridad; (xi) un sentido de la estética particular con un apego a la libertad; y (xii) ejercen actividades productivas mediante oficios tradicionales⁴³¹.

Los anteriores aspectos definitorios dan cuenta de que la relación que tiene el pueblo Rom con el territorio es diferente a la de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, ya que para todas estas últimas la titularidad de propiedad colectiva en zonas predominantemente rurales hace parte de su identidad cultural como etnia, pueblo o comunidad reconocida constitucionalmente. Así, las características esenciales del pueblo Gitano y, específicamente, su carácter urbano y el hecho de que no sean sujetos de propiedad colectiva, diferencian a esta comunidad de las otras en relación con la afectación directa que la normativa tiene para las mismas en razón a su cosmovisión e identidad cultural.

Así las cosas, la identificación del espacio en el que tradicionalmente ha habitado el pueblo Rom evidencia que la presencia de los Gitanos en Colombia ha sido primordialmente urbana y que su relación con el territorio rural no hace parte determinante de su identidad⁴³². En consecuencia, una medida de carácter general que busca implementar una Reforma Rural Integral y, particularmente, crear mecanismos expeditos para: (i) garantizar el acceso a la tierra de campesinos; y (ii) clarificar títulos de la propiedad rural, no tiene la posibilidad de afectarlos de forma directa y específica.

El pueblo Rom no es titular de propiedad colectiva, pues su tradición, usos y costumbres no hacen que su relación con el territorio tenga tal naturaleza, ni que existan asentamientos ancestrales que configuren una relación particular con ciertos lugares como sujeto colectivo. Sin embargo, sí es titular de otros derechos colectivos como la autodeterminación, la protección de la diversidad étnica y cultural y la consulta previa.

El Decreto Ley 4634 de 2011⁴³³ considera como daños a causa del conflicto armado al pueblo Rom o Gitano, por ejemplo, la “limitación e impedimento del ejercicio de las actividades identitarias de los Rom como son la itinerancia, trashumancia o nomadismo y pérdida de capacidad de locomoción a través de los espacios identitarios en el territorio nacional”⁴³⁴; la “afectación de las actividades económicas tradicionales [que generan] la disminución de sus recursos, pérdida de los sistemas propios de producción identitarios, autoabastecimiento e intercambios”⁴³⁵; y las afectaciones al ámbito material y sus sistemas simbólicos⁴³⁶. No obstante, no contempla daños en relación con propiedad colectiva, pues no le reconoce tal titularidad.

Así, contrario a lo dispuesto por los decretos leyes sobre medidas de asistencia, atención, reparación y restitución de derechos territoriales y restitución de tierras de los pueblos y comunidades indígenas⁴³⁷ y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras⁴³⁸, el Decreto Ley 4634 de 2011 no prevé una medida equiparable de restitución de derecho a un territorio colectivo para el pueblo Rom y únicamente señala el derecho a la restitución de las *Kumpany* o los integrantes del pueblo Rom o Gitano que hayan sido víctimas de despojo o abandono de tierras o predios en el marco del procedimiento de la Ley 1448 de 2011⁴³⁹. Luego, tal diferenciación reconoce que no existe un derecho a la propiedad colectiva para tal grupo, sino las mismas formas de titularidad de la propiedad que para todas las personas, individuales o jurídicas, aun cuando las *Kumpany* como ente colectivo puedan ser titulares de tierras. Por ello, el mecanismo de

restitución es el mismo que para todas las demás personas.

De conformidad con el análisis precedente, en el contenido del Decreto 902 de 2017 no se evidencia una afectación directa a la comunidad Rom que haga indispensable la consulta previa. No obstante, la Corte valora positivamente el esfuerzo del Ministerio del Interior por proteger los derechos constitucionales de esta comunidad étnica y reconoce como una actuación progresiva la realización de la consulta previa. El diálogo entablado con el pueblo gitano a través del CNDPR para la presentación y discusión del Decreto Ley constituye un espacio participativo que sirve como precedente para la futura discusión de las iniciativas normativas que implementan el Acuerdo Final. De esta manera, en casos en que se adopten medidas administrativas o legislativas de las cuales sí se desprenda una afectación directa a la comunidad Rom en los términos de la jurisprudencia, resulta indispensable la realización de la consulta previa.

4.2.2. La expedición del Decreto Ley 902 de 2017 respetó el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como también para la comunidad Rom.

Luego de verificar que el Decreto Ley 902 requería de la consulta previa, pasa la Sala a verificar si se respetaron las reglas acerca de las condiciones en las que debe efectuarse la consulta.

Comunidades indígenas

El Ministerio del Interior explicó que en una sesión con la Mesa Permanente de Concertación se acordó una ruta metodológica particular para las iniciativas tramitadas mediante el *fast track*. Tal metodología constó de cuatro ejes: (i) la realización de un congreso con los delegados de la MPC con el mandato de las organizaciones de base para adelantar el análisis, concertación y protocolización de las iniciativas legislativas; (ii) conformación de comisiones temáticas para el análisis y la concertación; (iii) realización de sesiones de la Mesa Permanente de Concertación para la presentación y protocolización de cada iniciativa; y (iv) funcionamiento de escenarios de retroalimentación en terreno en constante articulación con las autoridades indígenas de territorio, las organizaciones y los integrantes de la MPC⁴⁴⁰.

En el mismo sentido, de las pruebas recaudadas se pudo constatar que se acordó entre las partes que los proyectos serían revisados antes de ser radicados en el Congreso, la consulta duraría 10 días y cada iniciativa se protocolizaría de forma individual. La instalación de este procedimiento se dio el 29 de marzo de 2017.⁴⁴¹

En concordancia, el proyecto de decreto ley fue radicado al secretario técnico de la MPC el 13 de mayo de 2017. El 16 de mayo de 2017 se presentó el proyecto en sesión ante la MPC, de conformidad con lo determinado para el día uno de la ruta metodológica, en la cual se absolvió dudas y se recibieron propuestas de modificación. En ese momento se acordó no tomar el espacio autónomo para las comunidades (días 2-6 de la ruta metodológica), sino pasar directamente a las sesiones de las comisiones técnicas. Las discusiones en tales sesiones se dieron primero en un espacio de 3 días, que tuvieron que prolongarse por dos adicionales. En estos espacios se dialogó y se intercambiaron comentarios hasta que el 26 de mayo se llegó a un acuerdo⁴⁴². Cabe resaltar que en el acta de protocolización se consignaron acuerdos que no aparecen en el decreto ley como el compromiso de: (i) realizar una convocatoria a una sesión de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas; (ii) continuar con "*el diseño del procedimiento para el estudio de los títulos y derechos de los resguardos de origen colonial y republicano; para que en un término máximo de seis meses, una comisión conformada por el Gobierno nacional y los delegados de la Mesa permanente de Concertación y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, lleguen a una concertación sobre dicho procedimiento*"⁴⁴³ y lo propongan al Gobierno para su reglamentación.

Para la Sala, el procedimiento de consulta previa que consta en las pruebas allegadas durante el trámite fue idóneo, pues se concertó y se llevó a cabo con los representantes legítimos para discutir la adopción de medidas legislativas que afectan directa y específicamente a las comunidades indígenas y en el espacio oficial de interlocución para las consultas, es decir, la Mesa Permanente de Concertación⁴⁴⁴. Así mismo, se agotó la etapa de la preconsulta en la cual se determinó que ante la situación excepcional de la expedición y radicación ante el Congreso de una serie de medidas legislativas de implementación del Acuerdo Final mediante el *fast track* también se requería de un procedimiento excepcional para realizar la consulta previa⁴⁴⁵.

Igualmente, se constata que la consulta se surtió de forma previa a la adopción de la medida, puesto que se protocolizó el 26 de mayo de 2017 y la normativa fue expedida el 29 de mayo de 2017. En el mismo sentido, se siguió la ruta metodológica trazada en la que se hizo una presentación de la normativa el 16 de mayo de 2017⁴⁴⁶ y se citó a sesiones técnicas para los días 18-23 de mayo con la intención de protocolizar un acuerdo el 24 de mayo⁴⁴⁷. No obstante, durante la discusión surgió la necesidad de extender los tiempos, lo cual se hizo de forma concertada, tanto para el avance a nuevas etapas como en el momento en que se vio la necesidad de extender los tiempos inicialmente previstos para las sesiones técnicas, y el acuerdo se protocolizó el 26 de mayo de 2017⁴⁴⁸.

En consecuencia, para la Corte durante el proceso se proveyó toda la información requerida, al enviar y radicar el proyecto de decreto ley antes de las sesiones de presentación y discusión. Así mismo, se resolvieron todas las dudas presentadas en el espacio correspondiente, se escucharon las propuestas en el marco de un diálogo que fluyó con la participación activa y efectiva de las comunidades, con espacios para la retroalimentación y la discusión entre los representantes de las mismas. Finalmente, se llegó a un acuerdo sobre la medida que se protocolizó.

En conclusión, la consulta previa con las comunidades indígenas se surtió de conformidad con las condiciones y criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional, por lo cual se respetó este derecho.

Comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras

Sobre este punto existe un desacuerdo entre el Espacio Nacional, otros intervinientes y el Gobierno Nacional en torno al respeto del derecho a la consulta previa para las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Aunque ninguno discute la titularidad de tales comunidades del derecho a ser consultadas respecto de la adopción del Decreto Ley 902 de 2017, para el Espacio Nacional se vulneró este derecho ya que el Ministerio del Interior desconoció los mecanismos fijados para realizar las consultas acerca de leyes, al exigir una representación diferente de la de los 236 delegados de diferentes comunidades que hacen parte del Espacio Nacional. De otra parte, el Ministerio del Interior considera que sí se respetó el derecho, aunque no se llegó a un acuerdo en la etapa de la preconsulta y que en razón a los tiempos que debía cumplir el trámite del *fast track* se vio obligado a terminar la consulta previa sin ningún arreglo y adoptar la normativa. Así, afirma que tal determinación se justifica por su competencia para adoptar medidas de esa naturaleza, pero además porque

no hacerlo hubiera ido en contra del derecho a la paz y de la implementación efectiva del Acuerdo Final.

Lo primero que la Corte debe notar es que en el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no existe ninguna normativa vigente que indique cuál es el órgano de consulta acerca de medidas legislativas y administrativas generales. No obstante, en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014⁴⁴⁹ se protocolizó un documento el 12 de octubre de 2015 en el cual se determinó que la composición del Espacio está integrada por *"delegados de todos los departamentos del país y del Distrito Capital. El pleno lo conforman 236 delegados que sesionarán en comisiones especializadas de no más de 50 delegados y se reunirán en plenaria para la fase de socialización, preconsulta y de protocolización de las consultas de las medidas de amplio alcance"*⁴⁵⁰. Adicionalmente, tales delegados protocolizaron un segundo documento el 3 de abril de 2016 que ratifica el carácter de institución representativa al Espacio Nacional de Consulta Previa con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y establece la estructura básica del órgano y sus funciones en un borrador de decreto⁴⁵¹.

Específicamente, el documento reitera la legitimidad de los delegados que lo suscriben como los representantes ante el Espacio Nacional, establece los criterios de integración de la instancia de consulta previa, sus funciones y la determinación de que creará y adoptará su propio protocolo. En cuanto al desarrollo de las consultas previas, el artículo 4° de tal documento, señala que estas deberán constar de cuatro etapas: preconsulta, consulta previa, protocolización y seguimiento. Finalmente, determina la conformación de siete comisiones permanentes de trabajo, pero no establece ningún lineamiento adicional acerca de sus deliberaciones, la necesidad de que se adopten decisiones en plenaria o por comisiones ni los tiempos en los cuales se debe cumplir con las diferentes etapas.

De conformidad con lo anterior, el Auto 392 de 2016⁴⁵² declaró el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, en virtud de la convocatoria y trámite *"del proceso de consulta previa de las Pautas para la Integración del Espacio Nacional de Consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general susceptibles de afectar a las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras"*.

En consecuencia, se entiende que aun sin existir una normativa vigente sobre la consulta previa para este grupo étnico, en efecto, en virtud del proceso de cumplimiento de la sentencia citada, el Espacio Nacional y específicamente los delegados de las comunidades que lo integran, son los representantes y la instancia legítima para consultar las medidas legislativas y administrativas generales que afecten de forma directa y específica a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. No obstante, del anterior análisis también se desprende que: (i) el documento protocolizado no tiene un valor normativo ni establece directivas sobre cómo se debe llevar a cabo la consulta en relación con tiempos y deliberaciones; (ii) no exige la consulta a todos los delegados aunque sí la discusión sobre la protocolización y la preconsulta; y (iii) permite la discusión temática mediante sus comisiones permanentes.

Luego, no es posible afirmar que existe un único procedimiento para seguir una consulta previa, ni en abstracto ni en concreto, pero sí se entiende que se deben agotar las cuatro etapas de: preconsulta, consulta, protocolización y seguimiento. Así pues, de lo anterior se desprende que hasta el momento no existen lineamientos únicos acerca de cómo se debe llevar a cabo una consulta previa, pero sí que debe concertarse con el Espacio Nacional y cumplir las cuatro etapas que a su vez coinciden con el precedente constitucional. Lo anterior, es coherente con la jurisprudencia, pues nunca se ha exigido un procedimiento específico para efectuar una consulta previa, sino el respeto por las diferentes etapas y un margen de flexibilidad para que cada consulta se adecue a las necesidades particulares del contexto y de la comunidad.

En este orden de ideas, para la Sala es claro que el Gobierno Nacional inició la etapa de la preconsulta con los representantes legítimos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, es decir, el Espacio Nacional. Así, socializó una propuesta de procedimiento el 13 de febrero de 2017 y se reunió con la plenaria de tal instancia el 20 de febrero de 2017 para discutirla. En esa medida, no se evidencia, como lo asevera el Espacio Nacional, que el Gobierno quisiera desconocer ese espacio o a los delegados como los representantes legítimos con quienes debían concertar un procedimiento específico para llevar a cabo la consulta previa con la regulación del *fast track*. A su vez, el hecho de que se intentara concertar una metodología no desconoce la jurisprudencia constitucional, que ha dicho que se debe agotar la etapa de la preconsulta, por el contrario, ésta señala que esa fase debe agotarse, pues es precisamente para eso y su metodología puede ser flexible, siempre que respeten los otros elementos de la misma.

Así, se verifica que: (i) el Estado negoció la metodología con los representantes legítimos de las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras; (ii) tal negociación de la etapa de la preconsulta implica el inicio del proceso consultivo; (iii) no existe ninguna disposición vigente que impida discutir la metodología de una preconsulta. Por el contrario, los vacíos normativos sobre el diseño de la metodología hacen necesario agotar tal fase que, además, no es ajena a los demás procesos y la jurisprudencia ha dicho que siempre se debe llevar a cabo.

De otra parte, cabe mencionar que en este caso la regulación a consultarse reviste de características diferentes de las situaciones ordinarias, pues: (i) busca implementar un acuerdo de paz; y (ii) se debía expedir en un tiempo limitado en el cual el Gobierno Nacional contaba con facultades extraordinarias temporales que permitían la creación legislativa de una manera excepcional. Así, bajo estas circunstancias la idoneidad del diseño de la consulta previa y su metodología no sólo debían responder a la protección de la diversidad étnica, sino, adicionalmente, a un contexto particular que exigía condiciones diferentes a las ordinarias para preservar un fin legítimo y deseable constitucionalmente: la implementación del Acuerdo Final de Paz.

En este orden de ideas, aun cuando hubiera existido un protocolo para el procedimiento de la consulta previa con, por ejemplo, tiempos determinados, este contexto exige la adecuación de la metodología a la realidad o de lo contrario el respeto del derecho a la consulta previa podría anular la posibilidad de implementar el Acuerdo Final de Paz, lo cual sería desproporcionado. Tales circunstancias, evidencian la razón por la cual ni la jurisprudencia, ni los decretos que regulan los procesos consultivos con las comunidades Rom e indígenas contemplan ese tipo de especificidades. Esto, por cuanto se reconoce que cada proceso es único, en cuanto a la materia, el volumen de normas y otros aspectos que hacen necesario que para cada caso sea pertinente establecer una metodología específica. Por supuesto, lo anterior no implica desconocer ninguno de los requisitos establecidos para el respeto de este derecho, pero sí que las circunstancias excepcionales exigían un procedimiento que se adecuara a los tiempos reducidos para responder a las características de una producción legislativa excepcional.

Así las cosas, la propuesta del Gobierno discutida con la Plenaria del Espacio Nacional el 20 de febrero de 2017 en Cali, que consistía en que las medidas se consultaran mediante representantes de las comisiones para que éstos las transmitieran a los otros miembros en terreno y

que la respuesta y retroalimentación de las mismas fuera trasladada a la comisión no desconoce la representación de ningún delegado ni tampoco implica mala fe. Se trata de una posibilidad metodológica entre, probablemente, varias para consultar una regulación extensa y que contaba con el objetivo de llegar a acuerdos y respetar el derecho de participación previa y efectiva para las comunidades. No obstante, el Espacio no avaló ninguna de las opciones presentadas y modificadas por el Ministerio del Interior aunque se logró acordar que la Comisión Sexta estaría facultada para acordar la metodología. En una discusión con tal comisión el 7 de marzo de 2017 nuevamente no se logró llegar a ningún acuerdo, como tampoco sucedió en la autoconvocatoria de la plenaria del Espacio Nacional del 26 de mayo del mismo año en Bogotá, la cual solo atendió el Ministerio del Interior al final de la reunión.

Para la Corte, es claro que en la etapa de la preconsulta no se excluyó la participación de ningún delegado, tampoco se discutió la propuesta con representantes diferentes a los legítimos ya que la misma se entabló, primero, con la plenaria y, segundo con la Comisión Sexta, como fue acordado en la primera reunión, para luego volver a hablar con la plenaria. Entonces, independientemente del contenido de las propuestas y de los desacuerdos en las mismas durante la etapa de preconsulta, como parte de la consulta previa, existió buena fe para llegar a un acuerdo metodológico. Así, se presentaron y discutieron diferentes propuestas, lo cual evidencia la intención de buscar alternativas para efectuar la consulta aunque se dieran desacuerdos entre los 236 delegados sobre las mismas, pues unos sí aceptaban las propuestas, mientras otros no, aunque en último término los delegados no aceptaran ninguna. De esta forma, en la etapa se proveyó de toda la información disponible, pues se compartió con el Espacio Nacional: (i) el texto con anterioridad a la primera reunión; (ii) una propuesta metodológica; y (iii) se conocía el contexto particular de la consulta de este tipo de normas que motivaba el diseño específico de las propuestas, al igual que la fecha en que caducaban las facultades extraordinarias y así la posibilidad de expedir esta normativa.

Por lo anterior, se concluye que, independientemente de que no se llegara a un acuerdo metodológico, por lo cual no se superó la etapa de la preconsulta, la misma estuvo revestida de buena fe, se proveyó toda la información disponible, se intentaron varias etapas de diálogo en las que se discutieron las propuestas, se hicieron modificaciones y cambios a las mismas, lo cual evidencia que el diálogo contó con la participación activa y efectiva de las partes y con la voluntad de llegar a un acuerdo. Igualmente, cada propuesta fue motivada con las razones por las cuales no se aceptaba la contrapropuesta de consultar toda la normativa con la plenaria. Finalmente, se hizo con los representantes legítimos de las comunidades para este tipo de consulta previa.

Al margen de lo anterior, se debe resaltar que el mecanismo utilizado por el Ministerio del Interior de enviar por correo electrónico las propuestas de regulación a cada miembro del Espacio Nacional para su retroalimentación ante el desacuerdo acerca de la metodología de la consulta es una medida inadecuada en este caso para llevar a cabo la consulta previa, y no constituye el cumplimiento de la misma. Para la Corte, tal medida, aun cuando está desprovista de mala fe y buscaba asegurar materialmente la participación de los delegados que representan a las comunidades en una situación de desacuerdos entre los mismos, es una medida unilateral que carece de idoneidad y desconoce la etapa de la preconsulta como requisito de la consulta previa al no haber sido concertada. Sin embargo, tal acción no anula los intentos de acuerdo en la etapa de la preconsulta, que más allá de las diferencias sustanciales que son legítimas, se surtió en concordancia con los requisitos constitucionales aunque no se llegara a un acuerdo.

Como se sostuvo en precedencia, la preconsulta hace parte de la satisfacción del derecho a la consulta previa, como una etapa de la misma en la cual se determina su diseño metodológico, el cual como se advirtió tiene un carácter flexible. Por lo tanto, le son aplicables las reglas vigentes para la satisfacción del derecho que establecen que los desacuerdos son legítimos pero que no tienen la capacidad de vetar la adopción de la normativa. En la medida en que el derecho a la consulta previa es un derecho fundamental de participación éste no sólo se garantiza cuando se llega a un acuerdo, sino también es posible respetar tal derecho en los eventos en que no sea posible llegar a la etapa de la discusión sustantiva o cuando se llega y no existe arreglo, mientras que se cumpla con las exigencias establecidas por la jurisprudencia especialmente el de buena fe. Lo anterior, guarda coherencia con el hecho de que la consulta previa no puede entenderse como un derecho al veto y que no sustrae de competencia a la autoridad para adoptar las medidas, aun cuando existan situaciones excepcionales en las cuales por la materia específica sí se pueda anular la competencia. Sin embargo, se reitera que la decisión de expedir una normativa o presentarla al Congreso sin un consenso material sobre su contenido debe responder a criterios de razonabilidad y estar desprovista de arbitrariedad.

En el presente caso, la decisión del Gobierno Nacional de expedir el Decreto Ley 902 de 2017 el 29 de mayo de 2017 sin llegar a un acuerdo sobre el contenido de la misma con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no fue una decisión arbitraria ni caprichosa. Como se dijo respecto a la idoneidad del diseño de la consulta previa en esta oportunidad, el mismo debía ser adecuado a las circunstancias excepcionales que tenían un límite de tiempo, sujeto a la competencia extraordinaria del Gobierno Nacional de dictar decretos ley para la implementación del Acuerdo Final de Paz. De esta manera, el Gobierno, después de agotar varias instancias de deliberación en la preconsulta sin llegar a un acuerdo sobre la metodología de la consulta previa y ante el vencimiento del término, razonablemente tomó la decisión de proseguir con la adopción de la normativa o de lo contrario su competencia para adoptarla hubiera cesado. Así, el Gobierno no tenía un tiempo ilimitado ni para discutir la metodología, ni el decreto ley, pues se encontraba sujeto a dos condiciones: (i) la elaboración de un cronograma para la adopción de medidas necesarias para implementar el Acuerdo Final de Paz; y (ii) unas facultades extraordinarias temporales que le habilitaban un mecanismo excepcional para tal efecto. Estas condiciones, en tanto buscan una finalidad constitucionalmente legítima como lo es la garantía del derecho a la paz en un contexto excepcional justifican la decisión del Gobierno como razonable y proporcionada.

Ahora bien, la imposibilidad de que las comunidades pudieran participar en la construcción de la normativa y, por lo tanto, no pudieran exponer y debatir su punto de vista sobre el impacto que tiene la medida para sus comunidades en el contexto de una legislación que afecta directamente su identidad cultural en cuanto al territorio y la propiedad colectiva, no puede generar un déficit en el goce de sus derechos fundamentales. Como lo ha dicho la jurisprudencia, la adopción de una ley ante un desacuerdo reviste la obligación de que la misma respete los derechos fundamentales de las comunidades étnicas. En esta ocasión, como parte del procedimiento excepcional de creación legislativa en el marco de las facultades extraordinarias, se encuentra la revisión constitucional integral y automática. Así, para la Corte es claro que una consecuencia directa de la omisión sustantiva de consulta del grupo étnico hace que en esta instancia se incremente el deber de análisis de las disposiciones respecto de tal perspectiva.

Es decir, el contexto excepcional alrededor de la implementación del Acuerdo Final que impone la revisión constitucional automática e integral condiciona los deberes alrededor de la adopción de la normativa en el sentido de que ésta debe respetar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, como la jurisprudencia lo ha dicho, pero además surge una obligación acentuada para la Corte en su

análisis de constitucionalidad de verificar específicamente que los contenidos materiales de las disposiciones respeten los derechos fundamentales del grupo étnico.

En suma, el desacuerdo en la etapa de la preconsulta, mientras se respeten los requisitos de discusión con los representantes legítimos, mediante un diálogo participativo, con la provisión de toda la información necesaria y de buena fe, y se agoten todas las opciones posibles para superar las diferencias, como sucedió en este caso, no implica la violación del derecho a la consulta previa, sino el desacuerdo respecto a la misma. Así pues, el Gobierno ante la discordancia, después de agotar todas las vías posibles para encontrar un diseño metodológico que satisficiera las partes y verificada la buena fe, podía legítimamente expedir el decreto ley que ahora se revisa. Lo anterior, pues en el contexto de las facultades extraordinarias de que se revestía para la consecución de la paz, tenía un tiempo límite que expiró el 29 de mayo de 2017, por lo cual no adoptarla hubiera implicado materialmente el veto por parte de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras sobre la normativa y, así, la sustracción material de su competencia para implementar una medida que se considera necesaria en el desarrollo del Acuerdo de Final de Paz.

Sin embargo, el desacuerdo en la consulta previa que hizo que efectivamente las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no pudieran conceptuar, debatir y participar en la elaboración del Decreto Ley 902 de 2017 impone para la Corte un deber específico y adicional respecto de la revisión material de sus disposiciones acerca del impacto para aquellas comunidades en la protección y respeto de sus derechos fundamentales y particularmente sobre su derecho a la identidad étnica y cultural.

Así pues, para la Corte se respetó el derecho a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como un derecho de participación y sin consecuencias de veto. No obstante, la imposibilidad de su participación material en la elaboración de la normativa hace que dentro del trámite de revisión especial de la regulación de esta naturaleza, se imponga para la Corte, el deber acentuado de analizar las disposiciones respecto de su posible violación de los derechos fundamentales de estas comunidades.

Comunidad Rom

Cómo lo advirtió la Corte en la etapa precedente, el Gobierno no estaba obligado a adelantar una consulta previa con la comunidad Rom, por lo que resulta irrelevante un examen detallado de la misma. Sin embargo la Corte valora positivamente, el hecho de que el Gobierno Nacional haya dado un espacio de consulta y participación previa a la comunidad Rom con fundamento en que la norma genera beneficios para ella. En ese sentido la Corte verifica que la consulta realizada cumple con los estándares exigidos por esta Corporación para el ejercicio de este derecho fundamental.

Pasa ahora la Sala a analizar el cumplimiento de los requisitos que deben acreditar los decretos leyes adoptados en virtud del artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016.

4.3. Examen de los límites competenciales en la expedición del Decreto Ley 902 de 2017

4.3.1. *Temporalidad.*

El Decreto 902 de 2017 fue proferido el 29 de mayo de 2017, esto es, dentro de los 180 días de vigencia de las facultades legislativas otorgadas al Presidente de la República. Al respecto, la Sentencia C-160 de 2017 estableció que los términos comenzaron a contarse a partir del 30 de noviembre de 2016, por lo que en la Sentencia C-331 de 2017, la Sala Plena estableció que las facultades legislativas para la paz sólo podrían ser ejercidas hasta el día 29 de mayo de 2017. En consecuencia, el Decreto Ley 902 de 2017 se expidió y promulgó antes de que hubiese expirado el término de 180 días, y por lo tanto, dentro del marco temporal de la competencia habilitada constitucionalmente para el ejercicio de las facultades extraordinarias del Presidente de la República.

4.3.2. *Reserva estricta de ley*

Corresponde a la Corte determinar si el Decreto Ley 902 de 2017 sobrepasó los límites en cuanto a reserva estricta de ley establecidos puntualmente para las normas de implementación del Acuerdo Final por parte del Acto Legislativo 01 de 2016.

Para adelantar el examen respecto a la reserva estricta de ley, y dadas las preocupaciones de algunos de los intervinientes sobre la posible violación de una reserva de ley de esta naturaleza establecida por el Acuerdo Final, para la implementación de las medidas sobre Reforma Rural Integral, es necesario recordar que el Acto Legislativo 02 de 2017, y en particular la Sentencia C-630 de 2017, establecieron el alcance de los contenidos del Acuerdo Final, de tal forma que, en primer lugar dichos contenidos (i) no hacen parte del ordenamiento jurídico, sino que su incorporación “*exige su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución*”, en ese sentido (ii) no constituyen parámetro de control constitucional de las normas, y, en consecuencia (iii) el examen a la luz del Acuerdo se limita a verificar la conexidad que deben guardar las normas y leyes para su implementación, y su concordancia con las finalidades del mismo.

En ese sentido, las referencias que pueda hacer el Acuerdo Final, y especialmente el primer punto “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*” sobre a la expedición de leyes para la implementación de sus contenidos, no pueden entenderse como una reserva formal o estricta de ley, por las siguientes razones:

- (i) Porque la reserva estricta de ley solo puede ser fijada por disposiciones de la Carta Política, y el Acuerdo Final no es una norma constitucional que tenga la entidad para establecer reservas formales de ley diferentes a aquellas que la Carta Política haya estatuido.
- (ii) Porque el Acuerdo Final es un instrumento programático y no una norma jurídica cuya redacción y contenido pueda ser interpretado de forma textual y rigurosa, sino que debe ser entendido en su contexto a fin de determinar su objeto y fin. Por eso su integración en el ordenamiento jurídico requiere de normas que lo implementen.
- (iii) Porque específicamente el primer punto del Acuerdo fue concluido en el mes de mayo de 2013, años antes de que se decidiera dotar al Presidente de la República de competencias legislativas excepcionales para implementar el Acuerdo por lo que no es posible exigir

a los redactores que se hubiesen anticipado y tomado en consideración dichas competencias a la hora de establecer cuáles eran las medidas más adecuada para implementar el Acuerdo. El debate democrático previo al Acto Legislativo 01 de 2016, por el cual se expidieron las facultades extraordinarias para “*facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo*”⁴⁵³ del Acuerdo, otorga la suficiente legitimidad democrática a las medidas que resulten del ejercicio de dichas competencias.

(iv) Finalmente, porque la referencia a la ley contenida en el Acuerdo no excluye la posibilidad de utilizar para los mismos fines los decretos con fuerza de ley, que tienen la misma jerarquía en el ordenamiento jurídico nacional. Por lo tanto, dado que un decreto ley tiene materialmente la naturaleza de una norma legal y no de una norma reglamentaria, aun si regulara temas respecto de los cuales existiera un acuerdo político para que se tramite por una ley, se cumpliría en todo caso con la exigencia, puesto que ha sido el constituyente derivado quien dotó de competencias extraordinarias al Presidente para regular el tema, y porque la norma tiene materialmente la naturaleza de una ley.

Ahora bien, la discusión que surge en las intervenciones, nace de la redacción del punto 1.1.5 del Acuerdo Final,⁴⁵⁴ pues el mismo permite evidenciar que éste cuenta con dos partes bien diferenciadas. En una primera parte, de aplicación inmediata, se deja al Gobierno nacional la obligación de adelantar las gestiones dirigidas a lograr la formalización de las tierras rurales en Colombia, de forma progresiva y hasta llegar a una primera etapa que incorpora a la legalidad 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural. El Acuerdo final sostiene

“1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina. En desarrollo de este propósito el Gobierno:

-Adecuará un plan de formalización masiva y adelantará las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones. El plan deberá contar con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad.

- Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad.
- En el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.
- En caso de que la propiedad formalizada sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), el pequeño propietario y propietaria formalizados podrán también beneficiarse del plan de acceso del Fondo de Tierras y de los mecanismos alternativos como crédito y subsidio para compra para contribuir a superar la proliferación de minifundios improductivos.”⁴⁵⁵

Se trata claramente de un compromiso puntual, que requiere implementación inmediata y cuyas obligaciones radican en cabeza del Gobierno Nacional, sin que se haga referencia alguna al Congreso de la República, o se establezca alguna exigencia en materia debate democrático.

El Decreto 902 de 2017 corresponde a la implementación de esta primera parte del punto 1.1.5. del Acuerdo Final, y como tal, es compatible con las competencias que el Acto Legislativo 01 de 2016, confiere al Gobierno Nacional como legislador extraordinario.

La segunda parte, del punto 1.1.5., tiene por el contrario un contenido programático, y refiere a la necesidad de definir de forma adecuada las reglas para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra y la protección de los derechos de propiedad. Esta parte sostiene:

“Hacer el tránsito hacia un sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra requiere una adecuada definición y protección de los derechos de propiedad. Considerando que actualmente existen distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia o la propiedad de la tierra en Colombia y a necesidad de encontrar una solución que atienda las realidades del país, sin perjuicio de lo establecido en materia de acceso a la tierra, el Gobierno conformará un grupo 3 expertos/as en el tema de tierras que en un plazo no mayor a 3 meses haga recomendaciones de reformas normativas y de política pública que permitan en un tiempo limitado y cuando sea posible: (...)”

De lo anterior se extrae que el Acuerdo Final en su punto 1.1.5. estableció el compromiso de tomar medidas concretas y urgentes para implementar los acuerdos en materia de acceso y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, y además, de ello, planteó una meta programática que implica el rediseño estructural y las reformas significativas sobre el régimen de la propiedad privada en el país, siendo esto último, lo único para lo cual se hace referencia expresa al trámite ante el Congreso de la República.

El Decreto Ley 902 de 2017 al contener normas instrumentales en materia de acceso a la tierra y formalización de pequeña y mediana propiedad rural, que se ajustan al actual régimen de la propiedad privada en Colombia y respetan los derechos adquiridos, no necesita para su expedición agotar un amplio debate democrático ni surtir el trámite legislativo ante el Congreso de la República. Se trata del cumplimiento de la obligación del Gobierno Nacional, adquirida en el Acuerdo Final, de implementar las medidas de acceso y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, las que deben llevarse a cabo con urgencia y sin necesidad de modificar las normas sustanciales sobre la propiedad privada en Colombia.

No existe por lo tanto una contradicción entre lo acordado y la herramienta utilizada para la implementación en materia de acceso y formalización de la tierra rural, puesto que, justamente, la lectura detallada y contextualizada del punto 1.1.5. del Acuerdo Final permite entender con toda claridad, que la tarea desarrollada por el Decreto Ley 902 de 2017 fue encomendada al Gobierno Nacional y en carácter prioritario, a diferencia de la gran reforma sobre la propiedad privada en Colombia que, debería ser objeto de recomendaciones y amplios debates democráticos en el Congreso de la República.

Así entonces, procede la Corte a verificar si el Decreto Ley 902 de 2017 se expidió dentro de las facultades excepcionales habilitadas, o si por el contrario traspasó los límites de la reserva estricta de ley establecida frente a dicha competencia.

En primer lugar la Corte constata que la norma expedida es un Decreto Ley, y por lo tanto no se trata formalmente de acto legislativo, ley estatutaria, ley orgánica, ley código, o de otra ley que necesite mayorías calificada o absoluta para su aprobación, reservadas expresamente al legislador ordinario por el Acto Legislativo.

En segundo lugar, la Corte Constitucional pudo verificar que materialmente, el asunto regulado por el Decreto Ley 902 de 2017 no está reservado para un trámite legislativo que requiera de mayorías calificadas o procedimientos especiales. Por el contrario la materia regulada por la norma analizada tiene relación con aquello que corresponde al trámite legislativo ordinario por disposición de los artículos 58⁴⁵⁶ y 150, numeral 18⁴⁵⁷ y por lo tanto, es susceptible de ser regulado por el legislador extraordinario como sucede en el presente caso.

4.3.2.1. En cuanto a la reserva frente a actos legislativos.

Es claro que la norma estudiada no pretende realizar una reforma a la Constitución Política, y justamente en virtud de ello está sometida a un control material integral de constitucionalidad.

4.3.2.2. Sobre la reserva de ley estatutaria.

El artículo 152 de la Carta Política establece las materias que deben ser reguladas a través de este trámite especial.⁴⁵⁸ Ahora bien, la reserva aplica a aquellas normas que pretendan regular íntegramente las materias enlistadas en dicho artículo, de tal forma que la inclusión tangencial de alguno de los aspectos relacionados con dichas materias, no es suficiente para exigir el trámite de la ley Estatutaria, pues una interpretación extensiva en ese sentido vaciaría de contenido las competencias del artículo 150 Superior. Al respecto, en materia de derechos fundamentales esta Corporación en la Sentencia C-193 de 2005, reiterando su jurisprudencia en la materia, sostuvo el alcance estrictamente limitado de la Reserva en los siguientes términos:

“De conformidad con los criterios materiales citados, la inclusión de asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria dentro de una ley ordinaria, no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada por el mismo procedimiento excepcional. En este caso, sólo aquellos asuntos que afecten el núcleo esencial de derechos fundamentales, bien sea porque restringen o limitan su ejercicio o su garantía, deben ser tramitados como ley estatutaria, pero los demás asuntos no cobijados por este criterio material pueden recibir el trámite de una ley ordinaria.”

En cuanto a los asuntos relativos a la administración de justicia tal como lo ha sostenido la Corte, no todo aspecto relacionado con ella está sometido a las exigencias de la Carta sobre leyes estatutarias. Para la Corte el criterio material determinante es que el asunto del que se trate se refiera a los elementos esenciales de la administración de justicia.⁴⁵⁹

El artículo 1 del Decreto Ley 902 de 2017 establece el objeto de la regulación con las siguientes palabras:

Artículo 1. Objeto. 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 aplicación del presente Decreto Ley se respetarán los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas. Nada de lo dispuesto en el presente Decreto podrá ser interpretado ni aplicado en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida, legalmente ejercida y protegida por la Ley, como tampoco los derechos adquiridos. Todos y cada uno de los procedimientos y fases procedimentales regulados en el presente Decreto deberán desarrollarse de manera que se otorgue la totalidad de las garantías constitucionales legales, en particular las del debido proceso, a quienes ostenten la propiedad privada de tierras dentro del territorio nacional, y serán nulas las actuaciones que desconozcan o reduzcan dichas garantías, de conformidad con la Constitución Política y la normatividad vigente. En todos los casos se respetarán los derechos adquiridos, la confianza legítima y la buena fe.

Del texto del artículo se desprende, con absoluta claridad, que la materia objeto del decreto ley no es la regulación integral de un derecho fundamental y mucho menos la afectación del núcleo esencial en el sentido de restringir o limitar el ejercicio o garantía de derechos fundamentales. Tampoco lo es la regulación de elementos esenciales de la administración de justicia.

Por ello, y sin perjuicio del examen material de constitucionalidad de las disposiciones del decreto, la Corte encuentra que a la luz de su jurisprudencia, la materia general regulada por el Decreto Ley 902 de 2017 no requería ser tramitada a través de ley estatutaria.

4.3.2.3. En cuanto a las leyes orgánicas

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que se atribuye reserva de ley orgánica únicamente *“a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.”*⁴⁶⁰

Resulta evidente para esta Corporación que el Decreto Ley 902 *“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”* no reglamenta ninguno de los temas sometidos a reserva de ley orgánica.

4.3.2.4. En cuanto a la reserva frente a las leyes código.

La jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que un código es un *“[conjunto] de normas que regulan de manera completa, ordenada, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho”*.⁴⁶¹ El Decreto Ley 902 de 2017 no regula

integralmente las instituciones constitutivas de una particular rama o área del derecho, sino que rige uno de los pilares fundamentales de la compleja política pública convenida sobre Reforma Rural Integral con la que se solucionó la primera negociación del Acuerdo Final. El decreto estudiado no incorpora un catálogo jurídico con la plenitud, sistematización y especificidad que caracteriza la noción de código.⁴⁶²

Con dicho decreto ley se trata, más bien, de dotar de forma jurídica y poder vinculante unos lineamientos políticos generales a los que son transversales varias ramas del derecho. Entre otras transversalidades a tal política pública está la rama civil agraria, en tanto trata del acceso a la tierra y formalización de su título a favor de un previamente determinado grupo de sujetos; lo está la rama agraria toda vez que los predios objeto del decreto son fundamentalmente rurales y con vocación de explotación agrícola; lo está la rama del derecho administrativo y de lo contencioso-administrativo si se considera que en la implementación de la respectiva política pública participan personas de derecho público cuya conducta puede ser objeto de control jurídico; lo está la rama del derecho financiero pues el decreto ley también toca con la administración de créditos especiales; y lo está también el derecho procesal pues, como es obvio, la implementación de la referida política pública requiere de caminos procedimentales efectivos para lograr sus objetivos.

A diferencia de la política de adjudicación de tierras por demanda prevista por la Ley 160 de 1994, el decreto ley procura un procedimiento que se adecúa a una política de adjudicación de tierras por oferta. Es decir, mientras que la Ley 160 de 1994 dispuso un procedimiento que se iniciaba a solicitud de parte interesada en la adjudicación de tierras⁴⁶³, la asignación de tierras en el Procedimiento único (PU) se limita a aquellas que hayan previamente ingresado al Fondo de Tierras de que trata el artículo 18 del decreto ley y sean consecuentemente ofrecidas a los sujetos que señalan los artículos 4 y 5 del decreto ley. Es más, mientras que para la asignación gratuita de tierras o de subsidios y/o créditos destinados a la adquisición de predios rurales, en el decreto ley se prevé un procedimiento administrado por la Agencia Nacional de Tierras y susceptible de un limitado control judicial⁴⁶⁴ cuya acción caduca solo cuatro (4) meses después de la ejecutoria el acto administrativo que resuelve sobre el reconocimiento o no del respectivo derecho de asignación de tierras o de subsidios y/o créditos⁴⁶⁵, la caducidad prevista por la Ley 160 de 1994 para la nulidad de los actos de adjudicación de baldíos es de dos (2) años. En suma, dado el limitado campo de acción del decreto ley, el cambio de modelo de una política de demanda a una de oferta, así como la ambición de su meta de adjudicar tres (3) millones de hectáreas en un período de 12 años, el PU luce como un nuevo procedimiento, mayormente expedito y menos dispendioso al contemplado por la Ley 160 de 1994, que se ajusta a los retos que surgen del punto 1 del Acuerdo Final.

Finalmente, si en gracia de discusión se admitiera que la Ley 160 de 1994 pudiera ser concebida como un código o estatuto amparado por la reserva prevista en el inciso 2º del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, tal reserva no generaría la inexecutableidad de la norma bajo examen. En efecto, cabe recordar que si bien el artículo 82 del referido decreto ley derogó expresamente varias normas de la Ley 160 de 1994⁴⁶⁶ y en ese sentido, de algún modo, reformó el correspondiente sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, tal reforma no llegaría al punto de desarticular tal sistema de manera tal que éste perdiera su esencia y careciera de un efecto útil.

Desde un punto de vista cuantitativo, de los 17 capítulos que componen la Ley 160 de 1994 sólo fueron completamente derogados 3, esto es menos del 18%; y de los 112 artículos que contiene dicha ley solo fueron completamente derogados 21, menos del 19%. Y desde una perspectiva cualitativa, mal podría decirse que la completa exclusión de los capítulos referentes al subsidio, crédito y beneficiarios, a la negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y a las condiciones y formas de pago, tenga el efecto de comprometer el sistema en su esencia o su estructura normativa. De hecho del referido sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino permanecen totalmente o, por lo menos, parcialmente incólumes los capítulos referentes a su objeto; al sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino; al Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA; a la adquisición de tierras por dicho instituto; a las causales y procedimiento para la expropiación; a las unidades agrícolas familiares (UAF) y parcelaciones; a la clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos; a la extinción del dominio sobre tierras incultas; a los baldíos nacionales; a las colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial; a los resguardos indígenas; a la concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural campesino en los departamentos y municipios; al ministerio público agrario; a las cooperativas de beneficiarios de reforma agraria, y a disposiciones varias. En el anterior orden cabe recordar cómo la jurisprudencia ha establecido que, *contrario sensu* a la situación atrás explicada: "cuando los contenidos que informan el correspondiente sistema normativo son cambiados en su esencia o las modificaciones son de tal envergadura que comprometen su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias"⁴⁶⁷; o, como se dijo en otra ocasión: "Esta Corporación ha sostenido que la prohibición consagrada en el inciso 3º numeral 10 del artículo 150 de la Carta Fundamental, prohíbe no sólo conferir facultades extraordinarias para expedir códigos, sino que igualmente excluye las modificaciones y adiciones que alteren su esquema fundamental, es decir, las normas que de manera completa, coordinada y sistemática regulan las instituciones de una rama del derecho"⁴⁶⁸. Por lo tanto, la Corte ha estimado que las modificaciones a un código en ejercicio de facultades extraordinarias, no vulnera la prohibición del artículo 150-10, siempre que su estructura general y su esencia permanezcan incólumes"^{469 470}.

4.3.2.5. Sobre la reserva estricta frente a leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, que establecen impuestos, delitos y restringen derechos fundamentales.

Es evidente para la Corte que el objeto de la norma analizada no fue (ni podría ser) la creación de tributos y mucho menos el establecimiento de un listado de nuevos tipos penales. Se reitera nuevamente el argumento presentado frente al análisis de las características de ley estatutaria, para concluir que el objeto de la norma no es la regulación de un derecho fundamental y mucho menos sus restricciones.

Esta conclusión responde a un análisis general sobre el objeto del decreto ley, destinado únicamente a determinar si se excedieron o no las competencias excepcionales a la hora de expedir la norma estudiada, desde un punto de vista formal, teniendo en cuenta la reserva establecida por el Acto Legislativo 01 de 2016. Por supuesto, estas conclusiones se dan sin perjuicio de que en el examen material detallado sobre cada uno de sus artículos, la Corte determine si se ajustan o no a los derechos, garantías y demás disposiciones de la Carta Política, y excluya aquellos que resulten contrarios.

Ahora bien nuevamente se observa que el objeto de la norma no está relacionado con las materias excluidas de los límites competenciales de las facultades extraordinarias del Acto legislativo 1 de 2016 y por lo tanto, sin perjuicio del control material de constitucionalidad que se

realizará sobre cada una de las disposiciones del decreto ley, la Corte concluye que la norma bajo examen se expidió respetando los límites que en materia de reserva estricta de ley establece el Acto Legislativo 01 de 2016.

4.3.3. Examen de Conexidad del Decreto Ley 902 de 2017 con el Acuerdo Final

Mediante Auto del 5 de junio de 2017, la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado ofició a la Presidencia de la República para que, en el término de tres (3) días, informara de qué manera justificaba la conexidad entre el decreto ley que se estudia y el Acuerdo Final.

En atención a tal requerimiento, el 9 de junio de 2017 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República afirmó que el Decreto Ley 902 de 2017 *“tiene un vínculo cierto, directo y verificable entre su materia y articulado y el Contenido del Acuerdo Final, sirve para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, y no regula aspectos diferentes ni rebasa el ámbito de los asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo Final”*⁴⁷¹.

Para demostrar la conexidad objetiva, resumió los contenidos de los puntos 1 y 6.2 del Acuerdo Final. Luego, indicó que el artículo 1º y cada uno de los títulos del Decreto Ley 902 de 2017 desarrollan algunos de los componentes de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final e incorporan las garantías y compromisos del Capítulo Étnico.

Establecida la relación general entre el Decreto Ley 902 de 2017 y el Acuerdo Final, la Presidencia indicó que dicho vínculo también es estricto y suficiente, ya que los contenidos de la norma responden en forma precisa a aspectos concretos del Acuerdo Final. En efecto, identificó cada uno de los artículos del Decreto y refirió los puntos del Acuerdo que se desarrollan a través de la reglamentación estudiada.

Algunos intervinientes, como la Agencia Nacional de Tierras, la Defensoría del Pueblo, Ruta Pacífica de las Mujeres, la Facultad de Derecho y Maestría en Construcción de Paz de la Universidad de los Andes, OPIAC, CIT, AICO y la Facultad de Derecho de la Universidad Libre también consideraron que el Decreto Ley 902 de 2017 guarda conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final.

Otros intervinientes, como Codhes, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad del Rosario y el Movimiento Ciudadano Voces de Paz y Reconciliación, los ciudadanos Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola, Iván Cepeda Castro y otros, solicitaron la declaratoria de inconstitucionalidad de artículos específicos del Decreto Ley 902 de 2017 por ausencia de conexidad estricta con el Acuerdo Final.

4.3.3.1. La conexidad objetiva⁴⁷²

Esta condición exige constatar la existencia de un vínculo general cierto y verificable entre la normativa expedida y el Acuerdo Final. Para juzgar el cumplimiento de este requisito, es necesario tener en cuenta que el Acuerdo fue construido a partir de seis pilares: (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de los grupos armados; (iii) el fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos.

El Acuerdo prevé las estrategias que la reforma rural demanda, las cuales responden a las siguientes obligaciones, que son transversales al punto 1:

- (i) Implementar mecanismos de acceso a la tierra, esto es, medidas dirigidas a obtener la formalización, restitución y distribución equitativa.
- (ii) Adoptar medidas que posibiliten la explotación adecuada de la tierra. Por ejemplo, el desarrollo de programas dirigidos a lograr la competitividad del campo y a apoyar las diferentes formas de producción.
- (iii) Garantizar el acceso a bienes y servicios públicos a la población rural. Es decir, mejorar sus condiciones de vida a través de medidas dirigidas a erradicar la pobreza, en aras de equiparar la calidad de vida urbana y rural.
- (iv) Preservar el medio ambiente a través de medidas como el cierre de la frontera agrícola, el ordenamiento territorial y social sostenible, y el reconocimiento de las zonas de reserva campesina.
- (v) La creación de un sistema general de información catastral (Catastro Multipropósito) y el fortalecimiento de los sistemas de información de la tierra existentes.
- (vi) Garantizar que la implementación de la reforma rural se rija por un enfoque territorial, diferencial y de género, y que proteja la riqueza pluriétnica y multicultural.
- (vii) Asegurar la participación democrática en el desarrollo de las medidas relacionadas con la reforma rural integral.

Establecidas esas obligaciones transversales se advierte que, el Decreto 902 de 2017 tiene un vínculo general, cierto y verificable con el punto 1 del Acuerdo, fundado en el reconocimiento de la importancia de una reforma rural integral.

En efecto, en el punto 1 se precisó que dicha reforma es necesaria y contribuirá a la transformación estructural del campo y a la construcción de una paz estable y duradera, en la medida en que la cuestión no resuelta sobre la tierra constituye una de las principales causas históricas del conflicto armado en Colombia.

Por su parte, el Decreto Ley 902 de 2017 adoptó medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final, dirigidas principalmente a que se garantice el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad. En la normativa se establecen:

- (i) Los sujetos de acceso a la tierra y formalización, y el título al que acceden: gratuito, parcialmente gratuito y oneroso;
- (ii) Las obligaciones de los beneficiarios de las medidas de acceso a la tierra y formalización;
- (iii) El Registro de Sujetos de Ordenamiento;
- (iv) El Fondo de Tierras para la reforma rural integral, en el que se prevé su naturaleza jurídica, su administración, los recursos que lo conforman, las subcuentas y medidas monetarias para la articulación;
- (v) Las formas de acceso, tales como adjudicación directa, subsidio integral de acceso a la tierra y crédito especial de tierras;
- (vi) Las reglas de formalización de predios privados;
- (vii) La implementación del ordenamiento social de la propiedad rural.

Así, el Decreto Ley 902 de 2017, tanto desde un acercamiento general a la normativa, como desde un punto de vista específico por títulos, evidencia un vínculo general, en la medida en que el punto 1 del Acuerdo y la norma bajo examen tienen relación temática, ya que los dos instrumentos prevén medidas sobre acceso a la tierra y desarrollo agrícola. El vínculo también es cierto, debido a que se desprende de las disposiciones referidas, y verificable, pues basta revisar el contenido del decreto y el Acuerdo para constatar la relación identificada.

4.3.3.2. Conexidad estricta y suficiente

Como se indicó en el considerando 3.3.3.2. de esta decisión, la conexidad estricta exige que el contenido normativo del decreto sirva como instrumento para facilitar y asegurar la implementación específica del Acuerdo en alguno de sus puntos. Ahora bien, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte, el examen de conexidad estricta no significa y no puede tener el alcance de convertir al Acuerdo en un parámetro material de validez,⁴⁷³ sino que se trata de verificar si el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias por parte del Presidente de la República responden a la finalidad que motivó su otorgamiento en el Acto Legislativo 01 de 2016.

Por su parte, el requisito de conexidad suficiente se refiere a la carga del Gobierno de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto ley respectivo y el contenido del Acuerdo Final que se pretende implementar. Este requisito se refiere principalmente a los argumentos presentados en la parte motiva del decreto ley, los cuales deben explicar de manera convincente la existencia de un vínculo patente e inequívoco entre su contenido y el Acuerdo.

Por la complejidad que implica el Decreto Ley 902 de 2017, el examen de conexidad estricta y suficiente se realizará conjuntamente a las disposiciones del Decreto, especialmente a aquellas frente a las cuales los intervinientes o la Corte encuentren posibles problemas de conexidad, y ello a través de dos perspectivas, así: 1) los contenidos específicos del Acuerdo desarrollados por el decreto; 2) las finalidades del Acuerdo sobre reforma rural integral y su concordancia con el decreto.

En general el Gobierno Nacional presentó una amplia argumentación que explica la forma en que el Decreto Ley 902 de 2017 desarrolla medidas previstas en el punto 1 del Acuerdo Final, y al constatar dicha información, es posible determinar que, en efecto, las medidas establecidas por el decreto analizado corresponden a la implementación normativa de los contenidos y las finalidades previstos en el acápite inicial del punto 1 así como en los numerales 1.1.1 a 1.1.6. del Acuerdo Final.⁴⁷⁴ Se analiza a continuación la conexidad estricta y suficiente de cada uno de los capítulos del Decreto:

Preliminarmente, el artículo 1° determina como objeto del decreto *“establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras, dentro de lo cual tendrán prevalencia los derechos adquiridos, la propiedad privada, las garantías del derecho al debido proceso, la confianza legítima y la buena fe.”*

El Decreto Ley 902 de 2017 y en particular su objeto, debe leerse a la luz del contexto normativo del que hace parte. En efecto, la reforma rural integral es una meta programática de alta complejidad, que no solo pretende democratizar el acceso a la tierra, a través de herramientas que prioricen la adjudicación y formalización de tierras a la población campesina más vulnerable, sino que se trata de la creación de todo un andamiaje jurídico e institucional que permita *“hacer el tránsito hacia un sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra.”*

Evidentemente, las medidas implementadas a través del decreto analizado no pretenden realizar toda la reforma rural, sino una parte, aquella que resulta más urgente e indispensable para la estabilización del posconflicto y que, dentro de un proceso gradual que llevará más de una década, supone un primer paso prioritario, por estar dirigido a beneficiar a las personas más vulnerables, frente al problema que ha sido identificado como la causa más relevante del conflicto armado colombiano que se pretende superar.

En ese sentido, este decreto es solo una pieza del entramado jurídico que conforma la reforma rural integral, del cual hacen parte los planes nacionales de vías terciarias, de riego y drenaje, de electrificación rural, de conectividad rural, de salud rural, de educación rural, de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural, al igual que los planes nacionales de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, de promoción y distribución de economías campesinas, de protección social y garantías de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales, los proyectos sobre catastro multipropósito, entre otros.

En ese mismo sentido, si bien el objeto de este Decreto abarcaría en principio todo el territorio nacional, la conexidad con el Acuerdo Final

implica que sus medidas deben implementarse inicialmente y de forma prioritaria en las zonas focalizadas por el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial o zonas PDET.

De esta forma, la Corte concluye que el objeto de la norma es estrictamente conexo con el Acuerdo sobre Reforma Rural Integral y en particular con los puntos 1.1.1. a 1.1.6. sin que se advierta ninguna dificultad al respecto y sin perjuicio del examen material que se realizará más adelante.

En cuanto al Título I, la parte considerativa del decreto analizado describe su conexidad estricta así:

“Título I de este decreto ley, en aras de cumplir con el requisito de la conexidad estricta, establece en sus artículos temas relacionados con los sujetos de acceso a tierra y formalización (artículo 2), la delimitación a nacionales (artículo 3), los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito (artículo 4), los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (artículo 5); los sujetos de formalización a título oneroso (artículo 6); la contraprestación por el acceso y/o formalización de la tierra (artículo 7); las obligaciones de los beneficiarios del acceso y la formalización (artículo 8); el reconocimiento a la economía del cuidado (artículo 9) y adecuación institucional con enfoque étnico (artículo 10)”.

En general estas medidas responden a la implementación de lo acordado, con algunas excepciones, por lo que se hace necesario analizar detalladamente cada uno de los artículos:

Artículo 2° Sujetos de acceso a tierra y formalización.⁴⁷⁵

De acuerdo con la parte motiva del decreto ley, el inciso primero de la norma desarrolla el Acuerdo Final en su punto 1.1 “Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva”, pues define los sujetos de aplicación del Decreto Ley 902 de 2017 según su objeto, el cual es regular el acceso y formalización de la propiedad agraria. A su vez, según los considerandos del decreto, el segundo inciso de esta disposición limita el acceso a tierras a los sectores más vulnerables, toda vez que se restringen tales medidas a los sujetos enunciados en los artículos 4º y 5º del Decreto 902 de 2017.⁴⁷⁶ De esta forma, se desarrolla el principio de priorización previsto en el acápite preliminar del Acuerdo Final.

El Acuerdo final en su punto 1.1.3 define como personas beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial a:

“trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria 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.”

El primer inciso del artículo 2 del Decreto *sub examine*, simplifica la redacción sobre los beneficiarios al establecer que son “todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierras o formalización”. Esta disposición, es complementada y limitada en su alcance por los artículos subsiguientes, por los cuales se definen concretamente los sujetos beneficiarios de las medidas concretas, ajustándose a lo pretendido por el Acuerdo Final. La disposición contenida en el artículo 2 es conexa con el Acuerdo, pues debe ser leída y entendida de forma sistemática, en conjunto con las disposiciones siguientes y que son las que puntualizan a los beneficiarios concretos de cada medida, como se verá adelante.

Es preciso recordar que el examen de conexidad frente al Acuerdo Final no es un control de validez frente a una norma que sirva de parámetro de control, y por lo tanto, lo que se examina no es la coincidencia de la redacción entre la norma y el acuerdo, sino, precisamente en cuanto al examen de conexidad estricta, la concordancia de las finalidades perseguidas por el Decreto, frente a aquellas que se fijaron en el Acuerdo. Es por esto que el examen se denomina como conexidad teleológica.

La finalidad del artículo 2 es enunciar de forma general a las personas que *ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales* y a las comunidades étnicas, como los beneficiarios de las medidas para facilitar el acceso y la formalización de la tierra. Esta disposición no va en contravía de las finalidades perseguidas por el Acuerdo Final, que justamente, está dirigido a democratizar el acceso a la tierra para la población rural, y prevé para su implementación medidas que faciliten el acceso y la formalización de la tierra.

Concluye la Corte que el artículo 2 cumple con el requisito de conexidad estricta y suficiente frente a los contenidos y finalidades del Acuerdo Final.

Artículos 3 a 6 Delimitación de los sujetos beneficiarios

El artículo 3⁴⁷⁷ establece a los beneficiarios de los programas de acceso a tierras, limitándolos a colombianos y remite a su vez a los requisitos de los artículos 4 y 5, esto es a trabajadores del campo y sus organizaciones, sin tierra o con tierra insuficiente. La conexidad teleológica de este artículo con el Acuerdo queda por lo tanto sometida al examen que se realice sobre los artículos siguiente, bajo la precisión de que los sujetos que el Acuerdo Final fijó como beneficiarios de la Reforma Rural Integral son: (i) para el caso de los programas de acceso a la tierra, las personas previstas en el punto 1.1.3 del Acuerdo;⁴⁷⁸ y, (ii) en cuanto a la formalización de tierras, personas campesinas que sean legítimas dueñas y poseedoras de pequeñas y medianas propiedades rurales (de conformidad con el punto 1.1.5. del Acuerdo Final)⁴⁷⁹.

El artículo 4⁴⁸⁰ referente a los *sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito*, establece en su párrafo primero que:

“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 cumpla concurrentemente los siguientes requisitos (...)"

El artículo continúa enlistando una serie de condiciones relacionadas con no superar cierto patrimonio, no haber sido beneficiario de otro programa de adjudicación de tierras, no ser requerido por las autoridades ni haber sido declarado como ocupantes indebidos, condiciones que concurren con los objetivos de priorización del Acuerdo Final. En seguida, los cuatro párrafos del artículo en cuestión establecen las reglas de aplicación del mismo, puntualmente en cuanto a ocupante indebido, valoración de la vivienda y la tierra para el cómputo de patrimonio, y cumplimiento de los requisitos por parte de las cooperativas o asociaciones.

De acuerdo con la intervención gubernamental, tal norma *"refleja tanto los puntos 1.1.1. y 1.1.3. del Acuerdo Final como lo dispuesto en el mismo sobre la formalización de la propiedad rural en el punto 1.1.5 y el principio de restitución que busca privilegiar los derechos de las víctimas de despojo"*.⁴⁸¹

La coincidencia entre la redacción del Acuerdo Final y el primer párrafo de la disposición estudiada es evidente, pues ambos se dirigen a proteger a la misma población vulnerable, marginada y victimizada, haciéndola beneficiaria de las medidas del Decreto Ley, con lo cual queda claro que existe una conexidad estricta entre los contenidos del acuerdo y la medida que los implementa.

Ahora bien, en lo que atañe a la expresión *"ocupantes indebidos"* del numeral 5° del artículo 4, nada en el Acuerdo Final sostiene que quien sea declarado en esta condición pueda acceder a los beneficios de tierras. Es relevante explicar que existe una diferencia entre ocupantes (aquel que ejerce posesión sobre un bien baldío) y ocupantes indebidos. Al respecto, la Sentencia C-097 de 1996 determinó que *"si la ocupación de un bien baldío se deriva de un acto ilícito, en este caso la ocupación de un bien que no es adjudicable, tal hecho no subsana la ilicitud de la ocupación, y es por ello que la norma acusada prevé que ante estas situaciones "no podrá alegarse derecho para la adjudicación", precepto que no lesiona mandato constitucional alguno."*

En conclusión, en el artículo 4º el Decreto Ley desarrolla una especie del género de los sujetos beneficiarios incluidos en el Acuerdo Final. Se trata de un desarrollo que no va en dirección de incumplir las finalidades del Acuerdo y, por lo tanto, no vulnera el principio de conexidad al que se hace referencia en el Acto Legislativo 02 de 2017. Al respecto, esta Corte expresamente señaló que las autoridades *"en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad"* y que el principio de estabilidad y seguridad *"es deferente con las finalidades del Acuerdo y hace posible su implementación con respeto de las competencias de las autoridades y órganos del Estado, a nivel nacional y territorial"*. Es decir que las autoridades competentes pueden desarrollar los contenidos del Acuerdo Final introduciendo elementos o modificaciones siempre que estén guiadas al cumplimiento de sus finalidades.

Así, por lo tanto, la norma bajo examen permite el acceso por adjudicación de bienes baldíos y la formalización de bienes privados a los sujetos más vulnerables, al tiempo que protege aquellos baldíos que no pueden ser objeto de adjudicación –por ejemplo, por encontrarse en reservas naturales, territorios de comunidades indígenas o en zonas de amortiguación ecológica– para que sigan cumpliendo sus funciones y no terminen en manos de quienes indebidamente los ocupan. Esto no contradice de ninguna forma las finalidades del Acuerdo Final.

Artículo 5° Sujetos de acceso a la tierra y formalización a título parcialmente gratuito.

Por su importancia y por las observaciones planteadas al respecto, el texto del artículo se transcribe a continuación:

"Artículo 5. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito. 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: 1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana; 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. Párrafo. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incurso en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre 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, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola. Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior."

Según la argumentación presentado por el Gobierno Nacional, esta norma *"sigue una lógica idéntica"* a la del artículo 4°. Al respecto, señala que la única diferencia entre ambas disposiciones es que el artículo 5° se dirige a poblaciones igualmente vulnerables, marginadas y victimizadas pero que cuentan con alguna capacidad de pago, razón por la cual *"pueden recibir tierras pero sólo a título parcialmente gratuito"*. Así, considera que esta disposición guarda conexidad con los puntos 1.1.1, 1.1.3 y 6.2. del Acuerdo Final,⁴⁸² así como con los

principios de priorización y restablecimiento.

El análisis de esta norma requiere tener en cuenta que los sujetos a los que hace relación serían beneficiarios de las medidas de acceso y formalización de la tierra, cada una de las cuales debe ser analizada por separado.

El acceso a la tierra se refiere al otorgamiento de títulos de propiedad debidamente registrados para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Para lo anterior, el Acuerdo Final establece tres mecanismos: (i) la distribución gratuita de tierras provenientes del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral; (ii) el subsidio integral para compra; y (iii) el crédito especial para compra. Cabe resaltar que el primero de estos mecanismos implica el acceso plenamente gratuito a la tierra, mientras que el segundo y el tercero concurren con la adquisición onerosa de tierras.

De otra parte, la formalización de tierras se refiere a la consolidación del derecho de dominio sobre tierras de propiedad privada, en favor de quienes las detentan con base en falsas tradiciones o son poseedores con derecho a adquirir por prescripción adquisitiva de dominio.

En cuanto a las medidas de acceso a la tierra a título parcialmente gratuito, los intervinientes sostienen que existen problemas de conexidad entre las disposiciones del Acuerdo Final y los segmentos del artículo 5° del Decreto Ley 902 de 2017, particularmente en lo que se refiere a la condición parcialmente gratuita y respecto de los sujetos beneficiarios. Esto por cuanto el artículo señalado desarrolla contenidos precisos del Acuerdo Final (particularmente los puntos 1.1.1, 1.1.3 y 6.2), sin embargo, la disposición no se ajusta a las finalidades de lo acordado en la medida en que los puntos del acuerdo establecen que el acceso a los inmuebles del fondo de tierras se implemente a través de medidas de “*distribución gratuita*” y democratización en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Por lo tanto, al menos en lo que atañe a la distribución de tierras provenientes del Fondo de Tierras, el acuerdo establece que las medidas que lo implementen deben garantizar la gratuidad.

A este respecto, la Corte recuerda que el examen de conexidad objetiva, se refiere a la coincidencia con los fines y a la no contradicción de lo acordado. El establecer que sujetos -campesinos- que tienen un pequeño patrimonio económico, y por ende, capacidad de contribuir a sufragar los gastos de la adjudicación de que sean beneficiarios, deben hacerlo, no va en contra de lo estipulado en el Acuerdo Final, puesto que no elimina la gratuidad para los más pobres. Antes por el contrario, permite que el modelo sea equitativo y sostenible.

Por otro lado el Acuerdo Final en el punto 1.1.2 “*Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra*” estableció para el Gobierno Nacional la tarea de implementar otras formas de acceso a la tierra, cuales son el subsidio integral y el crédito especial para compra, y frente a estas no estableció ninguna condición de gratuidad. Por eso es claro que el Acuerdo Final en todo caso se refiere a medidas diferentes al acceso a través de la adjudicación del Fondo de Tierras.

Esto implica que: (i) la adjudicación parcialmente gratuita de tierras del Fondo a los sujetos del artículo 5° no resulta inconexa con lo dispuesto en el Acuerdo Final, por cuanto no impide u obstaculiza la gratuidad para la distribución de esas tierras a los sujetos de especial vulnerabilidad; (ii) por otra parte, tanto el subsidio integral para compra, como el crédito especial para compra (que concurren con la adquisición onerosa de la tierra) son medidas de acceso a tierras susceptibles de ser otorgados a título parcialmente gratuito como un desarrollo que no desconoce los compromisos del Acuerdo Final, pues éste, frente a esos beneficios no consagró su gratuidad total.

En cuanto a los montos patrimoniales de los sujetos descritos en el artículo 5°, el Acuerdo Final determinó a grandes rasgos las características de la población beneficiaria de acceso a tierras en su punto 1.1.3. según el cual, se trata de:

“trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria 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.”

Nada indica el Acuerdo Final sobre la situación patrimonial de los posibles beneficiarios. Desde esta perspectiva, si bien aparentemente el artículo 5° del Decreto Ley 902 de 2017 establece unos criterios patrimoniales que parecerían pretender beneficiar con medidas de acceso a tierra a una población privilegiada, en realidad, bajo la luz de las normas existentes, la disposición resulta progresiva (no regresiva), pues el patrimonio máximo establecido en la norma (700 SMLV) como límite para los beneficiarios, resulta mucho más restrictivo frente a los patrimonios que fueron establecidos por la Ley 160 de 1994 (art. 71), que permitía la adjudicación de bienes baldíos a personas con patrimonio de hasta de 1.000 SMLV. En otras palabras, el decreto ley estudiado, rebaja en 300 SMLV el límite de patrimonio de los beneficiarios de acceso a tierras. Esto permite concentrar los beneficios más importantes a los campesinos de menores recursos, actuando progresivamente ante las normas anteriores.

Adicionalmente, es importante analizar el artículo en el contexto normativo en que se inserta, puesto que el Decreto Ley 902 de 2017 establece todo un sistema de priorización para dirigir los esfuerzos administrativos a los sujetos más necesitados. Así, entre los artículos 11 y 17 se establece en el Título II, sobre el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), un sistema diseñado para identificar a los beneficiarios priorizados de las medidas de acceso al Fondo de Tierras, para lo cual, la primera de las variables a tener en cuenta es “a) *Condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante y su núcleo familiar*” (Artículo 14). Además, en cuanto a la asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierra, el artículo 31 del Decreto Ley establece que la selección de los beneficiarios se hará de acuerdo con el Procedimiento Único, lo que implica otro criterio de priorización, que consiste en dar prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado (artículo 40). Finalmente, en cuanto a la asignación de tierras del Fondo, el artículo 20 del Decreto Ley señala que se “deberá respetar un estricto orden de priorización, de forma que las personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social, y que por consiguiente hayan tenido mayores puntajes de RESO, recibirán tierra en primer lugar, y solo se podrá asignar derechos a personas de menores condiciones de vulnerabilidad y menores puntajes, cuando en la respectiva zona seleccionada ya

se haya atendido la demanda de los primeros”.

Esto significa que aunque el artículo 5° incluya como beneficiarios de las medidas de acceso a tierras a personas con cierta capacidad económica, el Decreto Ley prioriza a los más vulnerables, armonizando la legislación con los objetivos del Acuerdo Final. Este tipo de ajustes caben dentro de una conexidad que se entiende como la concordancia con las finalidades y objetivos del Acuerdo Final, y no con una reproducción estricta del tenor literal de lo pactado.

En segundo lugar, respecto de la formalización de tierras parcialmente gratuita para los sujetos enlistados en el artículo 5°, y en conexidad con el punto 1.1.5. del Acuerdo Final, se concluye que los programas de formalización están destinados a la formalización de todas las tierras de los campesinos en Colombia y prioritariamente a proteger los derechos sobre propiedades agrarias pequeñas y medianas, todo ello iniciando con las zonas PDET.

En efecto, el punto 1.1.5 continúa desarrollando el propósito de los programas de formalización de tierras en el marco por el cual se deja al Gobierno Nacional la tarea de formalizar *“progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia.”*

Resulta claro para esta Corte que el propósito de lo acordado consiste en regularizar y proteger, masivamente, los derechos sobre la pequeña y mediana propiedad rural. Para tal fin, busca garantizar *“la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural”*; sin embargo, nada se dice sobre la gratuidad de la formalización de la mediana propiedad, para la que un tratamiento parcialmente gratuito resultaría ser un desarrollo válido y concordante con sus finalidades pues permitiría adelantar la formalización de la propiedad rural bajo un esquema de equidad con la mayor cobertura posible.

El objetivo del Acuerdo es la formalización de toda la tierra campesina en Colombia y dentro de las medidas prioritarias, expresamente se dispone incluir a la mediana propiedad rural. En ese sentido, es claro que bajo el principio de igualdad, y en el objetivo de formalizar el territorio rural, aquellos beneficiarios que tienen mayor capacidad de pago, deben contribuir con algún tipo de contraprestación al logro de lo que se propone.

A ese respecto, el Acuerdo se refiere a la gratuidad de la formalización exclusivamente frente a la pequeña propiedad, generando una diferenciación con fundamento en la extensión de la tierra a formalizar. El criterio de diferenciación que establece el Decreto es más preciso y adecuado en términos de equidad, y está igualmente relacionado con el valor de la propiedad a formalizar, pero toma en consideración un aspecto que resulta más relevante referido a la capacidad de pago.

En ese sentido, lo dispuesto en el artículo 5° en materia de formalización de tierras tiene un vínculo concreto con los contenidos del Acuerdo, y constituye un desarrollo permitido al legislador extraordinario de los objetivos propuestos en el punto 1.1.5. del Acuerdo Final, como es la equidad en la implementación de las medidas de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural en Colombia.

De esta manera, el acceso y la formalización a título parcialmente gratuito previstos en esta disposición cuenta con la conexidad estricta y suficiente ya que permite adelantar el primer paso hacia el acceso democrático y la formalización masiva de los derechos sobre la tierra, y beneficiar a sujetos que, por no ser las personas más vulnerables, marginadas y/o victimizadas, deben hacer una contraprestación por el beneficio de formalización de la tierra.

Por otra parte, el artículo se refiere indistintamente a personas naturales y personas jurídicas, lo que genera una duda respecto a la conexidad con el Acuerdo Final de la inclusión de estas últimas como beneficiarias de estas medidas.⁴⁸³

Al respecto, el punto 1.1.3. del Acuerdo Final, al designar a los beneficiarios de los programas de acceso a la tierra, establece entre ellos a las *“asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente”*, por su parte el punto 1.1.4. sobre acceso integral, establece que el Gobierno deberá *“fomentar la economía solidaria y el cooperativismo de los campesinos”*. Si bien el punto 1.1.5. no hace ninguna referencia a personas jurídicas, en el contexto del Acuerdo Final resulta válido sostener que las medidas están dirigidas a beneficiar personas naturales y también a las personas jurídicas conformadas por cooperativas o asociaciones de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

La Corte considera que la interpretación válida y conexa de esta disposición, debe tener en cuenta lo sostenido en el mismo Decreto Ley 902 de 2017 cuyo artículo 4°, Parágrafo 4° establece lo siguiente: *“Para que las cooperativas o asociaciones a las que se hace referencia en este artículo puedan ser sujetos de acceso a tierra o formalización, todos sus miembros deberán cumplir individualmente con las condiciones establecidas en el RESO.”* La misma regla debe hacerse extensible a la interpretación de las *“personas jurídicas”* a las que se refiere el artículo bajo examen, pues de otra forma se estarían beneficiando de las medidas del Decreto personas que, por ejemplo, no tienen relación con el sector rural, o que están siendo requeridas por las autoridades.

En conclusión, el artículo 5° tiene conexidad estricta y suficiente con el Acuerdo Final, al establecer una obligación de contraprestación a cargo de sujetos con patrimonio entre 250 y 700 SMMLV por los beneficios de acceso y formalización de la tierra, y la expresión *“personas jurídicas”* del artículo 5° del Decreto Ley 902 de 2017 es igualmente conexa, en tanto se refiere a aquellas personas jurídicas constituidas por las cooperativas o asociaciones de campesinos, sin tierra o con tierra insuficiente, cuyos miembros, individualmente, cumplan con todas las condiciones requeridas en el mismo artículo 5°.

Artículo 6°. Sujetos de formalización a título oneroso⁴⁸⁴

De conformidad con los argumentos presentados por el Gobierno Nacional, esta norma se refiere únicamente a las personas que pueden acceder a la formalización de su propiedad rural, a cambio de una contraprestación económica, *“por no ser vulnerables ni marginados”*. De este modo, sostiene que esta disposición complementa el esquema de priorización trazado por los artículos 4° y 5°, además de materializar los puntos 1.1.1 y 1.1.3, así como los principios de priorización y restablecimiento.

Ahora bien, esta norma permite que se consideren beneficiarios de las medidas de formalización de tierras en el marco de la Reforma Rural Integral a “*las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes*” sin establecer un tope o límite.

Esta circunstancia es la razón por la cual, varios intervinientes se oponen a la exequibilidad de la norma por cuanto consideran que los sujetos regulados por la disposición no se encuentran bajo ninguna hipótesis de privación económica o en estado de vulnerabilidad y marginación, que serían, según lo dispuesto en los numerales 1.1.1 y 1.1.3. del Acuerdo Final, la población a la cual deberían dirigirse las medidas de implementación urgente del punto del Acuerdo Final sobre Reforma Rural Integral.

Según varios intervinientes, el fin fundamental de la Reforma Integral es la democratización de la tierra y como parte de ello la desconcentración que actualmente existe. En esta medida, consideran que las disposiciones encaminadas a beneficiar a quienes cuentan con altos patrimonios y no tienen una clara vocación campesina, serían contrarias al espíritu de la reforma y constituirían herramientas regresivas, que terminaría afectando a las poblaciones más pobres para favorecer a sujetos privilegiados.

Al respecto es necesario iniciar por establecer que los sujetos especialmente vulnerables y marginados a los que se refiere el punto 1.1.3. del Acuerdo,⁴⁸⁵ son aquellos para quienes deben ir dirigidas las medidas de acceso a la tierra y particularmente la medida de distribución gratuita del Fondo de Tierras. En el caso del artículo 6, la disposición está dirigida exclusivamente a las medidas de formalización de la tierra, y lo hace a título oneroso en consideración al patrimonio de los sujetos beneficiados.

El punto del Acuerdo que se refiere a las mediadas de formalización es, como ya se ha señalado, el punto 1.1.5. del Acuerdo Final, el cual establece que las medidas de formalización están dirigidas frente a “*todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia.*”⁴⁸⁶

Por lo tanto, el Acuerdo Final no hizo ninguna diferenciación patrimonial entre los beneficiarios de las medidas de formalización de la tierra en el sector rural sino que, antes por el contrario, estableció la meta de formalizar todos los predios de la población campesina en Colombia. Permitir que el Estado pueda adentrarse en la identificación de los predios y su formalización, es una garantía de la legitimidad de los derechos sobre la tierra campesina, que justamente permitirá una distribución equitativa, necesaria para la estabilidad de la paz en el país.

De acuerdo con el punto 1 del Acuerdo Final, Colombia debe desarrollar e implementar una Reforma Rural Integral. La integralidad de la reforma rural en materia de ordenamiento de la propiedad implica no sólo reconocer la propiedad de los campesinos a través de programas de formalización sino también garantizarles a estos mismos actores la seguridad respecto de sus derechos de propiedad y las condiciones para el desarrollo rural. La seguridad de los derechos de propiedad en la práctica, depende de las relaciones entre los diversos habitantes del campo y es por eso que el Decreto Ley 902 de 2017 establece procedimientos para ordenar los derechos de propiedad de todos los campesinos del territorio rural. La integralidad de la reforma rural en materia de reconocimiento de derechos de propiedad implica necesariamente abordar el hecho de que el campo es habitado por diversos actores, organizar los derechos de cada uno y así darle prioridad a los derechos de los campesinos y grupos étnicos, tal como establece el mencionado decreto.

Además, dentro de las medidas para lograr las finalidades del punto 1 del Acuerdo se establece la obligación de actualizar y modernizar el catastro rural y garantizar el uso del suelo de acuerdo con su vocación. Actualizar el catastro rural sólo es posible si las agencias gubernamentales tienen la posibilidad de recoger, registrar y actualizar la información de todo el territorio y todos los predios (individuales y colectivos). De lo contrario, el Estado sólo contaría con información parcial que, en materia de derechos de propiedad, es equivalente a tener un mapa con vacíos de información geográfica. Un catastro rural con vacíos de información es un obstáculo para la identificación de los terrenos baldíos del Estado, así como para el proceso de recuperación de predios a recuperar y, llegado el caso, a expropiar por incumplimiento de la función social de la propiedad. En consecuencia, lo anterior constituye un obstáculo para la asignación de tierra a los sujetos beneficiarios de la reforma rural (sin tierra o con tierra insuficiente).

Así, la medida destinada a formalizar los predios de sujetos con patrimonios superiores a 700 SMLV debe leerse en el contexto de la norma en que se inscribe, y particularmente dentro de las finalidades que se persiguen, para poder entender que excluir a estos sujetos de los procesos de formalización y del Plan de Ordenamiento social de la Propiedad Rural tendría como consecuencia una desarticulación de la reforma que impediría lograr sus objetivos.

Finalmente, es menester entender que la Reforma Rural Integral busca transformar el sistema de demanda de acceso a la tierra, por un sistema de oferta, para lo cual el Estado debe primeramente conocer la situación predial y catastral del sector rural, identificar los baldíos y adelantar las medidas para que el campo esté libre de ocupaciones indebidas y apropiaciones violentas o ilegales de predios privados. En ese contexto la formalización de los predios rurales de todos los campesinos, incluidos aquellos que tienen mayor patrimonio, se convierte en una medida a favor de los más pobres, porque solo de esa forma se podrán identificar los predios baldíos a adjudicar a los campesinos más vulnerables, y solo de esa forma se podrá proteger la propiedad legítima de los campesinos frente los efectos del conflicto armado y otras formas de violencia. Por el contrario, dejar sin formalización tierras del campo Colombiano bajo el argumento de que pertenecen a personas con altos patrimonios, solo puede ayudar perpetuar la inseguridad jurídica en el campo y mantener efectos de la violencia en detrimento de los más vulnerables.

En ese sentido, el hecho de que los sujetos beneficiarios de la formalización bajo el artículo analizado lo sean a título oneroso, resulta coherente con el artículo precedente y conexo con las finalidades del Acuerdo Final.

En conclusión, el artículo 6 del Decreto Ley 902 de 2017 tiene una conexidad estricta y suficiente con al Acuerdo Final, y resulta concordante con las finalidades del mismo..

Artículo 7°. Contraprestación por el acceso y/o formalización de la tierra⁴⁸⁷

Para el Gobierno Nacional, esta disposición continúa con el esquema lógico normativo trazado en los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto Ley

902 de 2017, puesto que busca “fijar la manera en que deben contribuir económicamente a la adjudicación de tierras o a la formalización de la propiedad” los sujetos que tienen alguna capacidad económica. En consecuencia, afirma que este artículo refleja los puntos 1.1.1, 1.1.3. y 1.1.5 del Acuerdo Final. Por su parte, manifiesta que el párrafo 3° del artículo desarrolla el Capítulo Étnico del Acuerdo (punto 6.2).

Es pertinente señalar que los puntos del Acuerdo Final no hacen referencia al pago de una contraprestación por las medidas de acceso a tierras o formalización que se establezcan en desarrollo de la Reforma Rural Integral. No obstante, se observa que establecer una contribución económica para retribuir los servicios de acceso y formalización, para sujetos que tienen un patrimonio que les permite realizar algunos pagos, en principio, no se opone a las medidas previstas en el Acuerdo, máxime cuando el Acuerdo Final hace referencia a la población rural más pobre y marginada como beneficiaria de medidas gratuitas de acceso y en cuanto a la formalización, la gratuidad se refiere únicamente a la pequeña propiedad rural. Por ende, al enfatizar el Acuerdo Final en que tales servicios deben brindarse sin costo, es posible inferir que pueden prestarse otros a cambio de una contraprestación.

En tal sentido, lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto Ley 902 de 2018, resulta conexo con las finalidades del Acuerdo Final y no atenta contra nada de lo allí consignado.

Artículo 8°. Obligaciones ⁴⁸⁸

Según el sustento presentado por el Gobierno Nacional, las obligaciones que se imponen a los beneficiarios de los programas de acceso a tierras y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito de la propiedad buscan “preservar el espíritu de la Reforma Rural Integral (...) y prevenir que se desnaturalice” su sentido. Así mismo, considera que los párrafos 1° al 4° pretenden “reforzar adicionalmente” dichos deberes mientras que el 5° es una salvaguarda a los derechos de los pueblos indígenas respecto a su territorio. De este modo, advierte que algunas de estas obligaciones se encuentran previstas en el punto 1.1.6 del Acuerdo Final,⁴⁸⁹ mientras que otras expresan el “espíritu general” de la Reforma, en los puntos 1.1.1, 1.1.3 y 1.1.4 del Acuerdo.

Para la Sala, en forma general, las obligaciones que el artículo 8° del decreto ley establecen para los beneficiarios a título gratuito y parcialmente gratuito de los programas de acceso de tierras, se encaminan a implementar el Acuerdo Final y guardan una relación de proximidad con las materias allí reguladas. Así, se imponen limitaciones razonables, derivadas del punto 1.1.6 del Acuerdo y de sus propósitos generales.

Es preciso indicar que la palabra “formalización” incluida en el artículo resulta inadecuada y contraria lo dispuesto en la misma norma, por cuanto el párrafo 4 establece que lo dispuesto en el artículo no afecta a predios privados que no hayan sido objeto de acceso, y justamente la formalización a la que hace referencia el presente decreto solo opera frente a predios privados del sector rural, puesto que los bienes baldíos solo pueden ser objeto de adjudicación. Al respecto sostiene el decreto en su artículo 8:

“Párrafo 4. Lo dispuesto en el presente artículo no aplica cuando se trate de predios privados que no hayan sido objeto de programas de acceso a tierras, para los cuales rigen las disposiciones legales vigentes.”

Bajo esa perspectiva, resulta claro que lo dispuesto en los párrafos del citado artículo se refiere a las herramientas destinadas a garantizar la propiedad de los beneficiarios de las medidas de acceso a título gratuito y parcialmente gratuito, para lo cual, la restricción de transferencia de dominio y uso por 7 años, se articula con (i) la orden a notarios y registradores de abstenerse de otorgar e inscribir escrituras que permitan dichas transferencias,⁴⁹⁰ (ii) subrogar dichas restricciones a cuando se disponga de la transferencia de los predios durante el tiempo de la restricción,⁴⁹¹ (iii) la ANT puede ejercer la facultad sancionatoria frente a quienes incumplan con las obligaciones previstas respecto de los predios provenientes del fondo de tierras, los numerales 1 a 3,⁴⁹² (iv) los predios privados formalizados se registrarán por las disposiciones legales vigentes y, finalmente⁴⁹³ (v) los pueblos y comunidades indígenas solo están sometidos a la obligación de “No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables”.⁴⁹⁴

Todas estas medidas, (excluyendo las restricciones respecto de los derechos formalizados) resultan coherentes con las finalidades perseguidas por el Acuerdo, en particular el punto 1.1.6. que establece: “con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las personas beneficiarias y de evitar la concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra y los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un período de 7 años.” Es necesario acotar que el Acuerdo tiene una imprecisión terminológica en cuanto se refiere a “baldíos formalizados” lo que justamente pudo haber dado lugar a la redacción del artículo 8°. Como ya se ha manifestado en esta decisión, los baldíos no pueden ser objeto de formalización, puesto que solo puede accederse a su propiedad a través de la adjudicación que de ellos haga el Estado, ya que se trata de bienes imprescriptibles e inalienables.

En conclusión, la Corte Constitucional considera que el artículo 8 sub examine desarrolla un contenido específico del acuerdo y concuerda con las finalidades del mismo en tanto diseña las medidas para proteger y estabilizar los derechos de acceso a tierras rurales, a través de medidas que procuran evitar la concentración de la tierra distribuida. Esta conclusión respecto de la conexidad de la disposición con el Acuerdo Final no implica un juicio respecto de la constitucionalidad de la medida, el cual se realizará con detalle más adelante, por encontrar la Corte que en la redacción del artículo se encuentra una expresión incompatible con los postulados de la Carta Política.

Los artículos 9 y 10 del Decreto 902 de 2017⁴⁹⁵, implementan medidas concordantes con el Acuerdo Final, en particular con el enfoque de género y el enfoque étnico que son transversales al mismo. Por lo tanto, la Corte no encuentra ninguna dificultad en establecer la conexidad estricta y suficiente de estas disposiciones con lo acordado.

El Título II versa sobre el registro de sujetos de ordenamiento - RESO para lo cual crea el registro como una herramienta administrada por la Subdirección de sistemas de información de Tierras de la ANT y como un instrumento de planeación y ejecución gradual de la política pública, al igual que para identificar los beneficiarios del Fondo de Tierras (artículo 11). A su vez, establece que tales beneficiarios son los sujetos que tratan los artículos 4° y 5°, además, de los criterios de identificación de tales sujetos individuales y colectivos (artículo 12). Adicionalmente, crea un módulo étnico en el RESO y establece sus criterios de priorización (artículo 13), al igual que los criterios para la

asignación de puntos para el RESO (artículo 14), las condiciones y el procedimiento para el ingreso y calificación, en donde se aclara que la inscripción y puntuación asignada no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, ni otorgan derechos o expectativas diferentes a las del ingreso (artículo 15). Finalmente, establece a cargo de la ANT la obligación de promover la inscripción en el RESO (artículo 16) y un programa especial de dotación de tierras para comunidades Rom (artículo 17).

Estas disposiciones desarrollan el punto 1.1.3. del Acuerdo Final, sin embargo, se procede a analizar detalladamente algunos artículos de este capítulo que, para algunos intervinientes, presentan dificultades en cuanto a su conexidad:

Artículo 11. Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO-⁴⁹⁶

Según lo indica el Gobierno Nacional esta norma desarrolla el punto 1.1.3 del Acuerdo Final, en el cual se prevé que la autoridad administrativa competente “*elaborará un registro único de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral que será utilizado como insumo para la implementación de estos mecanismos*”.

El artículo establece que el RESO “*constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva.*” Esta disposición concuerda con lo dispuesto en la introducción del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral, en cuanto toma en consideración la progresividad en el acceso a la propiedad rural, así:

“Que una verdadera transformación estructural del campo requiere 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.”

Por su parte, la “*reserva de lo posible*” refleja diversos aspectos del acuerdo en donde se alude a lo posible, como un límite razonable para el cumplimiento de las obligaciones y finalidades allí plasmadas. Así por ejemplo se puede verificar de los siguientes párrafos del primer punto del acuerdo:

Principios. En la implementación de lo acordado en el punto “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se tendrán en cuenta los siguientes principios:

(...)

Bienestar y buen vivir: el objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades.

(...)

Beneficio, impacto y medición: teniendo en cuenta la priorización, la RRI debe beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos y ciudadanas, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible, y medir sus efectos en cada proyecto y región.

(...)

Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra: mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella

1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: (...) reformas normativas y de política pública que permitan en un tiempo limitado y cuando sea posible: • Regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, siempre que no haya despojo o mala fe • Garantizar la función social y ecológica de la propiedad • Facilitar el acceso a los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente • Promover el uso productivo de la tierra. (...)”

Es por lo tanto evidente que la finalidad del acuerdo es establecer una reforma integral a largo plazo, que se implementará de forma progresiva, sin que se hayan comprometido al cumplimiento de tareas que superen las capacidades del Estado. Por el contrario, los negociadores fueron conscientes de la magnitud de la meta a alcanzar y desde su formulación, establecieron en el acuerdo una reserva de lo posible, que coincide con lo estipulado en el artículo sub examine.

En conclusión, la Corte verifica que el artículo 11 implementa un contenido concreto del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral, y concuerda en sus finalidades con aquellas expresadas por el acuerdo, especialmente con la progresividad y la integralidad de las medidas. Por lo tanto existe una conexidad estricta y suficiente que legitima el uso de las facultades excepcionales del Presidente para expedir el citado artículo.

Por su parte el artículo 12, “*Módulo del RESO para el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral*”,⁴⁹⁷ resulta conexo con lo dispuesto en el punto 1.1.3. del acuerdo, al establecer un sistema de registro de beneficiarios que permita implementar criterios de priorización para favorecer a la población rural más pobre y afectada con el conflicto.

Conexo con las finalidades de lo acordado, el Decreto 902 de 2017, en el artículo 13⁴⁹⁸ crea un módulo étnico en el RESO y establece sus criterios de priorización, que se complementan con los criterios para la asignación de puntos para el RESO del artículo 14.⁴⁹⁹ En el artículo 15⁵⁰⁰ se establecen las condiciones y el procedimiento para el ingreso y calificación, y se aclara que la inscripción y puntuación asignada no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, ni otorgan derechos o expectativas diferentes a las del ingreso. Por su parte el artículo 16⁵⁰¹ establece a cargo de la ANT la obligación de promover la inscripción en el RESO.

Los artículos señalados se encargan de desarrollar los elementos de priorización de beneficiarios de las medidas de acceso a tierras, a través del RESO, en estricta conexidad con lo establecido en el acuerdo, específicamente en el punto 1.1.3. en cuanto determina que será la ley –en este caso el Decreto Ley, que resulta materialmente equivalente- la que defina los requisitos y criterios para la selección de los beneficiarios.⁵⁰²

Por su parte, el artículo 17⁵⁰³ establece un “Programa Especial de Dotación de Tierras para Comunidades Rom”. Para el Gobierno Nacional, esta norma desarrolla el Capítulo Étnico del Acuerdo Final (punto 6.2) toda vez que incluye al pueblo Rom dentro de los beneficiarios de la Reforma Rural Integral. La norma incluye la expresión “y reconocimiento de derechos de uso” que requiere de un análisis más detallado.

Al respecto, el punto 1.1.2 del Acuerdo previó que además de las medidas para acceso a tierras como adjudicación y créditos, el Gobierno debía implementar medidas que generaran la posibilidad de establecer derechos reales de uso sobre predios rurales. Al respecto sostiene el cuarto párrafo del citado punto:

Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria.

Como se explicó ampliamente en el análisis sobre el requisito de reserva de ley, el Acuerdo Final no constituye un parámetro de control constitucional que tenga el alcance de fijar reservas estrictas de ley, puesto que ello está exclusivamente reservado a la Constitución. Además una lectura contextualizada del Acuerdo, permite concluir que se trata de un documento programático –no jurídico– que permite realizar un examen de conexidad teleológico a la luz de las finalidades perseguidas por su texto, y no como un control que se ejerce de forma literal sobre el mismo. Además, no puede dejarse de lado que en el momento en que se concluyó el acuerdo sobre la reforma rural integral, (mayo de 2013), aún no se había planteado la posibilidad de dotar al Presidente de facultades legislativas extraordinarias dirigidas a implementar lo acordado, de forma que no es posible exigir a los negociadores que se hubiesen anticipado y previsto el uso de las mismas.

En ese sentido, bajo una lectura sistemática y contextualizada del Acuerdo Final, y teniendo en cuenta la naturaleza del examen de conexidad que esta misma Corte ha establecido, la expresión “el Gobierno tramitará una ley” implica la obligación a cargo del Gobierno nacional de adelantar las gestiones necesarias para impulsar una norma, de rango legal, que permita promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso. La finalidad de lo acordado es la creación de la norma de rango legal, y justamente se impone expresamente la designación de la tarea al Gobierno, por lo cual, para la Corte Constitucional queda suficientemente claro que el artículo 17 del decreto analizado, constituye un desarrollo conexo con lo acordado en este punto del acuerdo, que además concuerda perfectamente con sus finalidades.

De ninguna manera podría entenderse que el punto 1.1.2. del Acuerdo Final defiere a una norma legal específica y diversa de las medidas de implementación del Acuerdo Final la regulación de otras formas de acceso a la tierra distintas de las previstas en dicho documento, pues ello implicaría desfigurar el sentido del examen de conexidad, y convertir al Acuerdo Final, no solo en un parámetro de control constitucional, sino en una norma constitucional con la capacidad de crear reservas estrictas de ley.

Por otra parte, es preciso señalar que la finalidad del Decreto Ley 902 de 2017 es la de adelantar medidas para la implementación de la reforma rural integral, de forma participativa y democrática, facilitando el acceso a tierras rurales a los campesinos más vulnerables. Las comunidades Rom, en tanto que grupo étnico minoritario, son consideradas como beneficiarias de las medidas del decreto en la medida en que sus particularidades y características identitarias sean compatibles con el trabajo campesino y el sector rural colombiano.

Desde esta perspectiva, si bien el Estado reconoce la protección integral del pueblo Rom como grupo étnico⁵⁰⁴ y entiende que el nomadismo hace parte de su características identitarias, no por ello puede dejar de garantizar derechos como la vivienda digna o el acceso a la tierra para aquellos miembros de la comunidad, o comunidades que así lo requieran para el desarrollo de sus proyectos y actividades. Así lo han venido haciendo algunas entidades del Estado que brindan facilidades a los Rom para acceder a los beneficios para desarrollar proyectos agrícolas.⁵⁰⁵

Así, si bien las *Kumpanias* Rom en Colombia están ubicadas cerca de la población urbana donde tradicionalmente desarrollan sus actividades, dentro de sus usos y costumbre, la crianza y doma de caballos (chalanería), por ejemplo, tiene relación con el sector campesino y resulta compatible con el acceso a tierras. Por lo tanto la posibilidad de dar acceso a la tierra para que desarrollen proyectos agrícolas productivos no resulta atentatoria de sus derechos, sino que antes por el contrario, se convierte en una medida de protección, que facilita la obtención de recursos para la comunidad y con ello se dirige a proteger su pervivencia.

Conexidad en sentido estricto y suficiente de las disposiciones del Título III (Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral)

El Título III del Decreto Ley desarrolla de forma estricta y suficiente los contenidos concretos del Acuerdo Final, particularmente el punto 1.1. titulado justamente *Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral*.

Así en estricto desarrollo de lo dispuesto en el Acuerdo, el artículo 18⁵⁰⁶ crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas; cada una de las cuales cuenta con unos bienes específicos además de los recursos destinados por la Nación. Dispone su administración por la Agencia Nacional de Tierras. Además, establece recursos específicos para el saneamiento de los resguardos en los casos en que durante la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural se identifiquen predios al interior de resguardos o reservas indígenas ocupados o poseídos por personas ajenas a la comunidad y su reubicación (artículo 19)⁵⁰⁷.

En concordancia con los objetivos de priorización dispuestos en el Acuerdo final en el punto sobre Reforma Rural Integral, el artículo 20,⁵⁰⁸ establece que se deberá respetar un estricto orden de priorización en la asignación de derechos para el beneficio de los más vulnerables económica y socialmente.

El artículo 21 dispone que una medida de protección a los derechos de los campesinos, al establecer que los bienes rurales baldíos o fiscales adjudicados serán inembargables, imprescriptibles e inalienables por un término de 7 años, lo que implementa y desarrolla lo

dispuesto en el punto 1.1.6. del Acuerdo, que al respecto establece:

"1.1.6. Tierras inalienables e inembargables: con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las personas beneficiarias y de evitar la concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra y los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un período de 7 años."⁵⁰⁹

En el decreto, la protección se complementa con la medida de imprescriptibilidad del derecho, lo que permite evitar cualquier conflicto que surja por esa vía y que pretenda extinguir el derecho del adjudicatario. En consecuencia la Corte constata la conexidad estricta y suficiente del artículo analizado.

De otra parte, el artículo 22⁵¹⁰ enlista los bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras solo para efectos de administración, como por ejemplo, aquellos entregados en forma material a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación, esto, "*sin alterar la destinación de dichos bienes para comunidades indígenas*". Al respecto el Gobierno Nacional sostiene que esta disposición es un desarrollo del Capítulo Étnico del Acuerdo Final (punto 6.2), que reconoce la perspectiva cultural de los grupos étnicos. Agrega que los bienes enlistados son "*predios que forman parte de los territorios ancestrales de pueblos indígenas pero que por alguna de diversas razones jurídicas o fácticas no ha sido formalmente titulados e incorporados a los correspondientes resguardos*".

En este sentido, el Capítulo Étnico del Acuerdo, en su punto 6.2.3 "*Salvaguardas y garantías Salvaguardas sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia.*" En su literal a. en materia de reforma rural integral señala:

"se incluirá a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras."

Así a la luz de lo acordado en el punto 6.2., se entendería que la administración a que hace referencia el artículo analizado está dirigida a adelantar las gestiones necesarias para lograr el "*saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de tierras*" y "*sin alterar la destinación de dichos bienes para comunidades indígenas*", de los predios enlistados en la norma, a saber:

1. Los bienes del Fondo Nacional Agrario que han sido entregados en forma material a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación. 2. Los territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación, así como los predios que se encuentren al interior de un resguardo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994. En todo caso no podrán ser parte del fondo de tierras en favor de los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley los baldíos donde estén establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat en los términos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994. 3. Las reservas indígenas constituidas por el INCORA. 4. Los predios que sean adquiridos en cumplimiento de órdenes judiciales en firme para la constitución, saneamiento y/o ampliación mientras culmina el respectivo proceso de formalización. 5. Los territorios de comunidades indígenas que se encuentren en las zonas de reserva forestal a que se refiere la Ley 2 de 1959, que aún no han sido titulados. 6. Los territorios ancestrales y/o tradicionales de que trata el Decreto 2333 de 2014, mientras surta su proceso de titulación y tengan la respectiva medida cautelar.

En ese sentido, la norma concuerda con las finalidades del capítulo étnico del Acuerdo, que al referirse a la reforma rural integral señala que se garantizarán "*los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.*" Por lo tanto, esta Corte concluye que el artículo 22 del Decreto Ley 902 de 2017 tiene estricta conexidad con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, particularmente en lo que respecta al capítulo étnico.

El artículo 23⁵¹¹ establece a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural el acompañamiento de los programas de tierras ejecutados por la ANT con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente y la articulación entre la ANT y el Gobierno Nacional para que las medidas de acceso a tierras permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, para el crecimiento económico y la superación de la pobreza. Esto concuerda perfectamente con el principio de integralidad al que hace referencia el punto 1 del acuerdo⁵¹² y cuyos compromisos se desarrollan ampliamente en el punto 1.1.4. del mismo, de tal forma que se verifica que entre este artículo y el Acuerdo Final existe una conexidad estricta y suficiente.

En cuanto al Artículo 24. Articulación para el acceso integral,⁵¹³ el mismo desarrolla las medidas de coordinación institucional para hacer efectivo el principio de integralidad. Algunas intervenciones manifestaron reservas respecto de la conexidad del Parágrafo 1° que sostiene: "*La Agencia Nacional de Tierras podrá comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente.*" Para el Gobierno Nacional, el Parágrafo 1° de este artículo:

"debe entenderse en el sentido de una colaboración entre entidades públicas que se habrá de traducir en la adjudicación de tierras a personas que, habiendo sido excombatientes, hayan adquirido la condición de ciudadanos civiles y, en esa calidad, encuadren dentro de los grupos vulnerables priorizados por este Decreto para efectos de recibir la propiedad o la formalización de predios rurales".

Esta argumentación se complementa con lo acordado en el Acuerdo Final, sobre reincorporación y puntualmente, con el punto 3.2.2.6 *Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social*", en el que se establece el compromiso de: "*b. Identificación de programas y proyectos productivos sostenibles. Con base en los resultados arrojados por el censo, se identificarán los posibles programas y proyectos productivos para vincular el mayor número posible de hombres y mujeres hoy pertenecientes a las FARC-EP.*"

El desarrollo de los proyectos productivos acordados, requerirá de tierras que puedan ser útiles para tales fines, y en ese sentido, una interpretación integral y sistemática del Acuerdo permite entender que la competencia de la ANT de comprar tierras "*para adjudicarlas a entidades de derecho público*" resulta conexas con la implementación del punto 1 del Acuerdo. En efecto, la Reforma Rural Integral tiene

como propósito modificar el ordenamiento jurídico para garantizar el acceso y la formalización de la propiedad rural para los campesinos sin tierra y con tierra insuficiente. De esta forma, la autorización para que la ANT adquiriera tierras con la finalidad de adjudicarlas a entidades públicas para que estas desarrollen programas de reincorporación, habida cuenta de que los proyectos productivos para los cuales serán destinadas, se basan en las necesidades de las personas que se reincorporan a la vida civil, es justamente una forma de garantizar el acceso a la tierra de los campesinos más vulnerables del país, aquellos campesinos que acudieron a las armas y que actualmente no cuentan con un medio de sustento, por lo que la medida se constituye como una herramienta para garantizar la estabilidad del paz lograda por el Acuerdo Final. Siendo este el objetivo fundamental del Acuerdo, todo esfuerzo encaminado a lograrlo resulta conexo, en particular si desarrolla las medidas necesarias para articular lo previsto en sus distintos capítulos, como resulta con la norma en comento, que coordina la creación de un fondo de tierras y una Agencia Nacional encargada de su administración, con la necesidad de garantizar la estabilidad de la paz través de proyectos productivos sostenibles que garanticen condiciones de vida dignas para las personas reincorporadas a la vida civil.

Así las cosas, el Parágrafo 1° del artículo 24 cuenta con conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final.

Conexidad en sentido estricto y suficiente de las disposiciones del Título IV (formas de acceso)

El Título IV del decreto ley regula las formas de acceso a la tierra, en concordancia y estricto desarrollo de los contenidos dispuestos en los puntos 1.1.1 y 1.1.2. del Acuerdo Final.⁵¹⁴ Así, contempla la adjudicación directa de los predios baldíos y fiscales a personas naturales en regímenes de UAF (artículo 25). Igualmente, establece que existirá prelación en la adjudicación de baldíos para los ocupantes de los mismos y la titulación de la extensión ocupada como una excepción al criterio de la UAF, bajo ciertas condiciones. Respecto a las solicitudes de adjudicación en proceso antes de la entrada en vigencia de esta normativa, indica que serán tramitadas mediante el régimen más favorable y en caso de tratarse de la Ley 160 de 1994 exceptúa la aplicación de una de sus disposiciones (artículo 26). Lo mismo dispone para la titulación, siempre que se haya probado la ocupación con anterioridad a la vigencia del decreto ley (artículo 27). De otra parte, señala que para los casos reseñados en el artículo 27 y los del artículo 81 de la normativa no se podrá decidir sobre el derecho a la adjudicación hasta tanto no se tomen las decisiones del caso en el marco del proceso de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios (artículo 28).

En cuanto al Artículo 25. Adjudicación directa. 515 Según la argumentación presentada, para el Gobierno Nacional esta norma desarrolla en detalle la adjudicación directa de tierras, por lo cual *“es una materialización directa del punto 1.1.1. del Acuerdo Final, que prevé la adjudicación de tierras a través del Fondo de Tierras”* y señala que los beneficiarios de la distribución de tierras son los mismos de los artículos 4° y 5° del decreto ley, es decir, *“los mismos beneficiarios previstos en el punto 1.1.3 del Acuerdo Final”*. De otra parte, afirma que la disposición que restringe la adjudicación únicamente a zonas focalizadas en las que exista una intervención articulada del Estado que garantice la actividad productiva sostenible se encuentra en armonía con el punto 1.1.4. que establece la necesidad de garantizar el acceso integral a la tierra que incluya el desarrollo de proyectos productivos que permitan el bienestar.

El artículo establece el beneficio de adjudicación directa que debe realizarse a través del procedimiento único y en consonancia con los criterios priorización para beneficiar a la población más pobre determinados en el decreto, lo cual concuerda perfectamente con el Acuerdo Final.

En relación con el inciso tercero del artículo 25, según el cual *“[e]ste tipo de adjudicación sólo podrá hacerse en zonas focalizadas donde exista una intervención articulada del Estado que garantice que la actividad productiva sea sostenible en el tiempo”*, es pertinente indicar que este precepto normativo impone una exigencia que se relaciona con el principio de Integralidad⁵¹⁶ previsto en el Acuerdo Final, y que se articula con lo previsto en el punto 1.1.4 (acceso integral) del mismo. El objetivo del acuerdo sobre Reforma Integral no se limita a garantizar la democratización en el acceso a las tierras rurales, sino en asegurar el acompañamiento necesario para garantizar el acceso a las condiciones que faciliten la sostenibilidad de los proyectos agrícolas y el desarrollo de las regiones. La exigencia de que la adjudicación se dé exclusivamente en las zonas focalizadas, esto es, en aquellas zonas en que el Estado adelanta una intervención que realice el ordenamiento social de la propiedad rural, la identificación catastral de los predios y a través de ello garantice la sostenibilidad de la actividad productiva, es perfectamente conexas con los contenidos del principios del punto 1. y con el numeral 1.1.4. del Acuerdo final.

En los artículos 26 a 28, el Decreto Ley 902 de 2017 desarrolla aspectos del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (punto 1.1.1.) establecidos en el Acuerdo. Así, el artículo 26⁵¹⁷ establece que existirá prelación en la adjudicación de baldíos para los ocupantes de los mismos y la titulación de la extensión ocupada como una excepción al criterio de la UAF, bajo ciertas condiciones. Respecto a las solicitudes de adjudicación en proceso antes de la entrada en vigencia de esta normativa, indica que serán tramitadas mediante el régimen más favorable y en caso de tratarse de la Ley 160 de 1994 exceptúa la aplicación de una de sus disposiciones. Lo mismo dispone para la titulación, siempre que se haya probado la ocupación con anterioridad a la vigencia del decreto ley (artículo 27⁵¹⁸). De otra parte, señala que para los casos reseñados en el artículo 27 y los del artículo 81 de la normativa no se podrá decidir sobre el derecho a la adjudicación hasta tanto no se tomen las decisiones del caso en el marco del proceso de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios (artículo 28⁵¹⁹). Estos desarrollos tienen relación directa con los contenidos concretos del punto 1.1.1. del Acuerdo Final,⁵²⁰ de manera que la Corte no encuentra problema alguno sobre la conexidad estricta y suficiente requerida.

El Artículo 29⁵²¹ da inicio al “Capítulo 2. Subsidio Integral de Acceso a Tierras” y desarrolla puntualmente una de las medidas previstas en el punto 1.1.2. del Acuerdo Final. La disposición crea el Subsidio Integral de Acceso a Tierra (SIAT) como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo. El Gobierno Nacional sustenta en su argumentación que esta norma crea SIAT *“como un aporte estatal destinado a financiar tanto la compra de las tierras como los proyectos productivos que acompañaran las adjudicaciones, trazando algunas reglas para la asignación de los subsidios”*.

Ahora bien, el inciso segundo del artículo 29 crea una restricción para los beneficiarios de acceso y formalización de tierras a título gratuito, según la cual aquellos que hayan sido beneficiarios de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el Decreto Ley 902 de 2017, podrán solicitar el SIAT *“únicamente para la financiación del proyecto productivo”*.

Tal restricción resulta conexa con el Acuerdo Final si se articula con lo sostenido en el punto 1.1.5, de conformidad con el cual *“en caso de que la propiedad formalizada sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), el pequeño propietario y propietaria formalizados podrán también beneficiarse del plan de acceso del Fondo de Tierras y de los mecanismos alternativos como crédito y subsidio para compra para contribuir a superar la proliferación de minifundios improductivos”*.

En este sentido, el objetivo perseguido por el Acuerdo al respecto consiste en que el subsidio como una herramienta de acceso para compra de tierras debe estar disponible, tanto para los campesinos sin tierra como para aquellos que no tienen tierra suficiente, esto incluye a quienes fueron beneficiarios de adjudicaciones o procesos de formalización de tierra cuya extensión es inferior a una UAF en virtud de leyes anteriores.

El artículo 30,⁵²² precisa que el otorgamiento del Subsidio Integral para Acceso a Tierras se realizará en las zonas focalizadas con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio, pero en las zonas no focalizadas se tendrá en cuenta el avalúo arrojado por el catastro como referencia para su valor comercial. A su vez, el decreto determina que la asignación del subsidio integral de acceso a la tierra se hará de conformidad con el Procedimiento Único (artículo 31)⁵²³ y sujeta la operación de los recursos a reglas como la apertura de cuentas individuales, la conformación de un Registro de Inmuebles Rurales, que puede incluir los del Fondo de Tierras, la posibilidad de elegir predios por fuera del registro, y el giro de los recursos y la condición resolutoria después de 12 meses del depósito con dos ofertas y sin que se haya efectuado la compra (artículo 32).⁵²⁴ Igualmente, determina que si el predio elegido por el beneficiario del subsidio pertenece al Fondo de Tierras para la RRI, éste deberá manifestar expresamente su voluntad de sustituir el subsidio por la adjudicación, para lo cual la ANT expedirá un acto administrativo que lo adjudique (artículo 33).⁵²⁵ Finalmente, en los casos en que el beneficiario del SIAT fallezca, indica que procederá la condición resolutoria y se seleccionará un nuevo beneficiario (artículo 34).⁵²⁶

La Corte encuentra que estos artículos desarrollan contenidos precisos del Acuerdo Final, y especialmente el punto 1.1.2.: *“subsidio integral para la compra de tierras por parte de las personas beneficiarias”* y apertura de *“una nueva línea de crédito especial subsidiada de largo plazo para la compra de tierras por parte de la población beneficiaria”*, así como el punto 1.1.4.: *“proyectos productivos para los beneficiarios del Fondo de Tierras”*. Son medidas coherentes con el contexto normativo en que se inscriben y su finalidad concuerda con los fines perseguidos por el Acuerdo Final.

Por último, el artículo 35⁵²⁷ como tercera forma de acceso a tierras, contempla el Crédito Especial de Tierras para sujetos a título gratuito y parcialmente gratuito con una tasa subsidiada y con mecanismos de aseguramiento definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, la cual establecerá los montos, términos y condiciones. Esto concuerda con lo establecido en el Acuerdo Final en los puntos 1.1.2.: *“apertura de una nueva línea de crédito especial subsidiada de largo plazo para la compra de tierras por parte de la población beneficiaria”* y 1.1.3.: *“criterios de priorización de beneficiarios de los programas de la RRI”*.

Por todo lo expuesto la Corte Concluye que los artículos del capítulo V del Decreto Ley 902 de 2017, tienen estricta y suficiente conexidad con lo establecido en el Acuerdo sobre Reforma Rural Integral.

Conexidad en sentido estricto y suficiente de las disposiciones del Título V: Formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica

El artículo 36 *Formalización de predios privados*,⁵²⁸ dispone las herramientas para que la ANT, a través del Procedimiento Único, cuando no haya oposición, pueda declarar la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada. El artículo 37 *Elección de formalización de la propiedad por vía administrativa*,⁵²⁹ privilegia la vía del artículo 36 en los procesos sin oposiciones que hayan sido iniciados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y por Agencia Nacional de Tierras. Por su parte el artículo 38⁵³⁰ establece *una Acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación*, y finalmente, el artículo 39⁵³¹ establece la Acción de nulidad agraria, como un recurso judicial efectivo para objetar la legalidad de los actos administrativos definitivos expedidos, diferenciando en el término de caducidad para quienes hicieron parte del procedimiento único y los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios y no participaron en el proceso.

Sin perjuicio del examen detallado de constitucionalidad que se realizará sobre cada una de las disposiciones, la Corte pudo verificar que los artículos 36 a 39 del Decreto Ley 902 de 2017 desarrollan contenidos concretos del Acuerdo Final, específicamente, respecto de los puntos 1, acápite preliminar: principio de la regularización de la propiedad, definida como la *“lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños”*, sin afectar la propiedad privada; y el punto 1.1.5.: proceso de *“formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural”*, en virtud del cual el Gobierno Nacional *“formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia”*, para cuyo cumplimiento el Gobierno deberá, entre otras: *“(iii) crear un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.”*

La integralidad de la reforma rural sólo puede garantizarse si los programas de formalización se realizan en el marco de la organización y rectificación de los derechos de propiedad legítimos, recuperando para sus propietarios las tierras de aquellos cuya tenencia es ilegítima o ilegal, y asignando los derechos de propiedad a aquellos que no tienen tierra. Si los programas de formalización no se realizan dentro de ese marco global, no es posible cumplir con el objetivo de garantizar y proteger los derechos de propiedad de los campesinos. Así la finalidad del Acuerdo coincide estrictamente con la finalidad de los artículos 36 a 39 del Decreto Ley 902 de 2017. Por lo tanto, la Corte considera que las disposiciones examinadas tienen conexidad estricta y suficiente con el Acuerdo Final.

Conexidad estricta y suficiente de las normas del Título VI implementación del ordenamiento social de la propiedad rural

El Título VI del Decreto 902 de 2017 se refiere a la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural. Este ordenamiento está diseñado como una metodología con especial énfasis en la participación comunitaria, destinada a generar la identificación y saneamiento de los predios rurales del país, desde una perspectiva integral que permita, no solamente identificar las diferentes características y vocación de uso de los predios, sino poder identificar las falencias y necesidades de la población que vive y trabaja en ellos.

El ordenamiento social de la propiedad rural es una de las piezas clave en este nuevo sistema planteado por la Reforma Rural Integral,

porque es la identificación y ordenamiento de la propiedad rural a través de la focalización de zonas, lo que permite el saneamiento progresivo de toda la propiedad rural en Colombia, y facilita la intervención adecuada del Estado para la sostenibilidad del desarrollo en el sector rural. Solo a partir de la focalización y el ordenamiento social de la propiedad rural, es entendible el cambio hacia un sistema de oferta, mucho más ordenado y eficiente, que reemplaza el antiguo sistema por demanda de la Ley 160 de 1994.

De acuerdo con el punto 1 del acuerdo de paz, Colombia debe desarrollar e implementar una Reforma Rural Integral. La integralidad de la reforma rural en materia de ordenamiento de la propiedad implica no sólo reconocer la propiedad de los campesinos a través de programas de formalización sino también garantizarles a estos mismos actores la seguridad respecto de sus derechos de propiedad y las condiciones para el desarrollo rural. La seguridad de los derechos de propiedad en la práctica depende de las relaciones entre los diversos habitantes del campo y es por eso que el decreto establece procedimientos para ordenar los derechos de propiedad de TODOS los habitantes del territorio. La integralidad de la reforma rural en materia de reconocimiento de derechos de propiedad implica necesariamente abordar el hecho de que el campo es habitado por diversos actores, organizar los derechos de cada uno y así darle prioridad a los derechos de los campesinos y grupos étnicos, tal como establece el decreto.

La formalización de predios en Colombia, hasta hace pocos años, se realizó de manera parcial y fragmentada generando desorden e inseguridad jurídica para campesinos y otros habitantes del campo.⁵³² Esta desorganización es uno de los principales obstáculos para la recuperación de tierras y para la constitución del Fondo de Tierras porque el estado colombiano no sabe quién sí tiene derecho y quién no sobre la tierra. El Decreto Ley 902 de 2017 pretende solucionar ese problema de la política pública al establecer procedimientos de formalización masiva a través de barrido predial, que significa organizar integralmente el territorio, generando información completa y confiable sobre todos los derechos de propiedad legales y legítimos sobre la tierra. Sin procedimientos integrales que permitan clarificar, asignar, formalizar, restituir, recuperar y administrar la tierra, no será posible identificar la tierra para dar acceso a los campesinos, ni recuperar la tierra que está en manos de aquellos que tienen más cantidad de tierra de la que deberían, para constituir el Fondo de Tierras. Por eso, estos procedimientos cumplen con los criterios de conexidad estricta y suficiente con respecto de los objetivos del acuerdo, en particular con el objetivo de garantizar el acceso prioritario para los campesinos y garantizarles los derechos de propiedad.

El Título VI sobre *implementación del ordenamiento social de la propiedad rural* está dividido en tres capítulos. El primero, que es el más extenso, se refiere a las generalidades del procedimiento único para el ordenamiento antes mencionado. El segundo regula la fase administrativa del Procedimiento Único y el tercero la fase judicial del mismo.

La "*implementación*" de la Reforma Rural Integral requiere de un marco procesal a través del cual se realicen las normas que constituyen su objeto. Por ende, la conexidad de la parte procedimental del Decreto Ley 902 de 2017 surge como consecuencia de la conexidad de las normas no procedimentales del decreto ley. No obstante, si sobre lo anterior cupiera duda, considérese primero que la efectiva implementación del "*plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural*" de que trata el numeral 1.1.5 del Acuerdo necesariamente requiere de la positivización de un marco procesal a través del cual tal plan se realice, con lo que se acredita el cumplimiento de su conexidad objetiva, estricta y suficiente. Más aún, bajo los considerandos del referido decreto ley, además de haberse concluido sobre la "*[ineludible] necesidad de implementar un procedimiento eficaz para la protección efectiva de los derechos de los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras a la tierra*", así mismo se consignaron los aspectos esenciales de dicho procedimiento único; cuestión que es evidente desarrollo del inciso 2º del numeral 1.1.3 del Acuerdo en tanto éste se refiere a la existencia de un procedimiento legal para la selección de los beneficiarios del plan de adjudicación gratuita, del subsidio integral y del crédito especial como instrumentos destinados a efectivizar el acceso a la tierra por parte de estos; situación que permite verificar el cumplimiento del requisito de conexidad estricta y suficiente. Lo anterior, se reitera, justifica en términos generales la existencia del marco procedimental que incorpora el decreto ley entre sus artículos 38 y 82 sin que de cada uno de éstos pueda omitirse la realización de un análisis de constitucionalidad.

El capítulo primero (artículos 40 a 64) determina los componentes generales del PUO. Así, establece que se realizará a través de barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura. El mismo será adelantado conforme a los criterios que adopte la ANT para la intervención de los territorios en los términos del Decreto 2365 de 2015 y dando prioridad a los territorios destinados a los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Con todo, está permitida la aplicación del PUO en zonas no focalizadas, a oficio o por petición de parte aceptada por la ANT.

Según lo plantea el artículo 42,⁵³³ el ordenamiento social de la propiedad garantiza y respeta los derechos de los grupos étnicos, así como sus prácticas. Por ende, deberá igualmente dar eficacia a su derecho a la participación en espacios de diálogo y construcción conjunta con los demás actores involucrados en los PUO. El artículo 43,⁵³⁴ a su turno, determina los criterios de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSR que corresponden a participación, enfoque territorial, enfoque diferencial y articulación territorial entre sectores y entidades. Para la formulación de los mencionados planes, el artículo 44⁵³⁵ determina un grupo de requisitos, la mayoría de ellos enfocados a la identificación catastral del territorio y de quienes habitan en él, las limitaciones existentes para su explotación y los mecanismos de financiación y estrategia de monitoreo en su implementación.

El artículo 45, Participación Comunitaria,⁵³⁶ cobra particular importancia. La disposición prescribe que la formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de dichos planes deben ser el resultado de ejercicios participativos de las comunidades involucradas. Al respecto establece:

"La formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural debe ser el resultado de ejercicios participativos. Como garantía de transparencia y eficacia se efectuarán jornadas en las que participarán las comunidades que habitan los territorios a intervenir y autoridades territoriales y nacionales, de acuerdo con lo establecido para el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y las normas que lo reglamenten. Sin perjuicio del procedimiento de inscripción establecido para ingresar al RESO, las comunidades podrán identificar y postular potenciales beneficiarios ante la Agencia Nacional de Tierras que para efectos de la selección aplicará los criterios establecidos en el presente decreto. El ejercicio participativo con las comunidades se realizará de forma activa y en ningún caso limitará la facultad y competencias legales para adoptar decisiones por parte de la Agencia Nacional de Tierras y avanzar en los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad. La Agencia Nacional de Tierras determinará

la forma más idónea para garantizar en el territorio la mayor participación y estrategia de comunicación, respondiendo a las realidades del territorio y teniendo en cuenta el resultado de la fase de formulación de los POSPR. Para que la participación responda a las realidades del territorio se habilitará la intervención de los distintos actores e instancias de participación presentes en el territorio, entre otros, organizaciones comunitarias, asociaciones de productores, gremios, juntas de acción comunal, instancias de participación de las Zonas de Reserva Campesina de ser el caso, autoridades, comunidades y organizaciones de los territorios étnicos, en todos los niveles ”

La participación de la comunidad en el proceso de implementación de la Reforma Rural Integral es uno de los elementos transversales que se pueden identificar como fundamentales del Acuerdo Final. Específicamente, en cuanto a la participación exigida por el Acuerdo Final, la misma se concreta en el punto 1. del acuerdo que se refiere a la participación frente al desarrollo de los planes y programas para la implementación de la Reforma Rural, es decir que hace referencia al proceso de participación comunitaria que regularmente se lleva a cabo para la implementación de las normas. Sobre este punto específicamente es menester remarcar que el Decreto Ley 902 de 2017 establece, además de los espacios propios para la participación y consulta de comunidades étnicas,⁵³⁷ múltiples espacios de participación ciudadana, en el diseño de los proyectos productivos,⁵³⁸ o la articulación con el acceso integral,⁵³⁹ pero especialmente cobra relevancia el artículo 45 por cuanto establece una fórmula activa que concuerda perfectamente con lo planteado en el punto 1 del Acuerdo Final, y desarrolla un contenido concreto del mismo.

Por lo tanto, el Decreto Ley 902 de 2017 desarrolla en su artículo 45 y en diversas disposiciones los contenidos del Acuerdo Final en materia de participación en la implementación de las medidas destinadas a la reforma rural integral, por lo que irradia de conexidad estricta y suficiente a todas las disposiciones de esta primera etapa del Procedimiento Único, referidas al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

En adelante, entre los artículos 46 a 67 el decreto determina las herramientas procesales de defensa y participación dentro del procedimiento único, las características del mismo, los asuntos sometidos bajo su competencia y el papel de las autoridades, en particular de la ANT, todo lo cual no genera duda alguna sobre su conexidad, dado que se trata del desarrollo necesario de los contenidos del Acuerdo, y en particular de aquello dispuesto en la primera parte del decreto, pues de otra forma no habría lugar a garantizar los beneficios establecidos en la primera parte de la norma.

En cuanto a los artículos 67 a 82, en los cuales se desarrollan las Fases Administrativa y Judicial del Procedimiento Único, que constituye el marco procesal a través del cual se realizan las normas que constituyen su objeto,, por lo que no requiere de un análisis de conexidad adicional al que ya se ha realizado sobre sus títulos I, II, III y mayor parte del IV.

En conclusión de todo lo expuesto la Corte Constitucional considera que las disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017 cumplen con los requisitos de conexidad estricta y suficiente con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el sentido que a continuación se precisa:

- el objeto de la norma abarca todo el territorio nacional, pero debe implementarse inicialmente y de forma prioritaria en las zonas PDET;
- el Decreto 902 de 2017 se refiere únicamente a las medidas de acceso y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, por lo que resulta concordante y respeta la vigencia de otras regulaciones para el desarrollo de la agroindustria en el país;
- las medidas frente a sujetos beneficiarios a título parcialmente gratuito y oneroso resultan conexas con el Acuerdo Final por la necesidad de lograr la formalización de toda la propiedad rural del país, y siempre bajo los criterios de priorización para beneficiar primeramente a la población campesina más pobre de Colombia;
- la creación de un Fondo de Tierras, los criterios de priorización dirigidos a beneficiar primeramente a la población más vulnerable del campo colombiano y la implementación de un procedimiento participativo y célere, resultan conexos de forma estricta y suficiente con lo dispuesto en el Acuerdo Final.

4.3.4. El Decreto Ley 902 de 2017 se expidió en cumplimiento del requisito de estricta necesidad

La Corte se ha pronunciado sobre la estricta necesidad que legitima el acudir a las competencias excepcionales del Acto Legislativo 02 de 2016. Este límite de competencia, se justifica porque acudir a la habilitación extraordinaria para legislar supone un sacrificio para el principio democrático. Al respecto señaló la Corte en la sentencia C-174 de 2017; *“Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado. Tradicionalmente, la atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación oportuna o técnica.”*⁵⁴⁰ En virtud de ello, le corresponde al Gobierno sustentar las razones de urgencia e idoneidad, que hicieron necesario acudir a esta competencia.

Dada la materia regulada por el Decreto Ley, y para dar tránsito al análisis constitucional de las medidas que lo conforman, la Corte considera necesario realizar un breve análisis sobre la Reforma Rural Integral en el marco del Acuerdo Final de Paz suscrito con las FARC-EP, sus ejes y sus *puntos de prelación en la implementación normativa* para desarrollar confianza entre las partes y seguridad jurídica en lo pactado. De tal forma que, a partir del contexto transicional, seguidamente la Sala abordará el estudio concreto del requisito de la estricta necesidad en el presente caso, dejando desde ya claro que el Acuerdo Final no es un parámetro constitucional, sino que su contenido es un referente para evaluar la conexidad de las normas y leyes que lo implementan y desarrollan (artículo 1° AL 02 de 2017).

4.3.4.1. Breve análisis sobre la Reforma Rural Integral en el marco del Acuerdo Final de Paz suscrito con las FARC-EP, sus ejes y las prelación de implementación normativa.

4.3.4.1.1. El día 26 de agosto de 2012, los delegados del Gobierno Nacional y del grupo de las FARC-EP suscribieron el *“Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*, con el cual se instaló formalmente la mesa de

conversaciones y negociaciones de La Habana, tendiente a poner fin al conflicto armado con ese grupo -entonces guerrillero- como condición esencial para la construcción de una paz estable y duradera en el país. Dicho Acuerdo General estableció como ruta programática seis ejes que se fijaron como agenda de negociación, a saber: (i) la política de desarrollo agrario rural, (ii) la partición política, (iii) el fin del conflicto, incluyendo el cese al fuego, la dejación de armas y la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, (iv) la solución al problema de las drogas ilícitas, (v) el resarcir a las víctimas; y, (iv) la implementación, verificación y refrendación de lo que sería más adelante el Acuerdo Final de Paz. De hecho, lo anterior deja entrever lo importante que resultaba para las partes asumir con prontitud el estudio de la problemática agraria, ya que corresponde a un tema preeminente en el origen y la persistencia del conflicto interno.

En desarrollo de la anterior agenda, desde el 15 de noviembre de 2012 hasta el 26 de mayo de 2013, las partes centraron sus esfuerzos en discutir y negociar la primera temática referente a la Política de Desarrollo Agrario Integral⁵⁴¹. Es así que, el 26 de mayo de 2013, mucho tiempo antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016 que consagró las facultades presidenciales para la paz, informaron a la opinión pública la suscripción del acuerdo parcial en el tópic agrario denominado "*Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*", el cual en todo caso se regía por uno de los principios orientador de las conservaciones de paz: "*nada está acordado hasta que todo esté acordado*". En esa oportunidad se adujo que lo convenido sería el inicio de las transformaciones radicales en la realidad rural y agraria en Colombia "*con equidad y democracia*", con el fin de "*buscar revertir los efectos del conflicto y que se restituyan las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado*".

Ese acuerdo parcial finalmente se materializó y consolidó en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y el grupo de las FARC-EP el 26 de noviembre de 2016, el cual cumplió con el proceso de refrendación popular según lo validó esta Corporación en la sentencia C-160 de 2017⁵⁴².

4.3.4.1.2. Pues bien, en el punto 1 del Acuerdo Final las partes pactaron que la Reforma Rural Integral (también RRI) (i) sienta las bases para la transformación estructural del campo con miras a solucionar las causas históricas del conflicto y la violencia en el territorio, es decir, contribuye a resolver los problemas sobre la titularidad de la propiedad rural, el uso adecuado de la tierra según su vocación, la concentración de la misma en pocas manos, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades agrarias; (ii) crea condiciones de bienestar para la población rural; y, (iii) contribuye a la construcción de una paz estable y duradera.

Así mismo, acordaron que "*el desarrollo rural integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia*"⁵⁴³

De hecho, advirtieron que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar diversas 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 de 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*"⁵⁴⁴.

No obstante, resaltaron que dicha transformación que implica un nuevo entendimiento del campo colombiano con igualdad, equidad y democracia, si bien se centra en el acceso efectivo a la tierra, debe necesariamente contar con diferentes *programas y planes nacionales* financiados y promovidos por el Estado con enfoque territorial, diferencial y de género, además del enfoque étnico transversal a todo el Acuerdo Final (punto 6.2.3., literal a), que propendan por el desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como la educación, la salud, la recreación, la infraestructura, la asistencia técnica, la alimentación y la nutrición. Todo lo anterior con miras garantizar el bienestar y buen vivir de la población rural, así como el cierre de la frontera agrícola que contribuya a un ordenamiento socio-ambiental sostenible.

Es más, las partes concibieron la RRI como una gran política pública integral, de aplicación *universal* y con *ejecución priorizada* en la población y los territorios más necesitados y vulnerables, así como en las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En igual sentido, esa política universal fue pactada para hacer énfasis en pequeños y medianos productores, además de establecer una especial atención frente a los derechos de las víctimas del conflicto, los niños y las niñas, las mujeres y las personas adultas mayores.

De allí que, en el Acuerdo Final las partes establecieron como principios rectores de la RRI los siguientes: transformación estructural de la realidad rural; desarrollo integral del campo; igualdad y enfoque de género; bienestar y buen vivir; priorización de la política de desarrollo agrario integral; integralidad; restablecimiento; regularización de la propiedad; derecho a la alimentación; participación de las comunidades en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y programas; beneficio, impacto y medición a partir de la priorización; desarrollo sostenible; presencia amplia y eficaz del Estado en el territorio rural; y, democratización del acceso y uso adecuado de la tierra⁵⁴⁵. Son justamente estos 14 principios los que orientan el entendimiento y el tránsito hacia un nuevo campo en Colombia, y permiten dimensionar que la RRI fue pactada como un todo que abarca diferentes sub-temas.

En este orden de ideas, la Sala advierte que los principales ejes del acuerdo agrario que consigna el punto 1 del Acuerdo Final como finalidades, son: (i) lograr la transformación estructural del campo bajo una visión de integralidad y universalidad que tienda a solucionar las causas históricas del conflicto y la violencia en el territorio, para lo cual resulta indispensable la democratización de la propiedad y la redistribución equitativa de la tierra; (ii) garantizar las condiciones de bienestar y buen vivir en la población rural mediante el desarrollo agrario integral que priorice a las comunidades más vulnerables, de tal forma que se erradique la pobreza y se satisfagan plenamente las necesidades de la población rural; y, (iii) propender por el desarrollo socio-ambiental sostenible de las comunidades campesinas, entre otras.

En procura de cumplir tales finalidades, las partes pactaron que la efectividad, transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependía en gran medida de la "*promoción de una amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales y*

democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados⁵⁴⁶. Así, se les asignó un papel relevante a las comunidades en el desarrollo de las medidas de implementación del acuerdo agrario, sin que ello implique que la intervención y los aportes solo sean posibles durante el trámite de leyes ante el Congreso de la República. Por el contrario, la participación de las comunidades también se entiende activa con la contribución que realicen en el trámite de los diferentes planes y programas que integran la compleja política pública de reforma rural integral.

4.3.4.1.3. Establecidos el alcance general y los ejes principales del punto 1 del Acuerdo Final, la Sala considera necesario precisar que la compleja política acordada para reestructurar el campo mediante una Reforma Rural Integral, fue dividida en tres grandes bloques, que a la vez contienen sub-temas: (i) el punto 1.1 que refiere al “Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera Agrícola y protección de zonas de reserva”; (ii) el punto 1.2 que corresponde a los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET); y, (iii) el punto 1.3 en el cual se acordaron diversos planes nacionales para la RRI en el territorio, cuyo objetivo central se enfoca en: “por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por el otro, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad”, y entre los cuales se encuentran los Planes Nacionales de vías terciarias, de riego y drenaje, de electrificación rural, de conectividad rural, de salud rural, de educación rural, de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural, al igual que los Planes Nacionales de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, de promoción y distribución de economías campesinas, de protección social y de garantías de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales, entre otros.

4.3.4.1.4. A partir del anterior entendimiento de las complejidades de la RRI, la Sala reafirma que si bien el Acuerdo de Paz no es un parámetro de control de constitucionalidad por cuanto se trata de un acuerdo político suscrito entre las partes que no ingresa al bloque de constitucionalidad, lo cierto es que en virtud del Acto Legislativo 02 de 2017 que fue declarado exequible mediante sentencia C-630 de 2017⁵⁴⁷, se impone a las instituciones y autoridades del Estado la obligación de cumplirlo de buena fe y que los desarrollos normativos, así como su interpretación y aplicación, guarden coherencia e integralidad con lo pactado, siempre propendiendo por la defensa de los compromisos, el espíritu y los principios consignados en el Acuerdo Final. Ello supone entonces, de un lado, elegir el medio más apropiado para la búsqueda de las finalidades pactadas, y de otro lado, que los ajustes a los contenidos normativos de implementación son admisibles siempre que tengan por objeto el cumplimiento de buena fe de los compromisos y finalidades del Acuerdo Final. Esta obligación no se refiere sólo a la producción normativa tendiente a implementar y desarrollar lo acordado, sino a la ejecución y desarrollo de las normas de implementación.

Esos lineamientos constitucionales de buena fe, coherencia e integralidad en los desarrollos normativos del Acuerdo de Paz, permiten a la Corte advertir que dentro de la RRI los temas correspondientes a la democratización de la propiedad y la redistribución equitativa de la tierra a través de medidas como el plan de adjudicación gratuita, el otorgamiento de subsidios y la concesión de créditos especiales para el acceso a la tierra rural, y la formalización masiva de los predios rurales mediante el sistema de barrido predial, al igual que la definición de procedimientos ágiles y eficaces que materialicen dichas medidas con miras a garantizar el bienestar y buen vivir de la población rural, resultan ser indispensables para lograr un exitoso proceso de implementación de lo pactado que brinde seguridad jurídica a corto plazo y confianza entre las partes, debilitando las posibilidades de que terceros afecten nocivamente las condiciones necesarias para lograr la paz, máxime cuando los conflictos sobre la tierra y su uso han sido un factor persistente de violencia en el campo colombiano que se pretende superar mediante la suscripción del Acuerdo de Paz. Basta con recordar que el debate histórico sobre la tierra y la necesidad de generar una transformación del campo fue el primer punto de la agenda de negociaciones y también fue el primer punto frente al cual se dio un acuerdo parcial, es decir, ello demuestra la importancia que le imprimieron las partes a la discusión sobre el tema de la Reforma Rural Integral.

Ello encuentra mayor respaldo al verificar que en el cronograma de implementación normativa durante los primeros 12 meses siguientes a la firma del Acuerdo Final, el primer ítem a desarrollar normativamente corresponde a “las leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícito”, según fue pactado por las partes en el punto 6.1.10 del Acuerdo Final⁵⁴⁸. El que ese ítem no se encuentre consignado en las materias de desarrollo normativo prioritario contempladas en el punto 6.1.9 del Acuerdo Final⁵⁴⁹, en ningún caso le resta la urgencia y la necesidad de lograr una implementación ágil que permita honrar lo acordado frente a un sub-tema neurálgico de la Reforma Rural Integral⁵⁵⁰.

4.3.4.2. Análisis concreto del criterio de estricta necesidad en la expedición del Decreto 902 de 2017

4.3.4.2.1. Mediante el criterio de estricta necesidad del uso de las facultades presidenciales para la paz, la jurisprudencia de la Corte ha pretendido dar respuesta al déficit de deliberación que entraña la expedición de normas con fuerza de ley por el Presidente de la República, ya que ello no garantiza la deliberación democrática cuyo normal escenario, en una democracia como la nuestra, es el Congreso de la República.

En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el decreto dictado al amparo de las facultades extraordinarias otorgadas mediante el artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2016, debe incluir una exposición de las razones de urgencia e idoneidad que hicieron necesario su adopción mediante esta competencia excepcional⁵⁵¹, y no a través del procedimiento legislativo ordinario o el especial para la paz.

4.3.4.2.2. Dentro de los considerandos del Decreto Ley 902 de 2017, se expone que los temas que allí se regulan mediante las facultades presidenciales para la paz, tienen un carácter *urgente e imperioso*, por cuanto: (i) en la actualidad no existe un instrumento unificado para determinar quiénes son los beneficiarios de la reforma agraria, lo que dificulta la ágil resolución de situaciones de tenencia de tierra de los diferentes tipos de propietarios, ocupantes y poseedores que hay en el campo, al igual que se presenta una carencia de medidas efectivas para lograr el acceso y la formalización de tierras; (ii) la falta de criterios unificados y de aplicación inmediata dificulta que las medidas de adjudicación se dirijan prioritariamente a aquellas personas que más lo necesiten, como los campesinos y los grupos étnicos; (iii) la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral es un presupuesto indispensable para dar trámite a la disminución de la brecha existente entre el campo y la ciudad; (iv) se debe contar con los programas de acceso y formalización de tierras para poner en marcha los demás programas que integran la Reforma Rural Integral, puntualmente el desarrollo rural integral a través de los PDET que buscan la

transformación estructural del campo en unos territorios priorizados; y, (v) la normatividad vigente no admite la construcción de una ruta expedita y única que permita implementar el barrido predial como una estrategia que otorgue seguridad jurídica sobre la propiedad rural y contribuya a solucionar el problema de la informalidad en la tenencia de la tierra.

Además, la parte considerativa del Decreto señala que la *urgencia* en adoptar la implementación de las medidas consagradas en el Decreto 902 de 2017, también se cimienta en que: (vi) se deben modificar los procedimientos inoperantes y reducir el tiempo en el trámite de adjudicación y formalización de la propiedad, toda vez que la demora histórica en su trámite ha sido uno de los factores que ha contribuido a la continuidad del conflicto sobre la tierra; (vii) la adjudicación de baldíos presenta una demora de entre 3 y 4 años, cuando la norma actual que la regula establece un tiempo mínimo de 60 días y hasta 1 año para adelantar su procedimiento; (viii) los procedimientos administrativos especiales agrarios necesarios para ordenar socialmente la propiedad, sanearla y proveer tierras por adjudicación gratuita, pueden tardar entre 5 y 20 años.

De allí que los considerandos del Decreto Ley que se controla señalen *“un grado de urgencia institucional superlativa”*⁵⁵², que se traduce en la imperiosidad de (ix) implementar un procedimiento eficaz para la protección efectiva de los derechos de los campesinos y de los trabajadores de la tierra, con miras a superar la informalidad en la propiedad en zonas de conflicto como garantía de no repetición; (x) generar lazos de confianza con la comunidad que le permitan al Estado llegar al territorio para implementar la Reforma Rural Integral; (xi) tener éxito y sostenibilidad del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito que se encuentra en marcha, para lo cual resulta indispensable adelantar los procesos de formalización de los derechos de propiedad y garantizar el acceso a la tierra; y, (xii) cumplir con la meta prevista en el Acuerdo Final de adjudicar 3 millones de hectáreas y formalizar 7 millones de hectáreas en un periodo de 12 años, para lo cual se debe empezar a formalizar 70.000 hectáreas anuales, lo que hace ineludible modificar inmediatamente en materia instrumental los procedimientos previstos en la Ley 160 de 1994, en los apartes que no operan actualmente o no responden a las realidades del campo colombiano.

A partir de esos argumentos que justifican la estricta necesidad, en el Decreto Ley 902 de 2017 quedó consignado que las medidas en él contenidas tienen una naturaleza instrumental, en tanto *“desarrollan los derechos previstos en la Constitución y la ley mediante la creación de elementos secundarios y accesorios aptos para ser tramitados por esta vía”*⁵⁵³, a la vez que buscan una estabilización a corto plazo de temas como *“la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, la identificación precisa de los beneficiarios conforme a la priorización establecida en el Acuerdo Final, la caracterización e identificación de los predios de la Nación y de otros predios que nutrirán el Fondo y la resolución de conflictos sobre la tenencia de la tierra, para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final”*⁵⁵⁴. Por consiguiente, finaliza indicado lo siguiente:

*“Que el numeral 6.1.10 del Acuerdo Final incluye dentro del calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses las Leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícito, para lo cual el establecimiento de los beneficiarios, la puesta en marcha del Registro y del Fondo de Tierras, así como las herramientas para la formalización y el Procedimiento Único y ágil debe implementarse de manera inmediata, sin perjuicio de implementar vía fast track las demás medidas complementarias para el desarrollo de este punto del Acuerdo Final”*⁵⁵⁵.

4.3.4.2.3. Tratándose de los alcances del criterio de necesidad estricta, la Procuraduría General de la Nación, en su concepto, señala que la urgencia se debe analizar con un rigor dependiente de la materia regulada, por lo cual el análisis debe tener en cuenta el nivel de deliberación política requerida para la adopción de la medida, la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados, así como si se trata de un desarrollo de buena fe de la implementación de los acuerdos.

En el presente caso, como pretensión principal, la Procuraduría solicita declarar inexecutable la totalidad del Decreto 902 de 2017, con efectos diferidos a un año, porque su expedición incumple el criterio de estricta necesidad que justifique no haber acudido al Congreso de la República para su aprobación. Para fundamentar lo anterior, el Ministerio Público señala que (i) el punto 1 del Acuerdo Final plantea una política general, estructural y progresiva de acceso a la propiedad agraria, *“pero no se observa que la implementación de dicha política deba hacerse por necesidades urgentes que pongan en peligro de manera inminente el proceso de paz, si dichas políticas no se implementan mediante decretos leyes”*⁵⁵⁶; y, que (ii) el Decreto 902 de 2017 aborda un tema sustancial, cual es la normalización y el acceso a la propiedad rural utilizando un procedimiento único con un componente judicial esencial e inescindible.

Por último, en cuanto a la solicitud de modular los efectos del fallo, plantea que el término de un año resulta útil para que el Gobierno Nacional pueda iniciar la fase administrativa del procedimiento único para el acceso y la formalización de tierras, mientras tramita ante el Congreso de la República el proyecto de ley que responda en debida forma a las necesidades propias del procedimiento único que se pretende implementar.

4.3.4.2.4. Pues bien, esta Corporación no comparte los argumentos de la Procuraduría General de la Nación por las siguientes razones y, contrario a la solicitud que ésta realiza, la Sala estima que en el presente caso se encuentra acreditado el criterio de la estricta necesidad para hacer uso de las facultades presidenciales para la paz en la expedición del Decreto Ley 902 de 2017. Para arribar a esa conclusión, la Corte se apoya en los siguientes fundamentos.

En primer lugar, la problemática del acceso y la distribución de tierras rurales ha aparejado una marcada inequidad y una concentración de la propiedad en pocas manos, lo cual ha causado un eje de persistencia del conflicto armado interno debido a la relación permanente entre violencia e informalidad en la tenencia de la tierra, que se agrava con los debates sobre la vocación del suelo y el uso real que se le da a la tierra por parte, especialmente, de grupos ilegales que ejercen control territorial y de mafias al servicio del narcotráfico que fomentan los cultivos de uso ilícito. Al identificar ese punto, la Reforma Rural Integral, y concretamente el punto 1.1 del Acuerdo Final, propende por la democratización de la propiedad rural y por la redistribución equitativa de las tierras mediante herramientas como el plan de adjudicación gratuita, el otorgamiento de subsidios y la concesión de créditos especiales para el acceso a la tierra rural, y la formalización masiva de los predios rurales una vez se identifique su naturaleza mediante el sistema de barrido predial y sea posible regularizar la propiedad, al igual que la definición de procedimientos ágiles y eficaces que materialicen dichas medidas con miras a garantizar el bienestar y buen vivir de la población que habita el campo.

Al ser entonces la cuestión sobre la titularidad y el uso de la tierra un punto neurálgico en la persistencia del conflicto armado interno, la adopción de medidas instrumentales, procedimentales y operativas que tiendan a desarrollar lo pactado en materia de acceso y formalización de la propiedad rural, resultan ser urgentes e imperiosas porque buscan superar la relación existente entre violencia e informalidad en la tenencia de la tierra. De hecho, la Sala considera que, contrario a lo que afirma el Ministerio Público, de no lograrse una implementación normativa expedita en esa materia, se pondría en grave riesgo la estabilización de la paz territorial y social en el campo colombiano durante el escenario del posconflicto. Resulta pues indispensable que la tierra sea un factor de unión y reconciliación que garantice una paz estable y duradera.

En segundo lugar, las medidas que consigna el Decreto Ley 902 de 2017 tienen una naturaleza instrumental en la implementación de uno de los sub-tema de la Reforma Rural Integral, en tanto parte del respeto de las normas sustantivas existentes en materia de propiedad privada y del régimen de adjudicación de baldíos. De hecho, las medidas que allí se consagran pretenden generar una seguridad jurídica sobre la tierra y, con ello, un ambiente de paz social que permita una articulación entre la política de ordenación de la propiedad rural y el desarrollo rural integral a través de la puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales fueron declarados exequibles por esta Corporación mediante las sentencias C-493 y C-730 de 2017.

Al respecto, la Corte advierte que el Ministerio Público no desarrolló el argumento en cuanto a que el Decreto Ley 902 de 2017 aborda temas sustanciales en materia de acceso a la tierra y formalización de la propiedad rural. Se limitó a señalar que aquella normatividad utiliza un procedimiento único con un componente judicial esencial e inescindible, sin ahondar en mayores explicaciones.

A pesar de lo anterior, la Sala estima prudente reiterar que el Decreto 902 de 2017 no realiza modificaciones sustantivas en el régimen actual de tierras y, por consiguiente, no era indispensable agotar un amplio debate democrático ante el Congreso de la República, bien a través del procedimiento legislativo especial para la paz o del trámite ordinario para la expedición de leyes. En tal sentido, por tratarse de medidas netamente instrumentales para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras, resulta viable el ejercicio de las competencias propias de las facultades presidenciales para la paz que establece el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016.

En efecto, el paso de un enfoque de demanda o mercado de tierras, a uno de oferta por ordenamiento social de la propiedad rural mediante barrido predial masivo en donde el Estado se acerca a los territorios para obtener la información completa que le ayude a determinar la naturaleza de los bienes y regularizar su titularidad con agilidad a través de los lineamientos sobre acceso y formalización de la tierra rural, implica la necesidad de realizar ajustes instrumentales para hacerlo viable, por lo cual se deben unificar criterios de aplicación inmediata en cuanto a la determinación y registro de los beneficiarios de la RRI para que la política de tierras llegue a los más vulnerables, materializar el Fondo Nacional de Tierras y, estandarizar los procedimientos que tornen eficiente el trabajo de la institucionalidad de tierras.

En tercer lugar, como lo indicó el Decreto Ley 902 de 2017 en su parte considerativa, estas medidas instrumentales resultan indispensables para que el Estado pueda hacer presencia en los territorios que fueron dejados por las FARC-EP, de tal forma que se pueda surtir con agilidad los procesos de acceso y formalización de la propiedad rural en cabeza de los campesinos y las comunidades étnicamente diferenciadas, sin dar lugar de apropiaciones de tierras a las mafias ni a los grupos ilegales que fomentan la concentración de la propiedad. Es decir, la imperiosidad en la adopción de las medidas también está dada por el vacío de poder territorial que debe ser suplido por la institucionalidad del Estado en la etapa de posconflicto.

En cuarto lugar, hacer operativa la RRI contribuye a la garantía de no repetición del conflicto armado interno en los territorios rurales. Justamente, ello denota la imperiosidad en adoptar medidas instrumentales que permitan el acceso pronto a la tierra y la formalización de la propiedad rural, con miras a evitar que se creen nuevos focos de violencia y conflictividad social.

Por último, en quinto lugar, la Corte advierte que los procesos de paz que no logran un desarrollo ágil y eficaz de los principales puntos acordados, pueden fracasar en la fase de implementación. De allí que sea indispensable que los avances normativos tendientes a su materialización se puedan cumplir con la urgencia debida para que exista confianza en lo pactado. Es por ello que las partes en el punto 6.1.10 del Acuerdo Final establecieron, dentro del cronograma de implementaciones normativas urgentes, el tema asociado a la Reforma Rural Integral.

4.3.4.2.5. Así las cosas, a título de síntesis, la Sala Plena concluye que el Decreto Ley 902 de 2017 cumple el requisito de estricta necesidad, porque se encontró acreditado que contempla medidas urgentes e imperiosas relacionadas de manera directa con uno de los sub-temas de la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo Final, en tanto permiten a través de medidas instrumentales superar problemas propios del postconflicto al suministrar criterios unificados y procedimientos expeditos para facilitar el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad rural.

5. FUNDAMENTOS PARA EL EXAMEN MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY 902 DE 2017

Para la realización del examen material de constitucionalidad de las disposiciones del Decreto Ley, habida cuenta de la extensa participación en el debate gracias a las intervenciones ciudadanas y a la realización de la audiencia pública, la Corte Constitucional considera pertinente identificar ciertos aspectos que tocan de forma transversal las disposiciones de la norma, y frente a los cuales resulta preciso recapitular la jurisprudencia en la materia a fin de hacer explícitas las razones de la decisión.

En términos generales, luego de revisar brevemente la historia normativa sobre acceso y distribución de la tierra rural en el país, y tomando en consideración algunos aspectos transversales de las intervenciones sobre la constitucionalidad de las normas, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre los siguientes asuntos: (i) el régimen de los bienes baldíos a la luz de la Constitución de 1991, especialmente en lo relacionado con su adjudicación; (ii) la democratización del acceso a la tierra en Colombia como mandato constitucional; y, (iii) la función social y ecológica de la propiedad privada y su relación con la reforma rural integral.

Seguidamente, la Corte se adentrará en el estudio de las disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017, concentrándose en los artículos en que, en coincidencia con los intervinientes y el concepto del Procurador General de la Nación, encuentra aspectos que generan dudas sobre la constitucionalidad de las normas.

5.1. Breve historia normativa del acceso y la distribución de la tierra agraria.

Según ha sido destacado por diferentes investigaciones sobre la materia,⁵⁵⁷ la apropiación, el uso y la tenencia de la tierra han sido una de las causas principales del conflicto armado en Colombia. El aspecto más relevante para el asunto en cuestión tiene que ver con la historia del campesino y su relación con la tierra, que se asocia a la aparición del Estado interventor en las primeras décadas del siglo XX, y que en el caso colombiano tuvo su ingreso formal con la enmienda constitucional que se introdujo en 1936 y su desarrollo legal mediante la ley 200 del mismo año, así como con la posterior ley 135 de 1961, el cambio constitucional que aparejó la Carta Política de 1991 y su materialización a través de la ley 160 de 1994.

Con el fin de presentar una breve historia del acceso y la distribución de la tierra agraria, la Sala asumirá el estudio desde un enfoque de evolución normativa.

Para tal fin, la Corte comienza señalando que durante la época de la conquista española y la colonia, los reyes de España adquirieron el dominio de las que consideraban sus tierras en América, y sólo se desprendieron de ellas bajo la condición de ser explotadas económicamente pero sin asignar un título de propiedad en particular, lo que permitió que la posesión material de la tierra fuese ejercida sin título concreto, principalmente por los conquistadores y los encomendados. De hecho, con la Ordenanza de Felipe II en 1563 se estipuló por primera vez la intervención de la autoridad pública en la adjudicación de tierras -incluidas las realengas conocidas actualmente como baldíos- y en la expedición de despachos con el fin de consolidar las primeras adquisiciones privadas de tierras en la Colonia. A partir de allí, por varios años, fueron permitidas las ocupaciones de hecho con el compromiso de legalización posterior mediante el correspondiente título de propiedad por parte del Estado.⁵⁵⁸

Empezando el siglo XIX no estaban definidos claramente los títulos de propiedad sobre la tierra. Con el triunfo de Independencia y la llegada de la República, surgió en 1819 un primer intento por modificar la estructura agraria, habida cuenta que las luchas de la época aparejaron un abandono significativo de propiedades que estaban en manos españolas y de criollos cercanos a la Corona. A través de la figura de la confiscación de los terrenos, "(...) las tierras pasaron de nuevo a manos del Estado para ser adjudicadas en primera instancia, a miembros de los ejércitos patriotas. Sin embargo, instituciones como la amortización de bienes en "manos muertas" como figura de origen feudal consistente en la asignación de extensas propiedades al clero y a ciertas aristocracias, continuó participando en el proceso de acumulación de la propiedad, a despecho de la formación de numerosos grupos de población marginada y empobrecida"⁵⁵⁹.

Ya entrada la segunda mitad del siglo XIX, la política de tierras se centró en (i) la desamortización de bienes de manos muertas en 1861 que puso en el mercado varias de las tierras que estaban en manos de la iglesia y comunidades religiosas; (ii) en 1863 se inició la política de colonización de pequeños propietarios, a quienes se les reconocía y ratificaba el derecho de dominio siempre que hubiese cultivado hasta 10 fanegadas de baldíos y hubiese establecido en ellas su casa de habitación; (iii) el Código Fiscal de 1873, que ordenó el uso de las tierras baldías, y posteriores leyes que regulaban la explotación sobre esas tierras. De hecho, si no se daba la explotación agrícola o pecuaria, pasados diez años los baldíos volvían al Estado para evitar la inactividad de las tierras; y, (iv) desde 1870 se otorgaron títulos a los colonos y campesinos que explotaran y cultivaran individualmente la tierra, pero en todo caso se trató de un porcentaje limitado de la tierra disponible, por lo cual seguían trabajando como asalariados para los hacendados.⁵⁶⁰

Posteriormente, con la llegada del siglo XX fueron varios los fenómenos de trascendental importancia que, de un lado, auspiciaron un nuevo entendimiento frente a los derechos individuales y colectivos sobre las tierras rurales, y de otro lado, ahondaron la problemática no resuelta sobre la concentración de bienes en pocas manos y la inequidad en la distribución de la tierra, hasta aparejar fuertes oleadas de violencia que dieron lugar al nacimiento de un verdadero conflicto social agrario en Colombia con debates sobre la propiedad rural y las relaciones de trabajo en el campo.

A través de la Ley 110 de 1923 se sustituyó el Código Fiscal definiendo concretamente cuáles eran los bienes baldíos del Estado, además indicó que los baldíos no podían adquirirse por prescripción⁵⁶¹ y estipuló una concesión de baldíos a favor de los cultivadores y colonos. Después de ello, los crecientes problemas de legitimidad sobre la propiedad de los bienes en general que se relacionaban con el surgimiento de otras formas de acceso a la tierra, se asociaron a una sentencia emitida en 1926 por la Corte Suprema de Justicia⁵⁶² que exigió el título original de traspaso de la propiedad del Estado a los particulares para acreditar el derecho real de dominio sobre el bien. Fue lo que se denominó la *prueba diabólica*⁵⁶³, porque quien pretendiera un derecho sobre una porción de tierra rural debía demostrar el título de adquisición con miras a probar que el territorio había salido del dominio estatal y era, por consiguiente, susceptible de dominio privado. Esa decisión judicial contribuyó al desarrollo de una política favorable a la asignación de baldíos en beneficio de pequeños y medianos campesinos que aprovechaban la tierra, con lo cual se cambió la orientación imperante hasta entonces que propendía por generar apoyo a la gran propiedad⁵⁶⁴. Su materialización se hizo a través de la Ley 74 de 1926, que exigió a los propietarios la prueba judicial de sus títulos y facultó por primera vez al Estado para expropiar tierras con destino a la parcelación, aunque esto último se limitó ante las posibilidades fiscales del Estado para pagar el valor de la tierra expropiada.

La reforma constitucional del año 1936 marcó un hito en las políticas estatales sobre la tierra, en tanto (i) reconoció la función social de la propiedad privada "que imprimió en la Constitución [de 1886] la consigna de que la propiedad debe servir no sólo al interés privado de su dueño o titular, sino también a los intereses sociales, en especial de los campesinos"⁵⁶⁵, (ii) la expropiación sin indemnización por razones de equidad, y (iii) la extinción del dominio sobre las tierras otorgadas por el Estado y no explotadas.⁵⁶⁶

Justamente, con el fin de materializar la reforma constitucional antedicha, fue expedida la Ley 200 de 1936 "Sobre régimen de tierras", considerada como la primera reforma agraria destinada a solucionar los conflictos de la época sobre la tierra rural, por cuanto fue el resultado de una concertación con el movimiento campesino que tanto presionada por un cambio en el entendimiento de la propiedad del

campo en Colombia⁵⁶⁷. Bajo el lema “*la tierra es para quien la trabaja*”, esta ley pretendió asegurar la propiedad en favor de los colonos, aparceros y campesinos que explotaran económicamente la tierra por medio de hechos positivos propios de un dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación de ganados, entre otros, y que además la ocuparan de buena fe durante un mínimo de cinco años, bajo la convicción de que se trataba de un bien baldío. También instituyó que los predios rústicos no poseídos de la forma anteriormente indicada, se presumían bienes baldíos, salvo prueba que acreditara la propiedad privada de los mismos. Así mismo, consagró la extinción del dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejó de ejercer posesión durante tres años continuos, y la expropiación de las tierras privadas inexploradas durante diez años consecutivos.

Algún sector estimó que la Ley 200 de 1936 atentaba contra el derecho a la propiedad. Por esa razón se causó una profunda crisis en el sistema de aparcerías⁵⁶⁸, al punto que fue necesario expedir la Ley 100 de 1944 que declaró de conveniencia nacional el contrato de aparcería, de forma que volvió a abundar la mano de obra barata para trabajar las fincas que habían sufrido una disminución productiva. No obstante, dicha ley prohibió a los aparceros sembrar sin permiso del dueño cultivos permanentes que después sirvieran para reivindicar la propiedad o las mejoras, a la vez que extendió a quince años el plazo para la reversión de la tierra no usada (prescripción extintiva de dominio).

Al poco tiempo, finalizando la década de los años cincuenta, el desafío estatal consistió en enfrentar la necesidad de modernizar la producción rural y retornar al campesinado al campo. Para lograr lo anterior, en 1960 se realizó por primera vez en el país un censo agropecuario cuyos resultados ayudaron a comprender la cuestión agraria desde las complejidades existentes sobre la propiedad, la tenencia y el uso de la tierra, además de evidenciar el significativo atraso del campo debido a los factores de pobreza, confirmar la gran concentración de tierra en manos de terratenientes y la multiplicación de minifundios. Ese panorama acentuó el descontento social dando origen a movimientos insurgentes que se materializaron posteriormente en las guerrillas comunistas de las FARC-EP, el ELN y el EPL, las cuales tenían en común las discrepancias frente a la política estatal sobre el acceso a la tierra y el control de las poblaciones.

Con ese panorama, se impulsó la segunda gran reforma agraria a través de la Ley 135 de 1961 “*Sobre Reforma Agraria Social*”⁵⁶⁹, que posteriormente fue modificada por la Ley 1ª de 1968⁵⁷⁰. Aquella reforma legal, inspirada en el principio del bien común y de la necesidad de extender a la población rural el derecho a la propiedad armonizado con el interés social, tuvo por objeto “*reformular la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, reconstruir adecuadamente unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean*” (art. 1º). A partir de lo anterior, pretendió regular el acceso del campesinado a la propiedad de la tierra y defender el modelo de desarrollo rural mediante (i) el contrato de aparcería, (ii) el régimen de baldíos, (iii) las relaciones entre propiedad y producción, todo ello bajo la dirección de un organismo llamado en su momento INCORA, que tenía a su cargo el desarrollo de la política agraria del país. También creó el Fondo Nacional Agrario como un conjunto de bienes y recursos destinados a realizar la inversión para efectivizar la reforma agraria.

Según varias investigaciones sobre la materia⁵⁷¹, la Ley 135 de 1961 siguió las pautas de organismos internacionales como la FAO en cuanto a reproducir y fomentar las economías campesinas mediante la entrega de Unidades Agrícolas Familiares (en adelante UAF), bien en el marco de la titulación de baldíos o de la recomposición de la estructura de la propiedad⁵⁷², pretendiendo con ello dejar de lado el sistema de *asalariados rurales* de grandes latifundios en tanto se direccionó a tener un país de más propietarios que trabajaran directamente la tierra y menos de peones al servicio de terratenientes.

Por consiguiente, dicha ley seleccionó un modelo intermedio de adjudicación de mediana extensión que buscaba evitar la concentración rural en grandes latifundios, siendo entendidas las UAF como fundamentales para la asignación de tierras que garantizaran el desarrollo de las familias campesinas, toda vez que fueron concebidas para fomentar la vinculación con la tierra, habitarlas, obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los campesinos y generar un flujo económico que permitiera crear un patrimonio familiar. También promovió el acompañamiento y la asistencia técnica para alcanzar estándares óptimos de productividad que facilitaran la comercialización de los productos en el mercado.

Vale la pena resaltar que de acuerdo con esa reforma, la tierra no se entregaba de manera gratuita, sino con créditos subsidiados. De hecho, en cuanto a la adjudicación de baldíos, el artículo 29 de la Ley 135 de 1961 estableció que a partir de la vigencia de esa ley, no podían adjudicarse baldíos sino por ocupación previa y en favor de personas naturales o de cooperativas o empresas comunitarias campesinas y por extensiones no mayores de cuatrocientas 450 hectáreas por persona o por socio de la empresa comunitaria o cooperativa campesina, salvo algunas excepciones⁵⁷³, que como lo identificó la sentencia C-644 de 2012, “*fueron contempladas excepciones que facilitaron no sólo el acceso a la tierra de las sociedades y personas jurídicas en general, sino también la acumulación de tierras en extensiones mucho mayores que las UAF, así como el uso de diversos instrumentos, que comprendían además de la futura adjudicación según la explotación económica efectuada, la celebración de contratos de otra naturaleza destinados sólo a habilitar en el beneficiario tan sólo el usufructo*”. Nótese que a partir de ese momento los baldíos solo podían adquirirse por adjudicación, es decir, se limitó la posibilidad de usucapirlos mediante actos posesorios.

Ahora bien, la política de tierras recogida en su momento en la Ley 135 de 1961, fue modificada con la expedición de la Ley 4ª de 1973 que fomentó de nuevo la colonización, el acceso a la tierra a través de las negociaciones directas, y la limitación de la adjudicación de baldíos. Posteriormente, se expidió la Ley 6ª de 1975, que estimuló los contratos de aparcería, acentuando con ello el modelo latifundista y la relación de producción en la cual el trabajador agrario no era propietario de la tierra, lo cual se mantuvo a lo largo de la década de los años ochenta.

La llegada de los años noventa marca la fase contemporánea del debate sobre tierras. En el contexto de la crisis política y social que sufrió el país, se impulsó a través de la Constituyente la modernización de la política de tierras. De hecho, la que podemos denominar como tercera reforma agraria inició con la expedición de la Constitución Política de 1991, que elevó a rango superior (i) la función social de la propiedad, aunada a una función ecológica -art. 58-; (ii) la posibilidad de que el legislador defina la imprescriptibilidad de los bienes baldíos de la Nación -arts. 63 y 150-18-; (iii) el mandato expreso de fomento al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, así como el fomento a la producción agropecuaria y de alimentos -arts. 64 y 65-. Éstos asuntos incluyen no sólo la activación de

derechos reales y personales para acceder a la propiedad de la tierra que deben ser protegidos, sino también una articulación institucional que garantice la permanencia de los campesinos en ella, para que la puedan trabajar y participen en la producción de la riqueza; (iv) los mandatos que integran en su conjunto la Constitución Ecológica, los cuales inciden en el acceso, uso y distribución de la tierra; y, (v) la protección de tierras de comunidades y pueblos étnicamente diferenciados -art. 7, 63, 329 y 330-.

Contando con un claro marco constitucional, el mandato de acceso progresivo a la tierra fue objeto de desarrollo legal mediante la Ley 160 de 1994, que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (más conocida como Ley de Reforma y Desarrollo Rural), el cual impulsó un nuevo modelo centrado en el “mercado de tierras” con la pretensión de alcanzar los propósitos de redistribución y acceso a la propiedad agraria. La premisa básica de este modelo es que los campesinos deben participar en el mercado como compradores para la adquisición de tierras rurales mediante subsidios y créditos otorgados por el Estado. Esta figura implicó que la redistribución de las tierras pasara de un modelo controlado y dirigido por el Estado como intervencionista directo, a un modelo de distribución por vía del mercado con asistencia estatal⁵⁷⁴. Así, también se cambió el espíritu de la asignación de tierras rurales por la posibilidad de adjudicación por demanda.

Según ha reconocido la jurisprudencia constitucional, a través de la Ley 160 de 1994 “(...) se favoreció el sistema de subsidios de un 70% del valor de la UAF y amortización del crédito restante a un plazo no inferior de 12 años. De este modo, la decisión de compra de predios a los campesinos operó mediante la venta directa por parte de los propietarios, con el fin dinamizar el mercado de tierras. A su turno, durante la redacción del proyecto, se estimó que resultaba excesiva la adjudicación de unidades agrícolas en una extensión de 450 hectáreas, toda vez que dicha extensión no consultaba las características agrológicas y topográficas que determinarían razonablemente, en cada caso, la superficie real requerida para lograr una explotación rentable. Sobre este punto en el proyecto de ley se consideró necesario tener en cuenta que la tecnología disponible permitía modificar las condiciones de los suelos, de manera que se contempló la incorporación de estos mejoramientos para potenciar el uso productivo y evitar la concentración ociosa. En ese orden, la UAF, se definió no a partir de una extensión sino a partir de la calidad de la tierra.”⁵⁷⁵

Adicionalmente, la Ley 160 de 1994 (i) definió a la UAF como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforma las condiciones agroeconómicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizado que coadyuve a la formación de su patrimonio” (art. 38); (ii) eliminó la modalidad prevista en la Ley 135 de 1961, de permitir la asignación de baldíos sin ocupación previa; (iii) estableció normas para garantizar que el esfuerzo del Estado en identificar y adjudicar tierras baldías, o de subsidiar su compra, tuviesen vocación de permanencia y llegasen a los campesinos de escasos recursos; (iv) fijó que en los procedimientos de adquisición de tierras, los propietarios pueden hacer uso del derecho de exclusión hasta por dos UAF, cuando la oferta de compra comprenda la totalidad del predio y su extensión exceda dicha superficie; (v) estableció la prohibición de acumular más de una UAF con las tierras adjudicadas por el Estado; (vi) introdujo como causal de extinción de dominio el destino de los predios a cultivos de usos ilícitos; y, (vii) creó las Zonas de Reserva Campesina, entre otras modificaciones.

Además de ello, puntualmente los artículos 65 y 66 de la Ley 160 de 1994 establecieron que la propiedad de los terrenos baldíos, sólo se puede adquirir por adjudicación que realice el Estado, de tal forma que “los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa”. Sumado a que, por regla general, se determinó que las tierras baldías serían tituladas en UAF⁵⁷⁶.

Bajo esos lineamientos, la Ley 160 de 1994 impulsó una reforma agraria como instrumento y como estrategia para el desarrollo rural, a través de la redistribución de tierras por mercado, es decir, mediante la compra directa de tierras por parte de los campesinos, subsidiada de forma parcial por el Estado y mediada por la acción institucional del anterior Incora (luego Incoder, ahora Agencia Nacional de Tierras).

Desde entonces, la actividad legislativa ha estado centrada en mantener el esquema y tratar de hacer operativa la Ley 160 de 1994. Por ejemplo, fue expedida la Ley 731 de 2002 con el objeto de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrando medidas específicas encaminadas a generar equidad entre el hombre y la mujer rural, especialmente en temas como la titulación de predios y la participación equitativa de las mujeres rurales en los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria.

Así mismo, fue expedida la Ley 1561 de 2012, que tiene por objeto central promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles. En cuanto a los poseedores de bienes rurales, esta ley establece que debe demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco años para posesiones regulares y de diez años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no puede superar una UAF. Nótese entonces que el acceso a la titulación de la propiedad por esta vía abreviada, cobija a los bienes de naturaleza privada y siempre que se acrediten los requisitos legales para demostrar la calidad de poseedor, lo cual reporta beneficios en regularizar el acceso a la tierra mediante procedimientos ágiles.

De manera más reciente, es importante mencionar la expedición de la Ley 1776 de 2016 “por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres”. Esta ley creó las denominadas Zidres como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que se establecen a partir de los planes de desarrollo rural integral en el marco de economía formal y de ordenamiento territorial, encontrándose “soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental” (art. 1°).

Así mismo, determinó que las Zidres se consideran de utilidad pública e interés social, salvo para efecto de expropiación, y que el objetivo de las mismas es constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional, es decir, focalizado, con el cual (i) se promueva el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación; (ii) se promueva la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios,

mujeres rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación como agentes sociales, productivos y emprendedores; (iii) se promueva el desarrollo de infraestructura para la competitividad; (iv) se priorice las iniciativas productivas destinadas a la producción de alimentos con destino a garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada de los colombianos; (v) se promueve el desarrollo regional a través del ordenamiento territorial, así como la modernización y especialización del aparato productivo; (vi) se promueve y consolida la paz y la convivencia, mediante mecanismos encaminados a lograr la justicia social y el bienestar de la población dedicada a la actividad rural, procurando el equilibrio entre áreas urbanas y rurales, y de estas en relación con la región; (vii) se formule, implemente y ejecute proyectos agrícolas y pecuarios; entre otros objetivos de la ley. De lo anterior se desprende que la ley Zidres también ha implicado un aporte significativo en el desarrollo rural y en la oportunidad de generar un acceso organizado a la tierra rural.

En este orden de ideas, la Sala destaca del anterior recuento, que los diferentes desarrollos normativos han abordado y han pretendido, desde diferentes ópticas, atender la problemática histórica sobre el acceso y la distribución de la tierra agraria. En la actualidad, se deben privilegiar los derroteros constitucionales sobre la función social y ecológica que debe cumplir la propiedad, la imprescriptibilidad de los bienes baldíos según fue definida por el legislador, el mandato expreso de fomento al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, al igual que el fomento a la producción agropecuaria y de alimentos. De allí que la actividad legislativa debe centrarse en superar (i) la inequidad en la distribución de la propiedad rural; (ii) la informalidad en la tenencia de la tierra; (iii) los conflictos por el uso y la tenencia de la tierra; y, (iv) el despojo de tierras por parte de los diversos actores del conflicto interno.

5.2. El régimen de los bienes baldíos a la luz de la Constitución de 1991, especialmente en lo relacionado con su adjudicación (reiteración jurisprudencial)

Uno de los aspectos centrales de las intervenciones ciudadanas sobre el presente asunto versa sobre el régimen de los bienes baldíos en el país y, en particular, sobre los aspectos relativos a la adjudicación de baldíos, cuestiones que tienen una estrecha relación con la necesidad estatal de identificar y categorizar los bienes baldíos que existen en el territorio nacional a fin de poder constituir el Fondo Nacional de Tierras y dar inicio a una verdadera democratización del acceso a la tierra rural en Colombia.

Al respecto, la Corte reitera lo sostenido a lo largo de su jurisprudencia y retomado en la sentencia SU-426 de 2016, donde recordó el propósito histórico del Estado colombiano de desarrollar una reforma rural integral destinada a disminuir la inequidad en el campo y evitar la concentración de la tierra. En ese sentido, son centrales los artículos 64 y 65 de la Constitución Política que establecen la obligación estatal de asegurar “*el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios*” y de proteger especialmente la producción de alimentos, dando prioridad, entre otras, a las actividades agrícolas.

De lo anterior se extrae la importancia primordial de las tierras baldías en el cumplimiento de los fines de la reforma rural, con énfasis en los procesos de clarificación, recuperación y acertada adjudicación.

5.2.1. Los terrenos baldíos en la Constitución de 1991: un tipo especial de bienes públicos

La Carta Política de 1991 reiteró la concepción histórica según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio. En efecto, el artículo 102 superior dispone que: “*El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación*”. Esta clasificación tiene su origen el artículo 674 del Código Civil el cual establece lo siguiente:

“Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha precisado, según los lineamientos de la legislación civil, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales, así:

(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos”

En este orden de ideas, los terrenos baldíos son bienes públicos de la Nación –según la definición genérica del artículo 102 superior– que se subdividen en la categoría de bienes fiscales y, con mayor detalle, como bienes fiscales adjudicables. La jurisprudencia de esta Corporación ha mantenido esta concepción desde la sentencia C-595 de 1995, donde se discutió si la ausencia de una referencia explícita a los baldíos en la Constitución Política implicaba su cambio de régimen. En dicho pronunciamiento la Sala Plena señaló:

“La jurisprudencia y la doctrina han clasificado los bienes fiscales en:

- 1.- Fiscales propiamente dichos. Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes.
- 2.- Bienes de uso público. Son los destinados al uso común de los habitantes.
- 3.- Bienes fiscales adjudicables. Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley.

En este orden de ideas no queda duda de que los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes

fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley”

En un pronunciamiento reciente, y siguiendo la misma línea de razonamiento, en la sentencia SU-235 de 2016 la Corte señaló que los terrenos baldíos, al ser bienes fiscales adjudicables, *“no son de uso público, por lo que no cualquier persona tiene derecho a usarlos, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, para la prestación de servicios públicos, o para ser adjudicados”*⁵⁷⁷.

Una vez ubicados los baldíos dentro del concepto genérico de bienes de la Nación, es importante hacer referencia a la imprescriptibilidad como una de sus características principales.

El artículo 63 de la Constitución Política consagra que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por su parte, el artículo 375 del Código General del Proceso, al desarrollar lo respectivo a la declaración de pertenencia, dispuso, en su numeral 4º, que ésta no procede *“respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”*. Estas disposiciones han sido consideradas por la jurisprudencia al momento de corroborar el carácter imprescriptible de los terrenos baldíos, pues dicho atributo responde, entre otras, a *“la necesidad de promover el desarrollo rural en pro de quienes trabajan el campo, razón por la cual se encuentra justificado que se les aplique un régimen distinto del de los demás bienes”*.

Aunque la prescripción es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica y naturaleza jurídica distinta, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil. No en vano, el artículo 150-18 de la Constitución le confirió amplias atribuciones al legislador para regular los asuntos relacionados con los baldíos, concretamente para *“dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”*.

Siguiendo esa línea de argumentos, la jurisprudencia ha sostenido que, en virtud del artículo 63 superior, el legislador está facultado para mantener la imprescriptibilidad de los bienes de la Nación, de los cuales, como se mencionó, hacen parte los bienes baldíos. Por tanto, se entiende que estos se encuentran por fuera del comercio y su administración corresponde al Estado, único facultado para adjudicarlos y otorgar, a través de la correspondiente actuación, el título de propiedad.

5.2.2. Adjudicación de bienes baldíos en la Ley 160 de 1994

Ahora bien, la disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994.⁵⁷⁸ El artículo 65 de esta norma consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor:

“Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio (...)”

La precitada disposición fue avalada por la Corte en la mencionada sentencia C-595 de 1995, la cual respaldó la adquisición de las tierras baldías. Así, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, los baldíos no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Esta concepción fue reiterada en 1996 por la sentencia C-097 donde se señaló expresamente: *“Mientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio”*⁵⁷⁹.

En esa medida, los bienes baldíos además de ser imprescriptibles también son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad. De esta manera, el carácter especial de estos inmuebles ha llevado a que la legislación agraria contemple un conjunto de requisitos y prohibiciones en torno a su adjudicación.

El trato diferenciado sobre los terrenos baldíos reflejado en la Ley 160 de 1994 responde a los intereses generales y superlativos que subyacen a la implementación de una reforma rural. Es por ello que la adjudicación de baldíos tiene como propósito central permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, y, por esa vía, contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Al respecto, la jurisprudencia ha resaltado que el artículo 64 de la Constitución Política *“implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural”*⁵⁸⁰. Así las cosas, el objetivo primordial del sistema de baldíos es permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, situando el centro de la política agraria sobre la mejora de las condiciones de vida de las comunidades campesinas condenadas históricamente a la miseria y la marginación social.

La adjudicación de baldíos responde, entonces, al deber que tiene el Estado de suscitar las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, *“adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario”*⁵⁸¹. Lo anterior, sumado a los postulados de justicia y supremacía de la dignidad humana, conllevan a impulsar la función social de la propiedad, promoviendo el acceso a quienes no la tienen y precavido la inequitativa concentración en manos de unos pocos.

En todo caso, la dignificación del trabajador agrario no deba realizarse a costa del interés general y el desarrollo del país. Por el contrario, el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, contribuye por esa vía al mejoramiento de toda la sociedad. Propósito claramente establecido en artículo 1° de la Ley 160 de 1994 al señalar que la reforma agraria tiene como objetivo central promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social y la democracia participativa.

5.3. La democratización del acceso a la tierra en Colombia como mandato constitucional

Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política establecen las obligaciones estatales de asegurar *“el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”* y de proteger especialmente la producción de alimentos, dando prioridad (entre otras) a las actividades agrícolas. Estos mandatos fueron incluidos directamente en la Constitución *“siguiendo el histórico propósito de desarrollar una reforma rural integral, destinada a disminuir la inequidad en el campo y evitar la concentración de la tierra en pocas manos”*⁵⁸².

Desde sus inicios, esta Corporación ha reconocido como deber prioritario del Estado garantizar a los trabajadores rurales el acceso a la propiedad de tierras con vocación agrícola. En efecto, en la sentencia C-021 de 1994 ya era patente la prevalencia de los artículos 64 y 65 de la Constitución, debido a que *“entrañan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”*⁵⁸³

El deber constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra en favor de quienes la trabajan, ha sido materializado por el Estado a través de varios tipos de políticas reunidas en torno al concepto de reforma agraria. Entre estas políticas, la democratización de la tierra –entendida como redistribución y acceso a tierras con vocación agrícola que no están siendo cultivadas por estar en pocas manos– es una de las principales estrategias de desarrollo rural. En la sentencia C-536 de 1997 esta Corporación enfatizó el carácter relativo de la propiedad privada en el marco de un Estado Social de Derecho, al señalar que debe cumplir fines democráticos que apunten al bienestar general. En ese sentido expuso:

*“La adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestos por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto sino relativo, lo cual se deriva del principio constitucional solidarista de que la propiedad es una función social que implica obligaciones”*⁵⁸⁴

En materia rural, los fines sociales del derecho de propiedad se conectan con el acceso progresivo y la democratización de la tierra debido a su importancia para impulsar el desarrollo y calidad de vida de las poblaciones rurales. En ese sentido, la Corte señaló en la sentencia C-006 de 2002 lo siguiente:

*“La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país”*⁵⁸⁵

En el mismo fallo, esta Corporación destacó que la Constitución Política de 1991 otorgó al trabajador del campo, y en general al sector agropecuario, *“un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro”*. Esta igualdad se traduce en la intervención del Estado para redistribuir la tierra rural e impulsar su democratización en favor de los campesinos con el fin de mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente marginada.

Por su parte, en la sentencia C-180 de 2005, se reafirmó el principio de democratización de la propiedad en favor de trabajadores agrarios y campesinos. Por ello, retomando las conclusiones trazadas en la sentencias C-536 de 1997 y C-006 de 2002 antes citadas, la Corte señaló que los artículos 64 y 65.

*“constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo”*⁵⁸⁶

Posteriormente, en la sentencia C-644 de 2012, esta Corporación reafirmó su posición frente a la democratización del campo colombiano al señalar que los artículos en mención implican un imperativo constitucional inequívoco que exige la adopción de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra. Lo anterior significa que el derecho de acceder a la propiedad implica

*“no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional”*⁵⁸⁷

De lo expuesto de manera precedente, se extrae la necesidad de hacer efectivo el deber del Estado de afianzar el derecho de acceso progresivo a la tierra de los campesinos y trabajadores rurales. A partir del reconocimiento de la grave situación de inequidad en la propiedad de la tierra, así como debido al grado de vulnerabilidad –económica, social y cultural– que enfrenta la población rural, es necesario abogar por una igualdad no sólo jurídica y formal, sino material para los habitantes del sector rural en Colombia.⁵⁸⁸

Como se anotó, la Constitución Política consagra el derecho de acceso a la tierra como un deber ineludible y de progresivo cumplimiento.

Ello comporta una obligación en cabeza del Estado de respetar y facilitar el acceso a la tierra en aras de garantizar a la población campesina su sustento y la realización de su proyecto de vida.⁵⁸⁹ En efecto, la Corte ha entendido el principio de progresividad –por oposición a la regresividad en la concentración de la tierra– como un mandato dirigido a “*corregir las visibles desigualdades sociales y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos*”⁵⁹⁰.

Al Estado le corresponde, entonces, adoptar políticas que garanticen el mejoramiento de las condiciones para el goce y ejercicio del derecho de acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, es decir, medidas que atiendan al principio de progresividad y no regresividad. En consecuencia, la normatividad que sea expedida en materia de acceso a la tierra rural debe propender por su democratización y no puede desconocer que “(i) los campesinos son sujetos de especial protección, que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad; (ii) el campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución; (iii) el derecho a la tierra y al territorio son derechos fundamentales [y] (iv) la realización efectiva del derecho a la igualdad material”⁵⁹¹.

Más aún, las medidas adoptadas en favor de redistribución y democratización de la tierra rural constituyen “*un mandato programático*”. En la sentencia C-077 de 2017, esta Corporación señaló que el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios establecido en el artículo 64 de la Constitución Política es un “*mandato que impone un deber ineludible de progresivo cumplimiento que debe perseguir el Estado de manera primordial y generalizada, en materia de adjudicación de bienes baldíos a los trabajadores rurales que carecen de tierra, buscando así alcanzar los postulados de la reforma agraria* (negritas originales del texto de la sentencia)”⁵⁹².

En este orden de ideas, no cabe duda que la Carta Política de 1991 estableció mandato de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, lo cual implica que el Estado garantice otros servicios como educación, vivienda, crédito, y brinde asistencia técnica y especializada en temas productivos, de tal forma que mejoren los ingresos y la calidad de vida de los campesinos colombianos. De allí que, también resulta relevante desde el plano constitucional la producción de alimentos y el desarrollo rural integral, en tanto contribuyen a la superación de la pobreza histórica del campo y resolver la problemática identificada sobre la inequidad en la distribución de la tierra rural.

5.4. Las función social y ecológica de la propiedad privada y su relación con la reforma rural integral

La función social y ecológica de la propiedad privada es una expresión del principio de prevalencia del interés general sobre el interés particular. Específicamente en lo relacionado con la reforma rural, entendida como la política del Estado encaminada a corregir la distribución desigual de la propiedad del campo, estas funciones cobran una importancia fundamental. La primera, como base argumentativa para llevar a cabo la democratización de la propiedad rural en favor del bien común. La segunda, en desarrollo de la primera, como la imposición de límites a la utilización de la propiedad –en cualquier circunstancia– para proteger el medio ambiente, bien común de la humanidad.

La Constitución de 1991, en palabras de esta Corporación, reconstituyó a Colombia como un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general⁵⁹³. En ella, el derecho a la propiedad fue consagrado atenuando sus connotaciones individualistas y acentuando su función social, agregando, además, una función ecológica.⁵⁹⁴ Al respecto, es importante transcribir el artículo 58 de la Carta Política:

“Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio”

La Corte ha especificado que la propiedad en el marco del Estado social de derecho se sustenta en valores democráticos que buscan proporcionar una respuesta a las necesidades colectivas, creando así, “*un nuevo horizonte valorativo que guía no sólo a los ciudadanos en el ejercicio y reivindicación de sus derechos, sino que ante todo compromete y obliga a los órganos del Estado a proteger y hacer efectivas las garantías constitucionales*”⁵⁹⁵. En ese sentido, la vinculación de la función social y ecológica al derecho de propiedad ha pretendido compensar los beneficios que su utilización produce para el individuo con las cargas que esa misma utilización supone para el resto de la sociedad.⁵⁹⁶

En ese orden de ideas, la renovada concepción de la propiedad consagrada en artículo 58 de la Constitución de 1991 encuentra una clara conexión con el mandato del artículo 64 superior que establece el deber del Estado de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios. Es entonces, bajo estos supuestos constitucionales, que la reforma agraria se convierte en un vehículo adecuado para hacer efectiva la función social y ecológica de la propiedad.

Esta concepción ha sido desarrollada a lo largo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, por ejemplo, en la sentencia C-536 de 1997, al analizar la Reforma Rural establecida en la Ley 160 de 1994, la Corte señaló:

“Tanto la concentración de la propiedad rural como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social, en la medida en que aquéllas generan una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares. Es apenas natural que con el fin de lograr sus loables propósitos, el legislador, al inducir el proceso de reforma agraria, supedita la tenencia de la tierra

a una serie de condicionamientos establecidos para impedir, precisamente, que se reproduzcan de nuevo los fenómenos, situaciones y defectos propios de una estructura agraria desigual”

De igual manera, la Corte en sentencia C-006 de 2002, nuevamente con ocasión del estudio de disposiciones de la Ley 160 de 1994, retomó el anterior precedente para destacar que la Constitución Política de 1991,

“otorga al trabajador del campo, y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”⁵⁹⁷

Esta sentencia también reconoció que de los artículos 58, 60 y 64 se desprende un principio de democratización de la propiedad a favor de trabajadores agrarios y campesinos, posición que ha sido retomada en sentencias como la C-180 de 2005, la C-189 de 2006 y la C-644-12, entre otras. En conclusión, en el marco de un Estado social de derecho, la función social y ecológica de la propiedad conlleva a impulsar la reforma agraria como mecanismo idóneo para prevenir la inequitativa distribución de la tierra y promover su acceso a los trabajadores rurales que no la tienen.

6. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO LEY 902 DE 2017

Para la metodología del análisis de constitucionalidad de las disposiciones del decreto bajo estudio, habida cuenta de que buena parte de los problemas detectados por los intervinientes tiene en relación con aspectos que se analizaron detalladamente en el estudio de conexidad y cumplimiento de la reserva estricta de ley, la Corte procederá siguiendo el orden de los capítulos de la norma y concentrándose en los aspectos en que, tomando en consideración las observaciones allegadas, encuentre dudas sobre la constitucionalidad de las disposiciones.

6.1. Artículo 1°⁵⁹⁸

Este artículo señala el objeto de la ley que resulta coherente con las aspiraciones constitucionales de democratizar el acceso a la tierra rural en el país, a fin de disminuir la brecha económica y reducir la desigualdad entre quienes habitan el campo colombiano.

La Procuraduría General de la Nación, se refiere al segundo inciso del artículo para solicitar que se declare la exequibilidad del artículo de forma condicionada a que se respeten los derechos adquiridos y garantías constitucionales de todas las comunidades étnicas (no solo las comunidades indígenas).

El inciso 2° del artículo 1° señala que: “En aplicación del presente Decreto Ley se respetarán los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas.”

En cuanto a lo señalado respecto de la supuesta omisión legislativa relativa del inciso segundo que advierten algunos intervinientes y el Procurador General de la Nación, la Corte considera que dicha omisión no se configura, por cuanto al hacer referencia a las garantías constitucionales de los pueblos indígenas sobre sus territorios, está pronunciándose específicamente sobre un contenido constitucional concreto que se deriva del Convenio 169 de la OIT, y que no abarca a todos los grupos cubiertos por el enfoque étnico.

Por su puesto, esto no significa que los derechos adquiridos y garantías de los demás pueblos y comunidades étnicas del país puedan ser irrespetados. Por el contrario, dicha premisa fundamental va implícita en toda la normatividad, sin que sea necesario que se haga explícita en cada una de las normas que se expiden.

Por otro lado, el inciso 3 del artículo 1° del Decreto Ley 902 de 2017 se refiere al respeto y garantía del derecho a la propiedad privada. Varias observaciones de los intervinientes solicitan a la Corte aclarar que tal protección aplica únicamente frente a la propiedad privada “adquirida con respeto a toda la normatividad en materia agraria, ambiental y derechos humanos”.⁵⁹⁹ Esta aclaración es solicitada con fundamento en que en la historia de Colombia y particularmente como efectos de la violencia de las últimas décadas, la propiedad privada ha sido adquirida en muchos casos de manera irregular, creando problemas de falsa tradición, por lo que la norma no puede convertirse en una vía para legitimar y proteger derechos de quienes han usado la violencia como herramienta para apropiarse de bienes privados.⁶⁰⁰

El inciso 3° del artículo analizado dispone:

“Nada de lo dispuesto en el presente Decreto podrá ser interpretado ni aplicado en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida, legalmente adquirida y ejercida, y protegida por la Ley, como tampoco los derechos adquiridos.”

La Corte Constitucional no encuentra que se configure un verdadero problema jurídico que plantee dificultades en la constitucionalidad del párrafo señalado, pues en realidad la redacción es suficientemente clara en indicar que el derecho sobre la propiedad privada que no puede ser afectado por las disposiciones del Decreto, es aquel que ha sido “legalmente adquirid(o) y ejercid(o), y protegido(o) por la Ley.”

Para esta Corporación no es posible derivar de la norma en comento, como pretenden los intervinientes, que la propiedad privada a proteger sea aquella que ha sido adquirida a través de métodos como la violencia, la extorsión, el fraude o el aprovechamiento de las situaciones de victimización generadas por el conflicto armado, pues todas ellas resultan evidentemente contrarias a la normatividad colombiana. Es claro que lo prescrito en la disposición es la no afectación de los derechos adquiridos y ejercidos conforme al ordenamiento jurídico nacional, por lo que no cabe duda de la exequibilidad de la norma.

De igual forma, la Corte considera que la referencia a que se deben respetar los derechos adquiridos, la confianza legítima y la buena fe,⁶⁰¹

implica que ello sea probado de acuerdo con lo establecido en la ley, sin que se haga necesaria aclaración alguna para ajustar la norma a los preceptos constitucionales.

En conclusión, esta Corte constata que el artículo 1° del Decreto Ley 902 de 2017 se ajusta a la Carta Política y en consecuencia declarará su exequibilidad.

6.2. Título I. Sujetos de Acceso a Tierra y Formalización

6.2.1. Consideraciones generales

El artículo 2⁶⁰² señala que el decreto ley *“aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización.”* En sí mismo, este artículo, al igual que el siguiente que determina que los beneficios serán exclusivamente para nacionales colombianos, no presentan para esta Corporación ninguna duda sobre su constitucionalidad.

Por su parte el artículo 3. *“Delimitación a nacionales”* señala que los programas de acceso a tierras del Decreto Ley *“se limitarán a personas colombianas que reúnan los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5”*.

La Corte Constitucional no encuentra reparos sobre la constitucionalidad de la norma, teniendo en cuenta que el beneficio de acceso a la tierra está dirigido específicamente a la población campesina más pobre del país, y constituye una medida que responde a una necesidad histórica de desigualdad en la distribución de la tierra que fue al mismo tiempo causa y resultado del conflicto armado. No es válido sustentar que el criterio de la nacionalidad colombiana es discriminatorio, como tampoco es válido sustentar que los criterios de ser campesino, o pertenecer a la población más pobre y vulnerable, lo sean, pues se trata de beneficiar a las personas que fueron afectadas por el conflicto, y que históricamente han estado relegadas de la propiedad de la tierra en el país, y esos son los criterios adecuados para lograr el objeto de la norma.

6.2.2. Artículo 4. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito.⁶⁰³

La norma establece las condiciones para ser sujeto beneficiario a título gratuito y para tal fin determina una serie de características destinadas a que los beneficios de acceso y formalización gratuita se dirijan a los campesinos más vulnerables y marginados del país. En general el artículo resulta concordante con los principios constitucionales que regulan el acceso democrático y progresivo a la tierra rural en el país.

Un punto bastante controvertido de este artículo está relacionado con los ocupantes indebidos. Los intervinientes destacan las problemáticas del parágrafo 1 del artículo 4 en relación con la posibilidad de que ocupantes indebidos adquieran la titulación de terrenos que no son susceptibles de ser adjudicados (p. ej. los territorios colectivos de comunidades étnicas, las zonas de reserva forestal, los baldíos inadjudicables de la Nación, etc.). PRODETER señala específicamente que *“es inconstitucional que el Estado renuncie a su facultad de recuperar baldíos como lo prescribe el artículo 45 del D. 2664/94 sobre la recuperación de baldíos”*.

Por su parte, la Procuraduría señala que el parágrafo 1 del artículo 4° debe condicionarse bajo el entendido de que los ocupantes indebidos de territorios indígenas deben suscribir un acuerdo de restitución antes de ser incluidos en el RESO.

El parágrafo 1 del artículo 4 señala:

Parágrafo 1. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incurso en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre 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, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola.

Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior.

En lo que atañe a la exequibilidad de la disposición y tomando en consideración el acápite desarrollado sobre el régimen de los bienes baldíos en Colombia, para la Corte se hace necesario analizar cada uno de los incisos del parágrafo por separado. Así, en lo que atañe al primer inciso, la Corte considera que no existe un problema jurídico real y cierto entre la disposición y la regla constitucional por la cual los bienes baldíos pertenecen al Estado. La disposición señala que los ocupantes indebidos que cumplan con las condiciones del artículo pueden ser incluidos en el RESO, a fin de que se estudie la posibilidad de que se les adjudique tierra, *“siempre 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”*. Los condicionamientos y en particular la obligación de restituirlo *“cuando hubiere lugar”* dan cuenta de que la norma no reconoce la posibilidad de constituir derechos adquiridos sobre un bien baldío, y no podría en todo caso hacerlo porque claramente la Constitución y la ley no lo permiten. La norma deja claramente expreso el respeto por el derecho del Estado a recuperar las tierras baldías tal como lo señala el condicionamiento a *“la obligación de restituirlo, cuando hubiere lugar”*, por lo que esta Corte no encuentra ningún reparo en la constitucionalidad del inciso. Debe recordarse que, bajo la normatividad vigente, frente a la ocupación indebida de un bien baldío solo procede la restitución.⁶⁰⁴

Por su parte el Decreto 2264 de 1994 en su artículo 9 establece cuales son los baldíos que no pueden ser objeto de adjudicación⁶⁰⁵ y en el artículo 45 determina la condición de ocupación indebida de la siguiente forma:

ARTICULO 45. CAUSALES. Tienen la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados los siguientes: 1. Las tierras baldías que por disposición legal sean inadjudicables, o se hallan reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público. 2. Las porciones de tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables establecidas por la Junta Directiva del Instituto, según las disposiciones de la ley y el presente Decreto, o las ocupadas contra expresa prohibición legal. 3. Los terrenos baldíos que hayan sido objeto de un procedimiento de reversión. 4. Los terrenos afectados con la declaratoria de caducidad, en los contratos relacionados con baldíos de la Nación.

En cuanto al segundo inciso del artículo 1º del Decreto *sub examine*,⁶⁰⁶ este hace referencia al artículo 22 del decreto, esto es, a los terrenos que la ANT administra para efecto de su formalización a favor de las comunidades étnicas que las ocupan. En ese sentido argumentan algunos intervinientes que el legislador extraordinario omitió dar claridad sobre el sujeto al cual hace referencia, puesto que al dejar abierta la disposición podría entenderse que cualquier persona que ocupe indebidamente un territorio de una comunidad étnica, puede ser incluido en el RESO y aspirar a que se le adjudique parte de ese territorio, lo que claramente iría en contradicción con lo dispuesto en el numeral 5 de los artículos 4º y 5º del decreto analizado.

Si el sentido de la norma fuese el anterior, esta Corporación considera que el precepto sería lesivo de los principios de rango constitucional que informan la protección de los territorios de las comunidades étnicas y que constituyen el marco normativo de los bienes baldíos y fiscales en Colombia.

Sin embargo esta Corte considera que esa interpretación de la norma acusada desatiende el contexto normativo en que se inserta, y por supuesto, la interpretación compatible con la Constitución.

Al respecto esta Corte advierte que el artículo 22⁶⁰⁷ del Decreto Ley 902 se refiere a los predios que hacen parte del Fondo de Tierras únicamente para efectos de su administración, esto es, predios que están en procesos relacionados con el reconocimiento y formalización como territorios de pueblos étnicos.⁶⁰⁸ En ese contexto, es lógico entender que el inciso analizado solo puede hacer referencia como sujetos que pueden inscribirse en el RESO para aspirar a la adjudicación de esos territorios, a las mismas comunidades étnicas que los están ocupando. Esta interpretación se refuerza con el artículo 22, numeral 2º que prohíbe que dichos territorios sean adjudicados a otros sujetos así: “*En todo caso no podrán ser parte del fondo de tierras en favor de los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley los baldíos donde estén establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat en los términos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994.*”

Por lo tanto, la Corte Constitucional considera que el artículo 4 del Decreto 902 de 2017 debe ser declarado exequible, pues la interpretación sistemática de la norma en relación con las demás disposiciones del decreto y en particular con el artículo 22, implica que la expresión “*los ocupantes indebidos*” del inciso 2º del párrafo 1 del artículo 4, se restringe únicamente a comunidades y pueblos étnicos, quienes pueden entrar a hacer parte del RESO sin necesidad de hacer el acuerdo predio de restitución de los terrenos cuya adjudicación persiguen.

6.2.3. Artículo 5. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito⁶⁰⁹

En el análisis de conexidad de este artículo, esta Corte determinó que el mismo se ajustaba a los contenidos del Acuerdo Final, por cuanto resulta progresivo frente a los límites actuales de la ley 160 de 1994. Esto concuerda con el principio de progresividad en el acceso a las tierras, en particular por cuanto los criterios para la adjudicación de las tierras del fondo privilegian y priorizan a la población campesina más pobre, por lo que de todas maneras la población más pobre y vulnerables será beneficiaria en primer lugar de la adjudicación de tierras y solo cuando se hayan logrado satisfacer sus necesidades, será posible dar paso a otros beneficiarios. En ese sentido la disposición se ajusta a los parámetros de la Carta Política.

Este artículo es particularmente atacado debido a que, para algunos intervinientes, la disposición abre la posibilidad de adjudicar tierras a personas (naturales o jurídicas) que no se encuentran en claras condiciones de vulnerabilidad. Sobre ese punto la mayoría de las intervenciones⁶¹⁰ coinciden en señalar que la reforma rural está destinada específicamente a los habitantes rurales con vocación agraria en condiciones de pobreza y marginalidad. Particularmente, señalan que este es un artículo regresivo que atenta contra el principio de democratización de la propiedad rural en Colombia.

Los argumentos desplegados en este sentido corresponden al estudio de la conexidad y fueron estudiados en el acápite correspondiente de esta sentencia concluyendo que, en efecto, la finalidad del punto 1 del Acuerdo Final fue la de establecer un sistema de acceso gratuito a tierras del Fondo de Tierras dirigida a la población más pobre y marginada del sector rural, pero que no resulta incompatible con las finalidades del Acuerdo el incluir una contraprestación a cargo de sujetos que por su patrimonio, tienen capacidad suficiente para retribuir algunos de los gastos que se hacen para obtener los beneficios. En virtud de ello, está Corte consideró conexo lo dispuesto en el artículo 5 del decreto *sub examine* con lo dispuesto en el Acuerdo Final.

En efecto, al analizar el principio de no regresividad en materia de acceso a la tierra de los campesinos en Colombia, es dado concluir que, en virtud de que la Ley 160 de 1994 establecía la posibilidad de adjudicación de tierras a personas con patrimonios de hasta 1.000 SMMV, la actual medida que limita la adjudicación directa de tierras para los campesinos más pobres, restringiendo la medida hasta los 700 SMMV, es evidentemente progresiva. También resulta progresiva la medida que limita el acceso a las medidas de crédito y subsidio para la adquisición de tierras y proyectos productivos, a personas con hasta 700 SMMV, y exige para el beneficio de estas medidas una contraprestación (parcialmente gratuita) a personas que posean patrimonios superiores a 250 SMMV.

Algo diferente sucede con lo establecido en materia de medidas de formalización, puesto que no se trata de una medida que facilite el acceso democrático a la tierra, no es un beneficio para hacerse acreedores de tierras del Estado sino que está destinada a regularizar los derechos de los campesinos sobre la propiedad privada, principalmente para evitar la inseguridad jurídica en el campo y eliminar los efectos de la violencia y la ilegalidad. La formalización de la tierra, que busca legitimar los derechos que se ejercen sobre las propiedades privadas

en el sector rural, beneficia a todos los habitantes del territorio, porque permite identificar y eliminar las situaciones que afectan la posibilidad de lograr una paz estable y duradera en el campo colombiano. Así como la formalización funciona de forma positiva constituyendo en propietarios a los poseedores que con títulos insuficientes, pero que con el paso del tiempo y actuando de buena fe adquieren el legítimo derecho a convertirse en dueños, también funciona de forma negativa, al permitir identificar posesiones ilegales, surgidas de la violencia o del fraude, en las que se requiere la intervención del Estado para eliminar los efectos del conflicto armado. Permite también identificar terrenos que en realidad son baldíos, que podrán ser adjudicados si se cumplen los requisitos legales.

Esto implica que las medidas de formalización pueden (y deben) estar destinadas a todos los predios rurales del país. Un criterio que resulta equitativo y no regresivo, es establecer que aquellos que tienen un patrimonio suficiente, costeen algunos o todos los gastos de formalización. Por ello, el artículo 5 fue encontrado conexo con el Acuerdo Final, y no encuentra esta Corte que se pueda identificar en su texto un problema de constitucionalidad.

Por otra parte, en cuanto a la expresión “*personas jurídicas*” del primer inciso de la disposición, en el examen de conexidad se explicó que no se verifica un verdadero problema de conexidad ni de constitucionalidad⁶¹¹ porque la interpretación coherente y sistemática de la expresión, que resulta además obligada en virtud del Acto Legislativo 02 de 2017, implica que las personas jurídicas a que hace referencia el artículo solo pueden ser aquellas conformadas por cooperativas o asociaciones de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.⁶¹²

Por otra parte, el párrafo del artículo 5 mantiene la misma redacción del párrafo del artículo 4, cuya validez surge nuevamente de la interpretación sistemática a la que obliga el artículo 22, lo que implica que la expresión “*los ocupantes indebidos*” contenida en el párrafo de la disposición se refiere a comunidades y pueblos étnicos únicamente.

En ese sentido, y con fundamento en las razones señaladas en el numeral 6.2.2. de esta Sentencia, la Corte constata la constitucionalidad del artículo 5 del decreto estudiado, por cuanto es claro que la expresión “*personas jurídicas*” del inciso primero del artículo, se refiere a aquellas constituidas por cooperativas o asociaciones de campesinos, sin tierra o con tierra insuficiente, cuyos miembros, individualmente, cumplan con todas las condiciones requeridas en el artículo 5°.

6.2.4. Artículo 6° Sujetos de formalización a título oneroso⁶¹³

El artículo 6 del Decreto Ley establece lo siguiente:

Las 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: 1. Poseer un patrimonio neto que supere los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes. 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras. 3. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 4. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

Entre otros, la Comisión Colombiana de Juristas señala que el artículo 6 “*es contrario a la función social de la propiedad y al deber progresivo del Estado de democratizar el acceso a la propiedad de la tierra. Los beneficiarios de este artículo no son sujetos de reforma agraria en razón a su patrimonio*”.⁶¹⁴

Dejusticia sintetiza este argumento al señalar que los beneficiarios de las disposiciones del Decreto Ley “*deben ser efectivamente sujetos de reforma agraria, a saber: campesinos, y de manera especial, campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto*”.

Por su parte, el Procurador en su intervención señala que el artículo 6 debe ser condicionado bajo el entendido de que se debe aplicar estrictamente lo establecido en el artículo 20 de este Decreto Ley, acerca de la prioridad de la asignación de derechos de propiedad agraria para la población campesina vulnerable. Además se señala que es necesario excluir la expresión “*ocupantes*” porque este término corresponde a quienes pretendan apoderarse de un bien baldío y el acceso a estos bienes no se da por la formalización sino por vía de la adjudicación.

De ninguna forma puede entenderse que la Carta Política se oponga a una medida que busca regularizar y dotar de seguridad jurídica a la propiedad que se ejerce sobre las tierras privadas en el país. Por el contrario, existiría una diferenciación injustificada si se eliminan de los procesos de formalización los derechos a la propiedad de ciertos sujetos, en consideración a su patrimonio, cuando el artículo 2° de la Carta Política establece que “*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en (...) sus bienes (...) y demás derechos...*”.

Por otra parte, tal como se señaló en el estudio sobre la conexidad del artículo 6, los fines de la Reforma Rural Integral no se pueden llevar a cabo sino a través de un barrido predial integral del territorio, en el que una medida de formalización limitada generaría vacíos en los mapas de geo referenciación que solo irían en detrimento del sistema de oferta diseñado por el Acuerdo Final e implementado por distintas normas de las cuales hace parte el presente decreto. Por eso, las medidas de formalización deben dirigirse a todos los sujetos, y la regla de equidad exige que, quienes tengan la capacidad económica suficiente, contribuyan económicamente para que el Estado pueda hacerlo de forma gratuita frente a los sujetos más vulnerables.

Como se sostuvo en el análisis general de este título, las críticas a este artículo surgen de una lectura descontextualizada e incompleta del mismo, en tanto dicha norma no establece beneficios en materia de acceso a tierra, sino, exclusivamente en cuanto a formalización. Por eso, por ejemplo, no resulta válido relacionar la disposición con el artículo 20 del decreto que en realidad se refiere a la primera de las medidas de acceso a tierras, de la cual, claramente no pueden ser beneficiarios los sujetos del artículo 6.

La formalización implica la identificación y adecuación legal de los derechos de propiedad que se ejercen sobre predios privados, lo cual resulta necesario para adecuar el campo a la legalidad y eliminar los efectos del conflicto. Si se excluyera a los sujetos del artículo 6 de las medidas de formalización a título oneroso, se podría generar el efecto contrario de lo que pretende la Reforma Rural Integral, al blindar las situaciones de posesión ilegal de predios privados ejercidas por las personas naturales y jurídicas con mayores capitales. Por el contrario, el someter a formalización onerosa los predios privados que se identifiquen en los procesos de focalización, permite sanear progresivamente la situación jurídica de todos los predios en el país, sin ningún tipo de restricción.

Por otra parte, en cuanto a la expresión “*ocupantes*”, la jurisprudencia anotada en materia del régimen de bienes baldíos en Colombia es contundente en el sentido de que la ocupación no puede dar lugar al reconocimiento de un derecho sobre bienes baldíos. Se trata de tierras inalienables e imprescriptibles, que pertenecen al Estado y cuya recuperación es indispensable para dotar al Fondo de Tierras de los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos de la Reforma Rural Integral. La expresión “*ocupantes*” en el primer inciso del artículo 6 pierde todo sentido, pues los sujetos descritos en dicha norma solo pueden ser beneficiarios a título oneroso de la formalización, que es el saneamiento de los derechos de propiedad sobre predios rurales privados. Los bienes baldíos no pueden ser objeto de “*formalización*” pues sobre ellos no se constituyen derechos a formalizar, sino que su acceso solo puede darse a través de la adjudicación.

El artículo 6 del Decreto 902 de 2017 establece como requisito para ser beneficiario en su numeral 4º: “*No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.*” Es menester dejar en claro que si bien no son iguales los conceptos de ocupante y el de ocupante indebido, ninguno de los dos genera derechos sobre los bienes baldíos que puedan dar lugar a una formalización.

En consecuencia, los bienes baldíos (sobre los cuales se puede ejercer ocupación) no pueden ser objeto de formalización, y contrario sensu de permitirse la adjudicación de un bien sin dueño aparente a través de este artículo, se estaría desconociendo que esta forma de propiedad se reserva a los campesinos, trabajadores y asociaciones agrarias sin propiedad o con propiedad inferior a una UAF, quienes serían sujetos de acceso a tierra en los términos establecidos por los artículos 4 y 5 del decreto analizado.

En ese sentido, esta Corte encuentra que el artículo 6 del Decreto Ley 902 de 2017 resulta acorde con la Constitución con excepción de la expresión “*u ocupantes*” que será declarada inexecutable.

6.2.5. Artículo 7. Contraprestación por el acceso y/o formalización a la tierra⁶¹⁵

Esta disposición genera dudas sobre su exequibilidad por cuanto desarrolla una contraprestación que, a la luz de los postulados de la Carta Política es objeto de una reserva estricta de ley. En este punto, el problema jurídico a resolver es si ¿el legislador extraordinario vulneró la reserva estricta de ley al establecer en el Decreto Ley la contraprestación a cargo de los sujetos de formalización a título parcialmente gratuito y oneroso?

Según lo ha manifestado esta Corporación,⁶¹⁶ el principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política⁶¹⁷: el primero consagra una reserva en el Congreso para “*establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley*”, mientras que el segundo exige a la Ley, en algunos casos y en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos.⁶¹⁸

Este principio se funda en el aforismo “*nullum tributum sine lege*” que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes,⁶¹⁹ el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos.⁶²⁰

En el actual sistema fiscal colombiano, esta Corporación ha señalado que es posible identificar la existencia de por lo menos tres clases de tributos, afectados bajo el principio de legalidad tributaria (reserva estricta de ley), a saber: Los impuestos, las tasas y las contribuciones.⁶²¹ Estos aun cuando son fruto del desenvolvimiento de la potestad impositiva del Estado tienen características propias que los diferencian.⁶²²

La diferencia entre los impuestos, las tasas y las contribuciones fue expuesta claramente en las Sentencias C-1179 de 2001 y C-1114 de 2003, resaltándose que las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad:

“...los impuestos, las tasas y las contribuciones parafiscales tienen una naturaleza particular que permite diferenciarlos claramente.

Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado.

Por su parte, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.

Finalmente, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico”.⁶²³

Esta postura se ha reiterado de forma constante, y por su parte la Sentencia C-287 de 2009,⁶²⁴ reiterada entre otras en la Sentencia C-891 de 2012 expresó las características esenciales de las tasas que las diferencian de los impuestos y las contribuciones:

“Estas consideraciones han llevado a la Corte a identificar las características básicas de las tasas, las cuales las diferencian de los demás ingresos tributarios, como las contribuciones y los impuestos. De este modo, ha previsto que (i) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario, por lo que guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio; y (ii) ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales.⁶²⁵ Igualmente, la jurisprudencia ha diferenciado las tasas de los impuestos y las contribuciones parafiscales, para lo cual ha considerado que “constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado. También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto contrariamente a estos no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos”.

Frente a esta distinción, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad del tributo no se predica únicamente de los impuestos, ⁶²⁶ sino que es exigible a todos los tributos, dentro de los cuales se encuentran también las tasas y las contribuciones.⁶²⁷

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que las exenciones que se creen dentro del sistema tributario, al hacer parte de las manifestaciones de la política fiscal, también están cobijadas por los principios de legalidad y certeza. Por tanto, los elementos principales de cualquier exención deben estar definidos previamente por el legislador, las asambleas o los concejos, en los términos de los artículos 150, numerales 10 y 12, y 338. Es más, teniendo en cuenta el artículo 154 superior, se deduce que la consagración de estas figuras debe contar con la iniciativa gubernamental. En la sentencia C-748 de 2009⁶²⁸ se desarrolló esta idea de la siguiente manera:

“Esta Corporación, en reiteradas oportunidades, ha establecido que así como el legislador goza de amplia potestad de configuración normativa para establecer tributos y definir sus elementos esenciales, es natural que, de la misma forma, goce del poder suficiente para consagrar beneficios tributarios, por razones de política económica o para realizar la igualdad real y efectiva en materia fiscal.”⁶²⁹

El texto del artículo 7 analizado es el siguiente:

El porcentaje del valor del inmueble, los cánones y las categorías económicas que deberán pagar los sujetos de que tratan los artículos 5 y 6 del presente decreto ley serán definidos por la Agencia Nacional de Tierras con base en los lineamientos y criterios técnicos que realice la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, los cuales tendrán en cuenta, entre otros, la vulnerabilidad de los sujetos.

Parágrafo 1. Para efectos de la formalización de predios privados la contraprestación a cargo del sujeto de formalización corresponderá al valor de los gastos administrativos, notariales, procesales o cualquier otro en que se incurra para la efectiva formalización.

Parágrafo 2. Para efectos de aplicación de la presente norma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará los recursos necesarios, dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo, a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA para cumplir con la función asignada en el presente artículo.

Parágrafo 3. Para efectos de las garantías de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, no procederá ningún tipo de contraprestación en relación con los respectivos procedimientos.

La disposición establece una contraprestación a cargo de los sujetos del artículo 5 y 6 del decreto.

El inciso primero se refiere al contenido de la contraprestación que corresponde a las medidas de acceso de que son beneficiarios los sujetos del artículo 5. La referencia al artículo 6 no tiene sentido, puesto que ellos no pueden ser beneficiarios de medidas de acceso sino únicamente de formalización a título oneroso y su contraprestación está claramente referida en el parágrafo 1.

Aunque en el primer inciso de la disposición parecería indicar criterios relacionados con una tasa, en realidad, teniendo en cuenta que se trata de la contraprestación por las medidas de crédito especial y subsidio integral, las disposiciones se refieren al porcentaje del valor del inmueble (cuando se trate de compra de tierras) o a las categorías económicas (porcentaje del valor del proyecto subsidiado o intereses del crédito; por ejemplo) que recaerían en el beneficiario a título parcialmente gratuito, sin que se trate de una erogación económica a favor del Estado que pueda ser asimilada a un tributo. Estas contraprestaciones deben ser fijadas por la UPRA de acuerdo a lineamientos técnicos que tengan en cuenta la vulnerabilidad de los sujetos, todo lo cual resulta acorde a los postulados de la Carta Política y no constituye una violación del principio de reserva legal en materia tributaria.

Por otra parte, el artículo 7° en su primer párrafo dispone que la determinación del monto de la contraprestación quedará a cargo de la ANT “con base en los lineamientos y criterios técnicos que realice la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, los cuales tendrán en cuenta, entre otros, la vulnerabilidad de los sujetos”. En efecto, en el parágrafo 1 y para efectos de la formalización de predios privados, el artículo define la contraprestación a cargo del sujeto de formalización, y establece que la misma “corresponderá al valor de los gastos administrativos, notariales, procesales o cualquier otro en que se incurra para la efectiva formalización.”

Esta redacción, en particular en cuanto determina específicamente una contraprestación por gastos administrativos, que no están previamente establecidos, establece una tasa, es decir un tributo,⁶³⁰ lo que está claramente por fuera de las competencias conferidas al Presidente de la República a través de las facultades excepcionales legislativas, según lo determina expresamente el Acto Legislativo 01 de 2016, cuando establece que dichas competencias no podrán ser utilizadas “para decretar impuestos”. Esto implica que la expresión “administrativos” además de atentar contra la reserva legal en materia tributaria establecida por la Carta Política, vulnera, como ya antes

se ha dicho, la reserva estricta en materia de impuestos del Acto Legislativo 01 de 2016.

Frente al párrafo 3, esta Corte encuentra que la referencia a pueblos y comunidades indígenas, es constitucionalmente aceptable, en la medida en que la protección especial de sus territorios es una obligación que se deriva del Bloque de Constitucionalidad.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017 con excepción de la expresión “administrativos” contenida en el párrafo 1 de dicho artículo, la cual se declara INEXEQUIBLE.

6.2.6. Artículo 8. Obligaciones⁶³¹

El primer inciso del artículo analizado dispone: “Obligaciones. Quien fuere sujeto de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito, se someterá por un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales, al cumplimiento de las siguientes obligaciones:”

Enseguida la disposición enlista una serie de obligaciones y más adelante, en su párrafo 4, en contradicción de lo dispuesto inicialmente, indica que “Lo dispuesto en el presente artículo no aplica cuando se trate de predios privados que no hayan sido objeto de programas de acceso a tierras, para los cuales rigen las disposiciones legales vigentes.”

De antemano esta Corte debe advertir, que el uso de la expresión “formalización” en el inciso primero del artículo 8, en particular bajo lo señalado en su párrafo 4, no se adecua a los lineamientos constitucionales y legales en materia de acceso a tierras baldías. Como se señaló en los fundamentos de este examen, los bienes baldíos en Colombia no pueden ser adquiridos por formalización, puesto que solo puede accederse a su propiedad a través de la adjudicación que de ellos haga el Estado, ya que se trata de bienes imprescriptibles e inalienables. Esto significa que la formalización de bienes inmuebles solo puede operar cuando se trata de bienes privados respecto de los cuales existen inconsistencias en el título de adquisición de la propiedad.

Por otra parte, desde la perspectiva ius fundamental del derecho a la propiedad privada y a la igualdad, las restricciones que surgen de las obligaciones 1 y 2 del artículo 8 resultan claramente contrarias a lo establecido por la Carta Política en su artículo 58. En efecto, el artículo 8 establece que los sujetos de acceso y formalización solo pueden explotar directamente el predio y no podrán transferir el dominio sin la autorización de la Agencia Nacional de Tierras.

Es evidente que si bien las restricciones en la disposición de las tierras adjudicadas o adquiridas a través de subsidio y crédito se justifica por la forma del acceso y por los objetivos que persigue el Acuerdo en materia de tierras, no sucede lo mismo con los predios privados cuyos derechos pasan a formalizarse a través de las medidas del Decreto sub examine. La formalización no constituye el derecho, sino que declara y legaliza una realidad fáctica y jurídica, un derecho que ya pertenecía al campesino pero que no contaba aún con las plenas formalidades legales. En ese sentido, las restricciones establecidas por los numerales 1 y 2 del artículo 8^o se constituyen como limitaciones que resultan injustificadas y en cualquier caso desproporcionadas en el derecho a la propiedad privada de los campesinos que sean beneficiarios de formalización a título gratuito o parcialmente gratuito, por cuanto no se expone con claridad cuál es el interés superior prioritario para salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho que legitime la restricción en cuanto a la disposición de la propiedad y el uso de bienes privados formalizados.⁶³² Además, exigir estas obligaciones excepcionales a predios privados formalizados resultaría contradictorio con lo dispuesto en el párrafo 4 de la misma disposición, por lo que esta Corte declarará la inexequibilidad de la expresión “formalización” en lo que respecta a las obligaciones 1 y 2 del artículo 8.

En cuanto a las demás obligaciones señaladas por la disposición, “3. Garantizar que la información suministrada en el proceso de selección en cuya virtud adquirió el predio es verídica. 4. Acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres. 5. No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables.” Se trata de deberes comunes de los ciudadanos, que surgen de la legislación ordinaria vigente y no constituyen una restricción adicional para el ejercicio del derecho a la propiedad de predios formalizados en virtud del Decreto. En ese sentido, las obligaciones de dar información veraz en el proceso de selección, respetar las normas sobre uso de suelos, aguas, servidumbres, y aquellas relativas a la conservación y protección de recursos naturales, resultan acordes con el artículo 58 de la Carta y coherente con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 8, por lo que se declarará exequible la expresión “formalización” con respecto a las señaladas obligaciones.

Por otro lado esta Corte observa que la restricción temporal en la disposición de los derechos sobre las tierras a las que se ha tenido acceso a título gratuito o parcialmente gratuito resulta proporcional frente al objetivo de evitar el fenómeno de concentración masiva de la tierra en detrimento de los campesinos, lo que constituye uno de los objetivos principales de la Reforma Rural Integral y resulta acorde con el principio constitucional de democratización en el acceso a la propiedad rural. Estas medidas se desarrollan en concordancia con lo que establece la Carta Política en su artículo 63^o⁶³³ que deja a la ley (materialmente), la posibilidad de establecer las restricciones que el artículo analizado señala.

Ahora bien, en el párrafo 5 del artículo 8 se establece una excepción a las obligaciones así:

Parágrafo 5. Salvo en lo que respecta al numeral 5, y sin perjuicio de las competencias en materia ambiental de los pueblos y comunidades indígenas, lo dispuesto en este artículo no procederá frente a estos.

Dos cuestiones resultan relevantes. La primera surge de la exclusión a las restricciones a que se someten los demás beneficiarios de acceso a tierras; sin embargo, esta Corte considera que el hecho de no someter a las comunidades beneficiarias de reconocimiento de su territorio a restricciones en cuanto a uso, transferencia de dominio, formas de explotación o reglas sobre usos del suelo, aguas y servidumbres, resulta coherente con el respeto de los derechos fundamentales al territorio y a la autodeterminación, teniendo además en cuenta que la naturaleza jurídica del territorio étnico hace que sus derechos en la materia tenga sus propias garantías.⁶³⁴

En consecuencia, esta Corte declarará la exequibilidad del artículo 8 del Decreto 902 de 2017 con la excepción de la expresión “y formalización” contenida en el primer inciso de la disposición, con relación a las obligaciones previstas en los numerales 1 y 2 de este

artículo.

6.2.7. Artículos 9. (Reconocimiento a la economía del cuidado), y 10. (Adecuación institucional con enfoque étnico)

Por su parte, los artículos 9⁶³⁵ y 10⁶³⁶ que establecen el reconocimiento de la economía de cuidado y la adecuación institucional con enfoque étnico, establecen lineamientos acordes con los enfoques diferenciales de género y étnico que también están recogidos en los mandatos del segundo inciso del artículo 13 de la Carta Política, por lo que no son objeto de ninguna observación respecto de su constitucionalidad.

Para la Corte Constitucional, los señalados artículos resultan acordes con la Carta Política y con el interés de proteger los derechos de los beneficiarios de estas medidas y de adecuar la actividad estatal a las necesidades y realidades de la población campesina en Colombia.

6.3. Título II: Registro de sujetos de ordenamiento- RESO

Se analizaron con detenimiento cada una de las disposiciones de este título en el capítulo de esta sentencia relativo al control de conexidad estricta y suficiente. Entonces se concluyó que las medidas que conforman este título desarrollan el principio de progresividad y priorización pues apuntan a los objetivos de democratización del acceso a la tierra, con criterios que permiten beneficiar, de forma prioritaria, a los más vulnerables.

Las intervenciones son unánimes al solicitar la exequibilidad del RESO. No obstante, se señalan algunos aspectos que requieren ser analizados. Así:

6.3.1. Artículo 11. Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO-

El artículo dispone la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, que es el instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, y al mismo tiempo es la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, y se construye a partir de un módulo que se sirve de la información de las distintas bases que posee el Estado.

El párrafo 2 del artículo señala:

“Párrafo 2. En caso de que las categorías de los beneficiarios y sujetos hayan cambiado entre el momento de la inscripción al RESO y el momento de la asignación y definición de los derechos, se aplicará el procedimiento definido por el reglamento operativo expedido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con las categorías y requisitos previstos en el presente decreto ley. Lo anterior no aplica para pueblos y comunidades étnicas.”

El párrafo 2 es objetado por la Procuraduría por cuanto se refiere a que “el reglamento operativo expedido por la Agencia Nacional de Tierras” (cuestión que se relaciona y reitera en los artículos 63 y 68 del mismo decreto). El jefe del Ministerio Público señala que otorgar a la ANT la facultad para expedir el reglamento operativo del RESO desplaza la competencia constitucional del Presidente de la República para reglamentar las leyes.

Al respecto, esta Corte ha reiterado que la posibilidad de delegar las facultades reglamentarias a otro órgano no resulta inconstitucional⁶³⁷ si no existe reserva legal en la materia y si se encarga únicamente “la regulación de aspectos secundarios, técnicos u operativos siempre y cuando tal regulación se ejerza dentro del ámbito de competencia del respectivo Ministerio y bajo las directrices establecidas en la Ley y en el Reglamento.”⁶³⁸ En este caso se trata de un “reglamento operativo” cuya expedición se deja a cargo de la ANT por parte de esta norma con rango de ley surtida por el Gobierno Nacional, para definir el procedimiento en caso de que las categorías de los beneficiarios hubieren cambiado entre la inscripción y la asignación. Es una de las cuestiones operativas y secundarias que requieren de un reglamento para llevar a cabo lo dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017.

Para esta Corporación la delegación que el Presidente de la República hace, a través de este decreto ley a la ANT para reglamentar los aspectos secundarios y operativos de las medidas allí dispuestas, no atenta contra la Carta Política ni desconoce la competencia reglamentaria del Presidente de la República.

6.3.2. Artículo 12. Módulo del RESO para el Fondo de Tierras para la reforma rural integral.⁶³⁹

Esta disposición se refiere al módulo para identificar a los beneficiarios de las medidas de acceso a tierras. Algunos de los intervinientes indican que la constitucionalidad del RESO depende de que el ingreso y calificación de beneficiarios en el sistema de registro estén enfocados exclusivamente en poblaciones vulnerables con vocación agraria que no cuenten con tierras o tengan tierras insuficientes. Esta condición se verifica en el texto de la disposición por cuanto en la misma se señala que: “los registros deberán ser clasificados por departamentos y municipios, y a su interior, jerarquizados de mayor a menor puntaje según las condiciones de asignación de puntos. La información relacionada anteriormente será transparente.”

Por otra parte, esta disposición se coordina con el artículo 14, “Criterios para la asignación de puntos para el RESO”, en el cual se establecen las variables a partir de las cuales se determinan los puntos a asignar, y todas ellas están relacionadas con criterios de vulnerabilidad, relación con la actividad campesina y capacidad de desarrollar proyectos agrarios en las regiones.

Es claro para la Corte que este sistema de registro debe entenderse como una herramienta para la identificación de beneficiarios y no como una herramienta de valoración para la exclusión de sujetos. En ese sentido, el RESO no debe implicar el olvido de los beneficiarios que la Agencia Nacional de Tierras ya conoce y debe atender con prontitud.

En consecuencia, la Corte Constitucional encuentra que el artículo 12 se adecúa perfectamente a la Carta Política, al establecer un sistema de calificación de los candidatos a ser beneficiados por las medidas de acceso al Fondo de Tierras que toma en cuenta las condiciones

sociales y económicas para conducir los efectos de la Reforma Rural Integral a los sujetos más vulnerables.

6.3.3. *Artículo 13, “Módulo étnico en el RESO”, y artículo 14 “Criterios para la asignación de puntos para el RESO”.*⁶⁴⁰

Los artículos 13 y 14 no generan dudas en esta Corporación respecto de su adecuación con el ordenamiento superior, por cuanto se encargan de establecer criterios para la priorización de los sujetos beneficiarios y, en aplicación del enfoque diferencial étnico, se establece una herramienta adecuada a la efectividad progresiva de las medidas del Decreto en cuanto a los pueblos y comunidades étnicos.

En consecuencia la Corte Constitucional declarará la constitucionalidad de los artículos 13 y 14 del Decreto Ley 902 de 2017.

6.3.4. *Artículo 15. Ingreso y calificación*⁶⁴¹

En cuanto al artículo 15, algunas de las intervenciones⁶⁴² recalcan que el proceso de ingreso y calificación al RESO debe garantizar a las personas el derecho al debido proceso (notificación adecuada de las decisiones, espacio efectivo para controvertir las decisiones, etc.).⁶⁴³

Al respecto esta Corporación ha sostenido reiteradamente en su jurisprudencia que las autoridades que adelantan las actuaciones administrativas tienen un doble deber en relación con el derecho de defensa: (i) poner en conocimiento de los interesados las decisiones que adoptan, con el fin que estos puedan ejercer la facultad constitucional de oponerse a ellas y, de manera general, controvertir tanto su contenido como las condiciones sustantivas y procesales para su promulgación, y (ii) garantizar la concurrencia en el trámite de espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de dicha facultad de controversia.⁶⁴⁴

También ha dicho esta Corporación,⁶⁴⁵ que el debido proceso administrativo comprende las garantías necesarias para sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades judiciales o administrativas, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales. Así mismo, igualmente, el principio de legalidad impone a las autoridades el deber de comunicar adecuadamente sus actos y el de dar trámite a los recursos administrativos previstos en el ordenamiento jurídico.

Siendo desarrollo del principio de legalidad, el debido proceso administrativo representa un límite jurídico al ejercicio del poder político, en la medida en que las autoridades públicas únicamente podrán actuar dentro de los ámbitos establecidos por el sistema normativo, favoreciendo de esta manera a las personas que acuden ante quienes han sido investidos de atribuciones públicas.⁶⁴⁶

La Corte Constitucional no encuentra que la disposición analizada disponga, al regular el procedimiento de ingreso al Registro, alguna limitación a las obligaciones de la Administración de garantizar el debido proceso de los inscritos, y en particular la publicidad de las decisiones y la garantía de espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de la facultad de controversia. En consecuencia, esta Corporación declarará la exequibilidad del artículo 15 del Decreto Ley 902 de 2017.

6.3.5. *Artículo 16. Promoción de la inscripción en el RESO. Artículo 17. Programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom.*⁶⁴⁷

En estos artículos se dispone el deber de la ANT de adelantar las acciones para promover la inscripción en el RESO y se establece una medida especialmente dirigida a proteger los derechos de las comunidades Rrom, lo que a la luz de la Carta Política resulta acorde con el objeto de lograr una verdadera democratización del acceso a la propiedad rural que incluya a todos los habitantes del territorio y promueva medidas para favorecer a los grupos minoritarios especialmente marginados. Por lo tanto, la Corte Constitucional no encuentra reparos en la constitucionalidad de los artículos 16 y 17 del Decreto 902 de 2017.

6.4. Título III. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

6.4.1. *Artículos 18. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.*⁶⁴⁸

Este artículo crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que opera como una cuenta, sin personería jurídica, que se encuentra integrada por dos subcuentas: (i) la subcuenta de acceso a la población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales; y, (ii) la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas. La norma asigna el ejercicio de la administración tanto del Fondo de Tierras como de las subcuentas antedichas, a la Agencia Nacional de Tierras.

Además de ello, establece que dicho Fondo está conformado por los recursos monetarios que son comunes a ambas subcuentas, entre los que se encuentran los siguientes:

- “1. Los recursos del presupuesto que le aporte la Nación.
2. Los recursos destinados al adelantamiento de los programas de asignación de subsidio integral de reforma agraria de que trata la Ley 160 de 1994 o el que haga sus veces.
3. El producto de los empréstitos que la Nación contrate con destino al Fondo o al cumplimiento de las funciones previstas para este en la ley.
4. Los dineros y créditos en los que figure como acreedora la Agencia Nacional de Tierras, producto del pago del precio de bienes inmuebles que enajene.
5. Las sumas que reciba la Agencia Nacional de Tierras como contraprestación de los servicios que preste, así como los obtenidos por la administración de los bienes que se le encomiendan, y cualquier otro que reciba en el ejercicio de sus funciones.
6. Las donaciones o auxilios que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales.
7. Los recursos que los municipios, los distritos, los departamentos y otras entidades acuerden destinar para cofinanciar programas de la Agencia Nacional de Tierras.
8. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de sus recursos que no sean parte del Presupuesto General de la Nación.
9. Los recursos que conforman el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión, FDREI, conforme a lo establecido por la Ley 1776 de

2016 para la adquisición de tierras por fuera de las ZIDRES.

10. Los recursos provenientes de organismos internacionales o de cooperación internacional que se destinen para el cumplimiento de los objetivos del Fondo.”

De hecho, puntualmente el párrafo 3° de este artículo señala que los *recursos* que ingresen a la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, como contraprestación por concepto de autorización de uso de predios rurales (numeral 5°), “*podrán ser reinvertidos prioritariamente en las mismas zonas donde se encuentren dichos predios*”.

En cuanto a la *subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales*, el artículo 18 señala los diversos bienes que la conforman, a saber:

- “1. Predios rurales obtenidos en compensación por el desarrollo de proyectos que hayan implicado la entrega de tierras baldías o fiscales patrimoniales de la ANT.
2. Los predios rurales que reciba del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por sucesiones intestadas, así como los bienes vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó al Incora.
3. Los que sean transferidos por parte de entidades de derecho público.
4. Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros.
5. Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables.
6. Las tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial que se hará en el marco del plan de zonificación ambiental al que se refiere el Acuerdo Final, con sujeción a acciones de planeación predial, de producción sostenible y conservación, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente.
7. Los bienes baldíos que tengan la condición de adjudicables, distintos a los destinados a comunidades étnicas, de acuerdo con el presente Decreto y la normatividad vigente.
8. Los bienes inmuebles que se adquieran para adelantar programas de acceso a tierras.
9. Los predios rurales adjudicables de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras.
10. Los bienes inmuebles rurales que sean trasferidos por la entidad administradora, provenientes de la declaración de extinción del dominio, por estar vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito, y del tipificado en el artículo 6 del Decreto legislativo 1856 de 1989. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, cuando se requiera para adelantar respecto de ellos procesos de restitución y/o compensación”.

Respecto a la *subcuenta de tierras para la dotación a comunidades indígenas*, el artículo indica que se integra por los siguientes bienes: (i) los recursos monetarios de las fuentes arriba señaladas “que sean destinadas a la constitución, creación, saneamientos, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra de conformidad con la ley; y, (ii) los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, “*que estuvieren solicitados por las comunidades indígenas al momento de la declaración de extinción de dominio y no generen conflictos territoriales con los sujetos de que trata el artículo 4° del presente decreto ley*” es decir, con los sujetos beneficiarios del acceso a la tierra y formalización de la propiedad privada a título gratuito.

En todo caso, el párrafo 1° del artículo 18 consagra que los recursos monetarios del Fondo de Tierras que se destinen a programas de dotación de tierras “*a comunidades étnicas*”, no implica que el Estado se exima de la obligación de establecer programas y apropiar los recursos necesarios, para garantizar el acceso progresivo a la tierra por parte de “*las comunidades indígenas*”.

Por su parte, el párrafo 2° del artículo 18 estipula que los bienes que ingresan al Fondo de Tierras para la RRI “*son parte de la inversión social del Estado para la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en el marco de la Reforma Rural Integral, y su destinación no podrá ser cambiada*”. Adicionalmente, establece que “*los bienes inmuebles ingresados se consideran afectados por regla general a fines de redistribución de la propiedad y su destinación solo podrá ser modificada por disposición de la ley*”.

Finalmente, el párrafo 4° del artículo 18 radica en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras las competencias de valorar la aptitud de los predios rurales que ingresen al Fondo para adelantar programas de acceso a tierras y de adelantar la gestión predial pertinente con aquellos predios que no tengan vocación productiva.

En cuanto al contenido de este artículo, la Procuraduría General de la Nación y algunos intervinientes, solicitan que se declare su exequibilidad bajo el entendido de que los bienes y recursos destinados a la subcuenta de tierras para dotación a comunidades indígenas, cubren a todas las comunidades étnicas.

Frente a ese punto, la Vista Fiscal plantea que se incurrió en una omisión legislativa relativa que discrimina a los demás grupos étnicos, en tanto los excluye de la participación de los recursos destinados formalmente a las comunidades étnicas. En tal sentido, señala que no existe ninguna razón para que no formen parte de la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de propiedad comunal de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, que fueron solicitados por esas comunidades étnicas al momento de la declaración de la extinción y que no generen conflictos territoriales con los sujetos de los que trata el artículo 4° del Decreto Ley 902 de 2017.

De otra parte, algunos intervinientes solicitan declarar la exequibilidad condicionada (i) del párrafo 1° del artículo 18, en el sentido de que los recursos de la subcuenta de comunidades étnicas son adicionales a los recursos destinados a través de los planes de desarrollo y las leyes anuales de presupuesto; (ii) para que se defina un criterio de articulación con las medidas de saneamientos de predios de beneficiarios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, con el tratamiento diferenciado de los cultivadores que

pertenecen a pueblos étnicos; y, (iii) del numeral 5° de la subcuenta de acceso a la población campesina, a fin de garantizar la participación de las comunidades en el ingreso al Fondo de Tierras de los predios de sustracción de zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959.

Pues bien, *en primer lugar*, corresponde a la Corte analizar, desde el plano constitucional, la naturaleza jurídica que el legislador extraordinario le otorgó al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, su administración, bienes y recursos. Al respecto, según se explicó, dicho Fondo fue creado como un fondo especial que opera como una cuenta, sin personería jurídica, cuya administración corresponde a la Agencia Nacional de Tierras y se integra por recursos monetarios y bienes distribuidos en dos subcuentas específicas.

Con miras a entender la naturaleza de este fondo, conviene señalar que de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, los fondos especiales son 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 señalados⁶⁴⁹. Así mismo, los recursos de los fondos especiales están comprendidos en el presupuesto de rentas nacionales.⁶⁵⁰

Además de ello, resulta relevante traer a colación lo expresado en la sentencia C-438 de 2017⁶⁵¹, posteriormente reiterada en la sentencia C-565 de 2017⁶⁵², en la cual esta Corporación se refirió a la naturaleza y creación de los fondos especiales en los siguientes términos:

“(…) los fondos especiales hacen parte del presupuesto de rentas y recursos de capital de presupuesto general de la Nación. Según el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto pueden ser de dos modalidades: (i) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico; o (ii) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador. Los fondos-cuenta son fondos especiales, mientras que los fondos-entidad corresponden a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública, es decir que es una nueva entidad que modifica la estructura de la administración pública. Así, los fondos-cuenta se refieren al sistema de manejo de recursos que no cuenta con personería jurídica (…).”

A partir de los anteriores lineamientos, la Corte advierte que el Fondo de Tierras fue creado por el legislador extraordinario como un *fondo-cuenta* que, por carecer de personería jurídica, no crea una nueva entidad pública, es decir, no modifica la estructura de la administración pública sino que, por el contrario, su dirección es ejercida por la Agencia Nacional de Tierras con la cual logra un vínculo de funcionalidad intrínseco relacionado con los objetivos misionales en el marco de la implementación de la política de tierras. De allí que por vía de decreto con fuerza material de ley y en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz, sea posible su creación sin predicar la exigencia de la iniciativa de que trata el artículo 154 de la Constitución Política.

Además de ello, en tanto el Fondo de Tierras no fue sometido a una temporalidad, la Sala advierte su vocación de permanencia para implementar una parte de la Reforma Rural Integral, lo cual coincide con lo pactado en el punto 1.1.1 del Acuerdo Final de Paz. Ese carácter permanente, sumado a la administración que realiza del mismo la Agencia Nacional de Tierras por libertad de configuración del legislador extraordinario, permite concluir que se encuentra regido por el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública y por los principios de la función administrativa (artículo 209 Superior).

Importa resaltar que los fondos especiales son una “*clasificación de rentas nacionales sui generis, en tanto se diferencia de los ingresos tributarios y no tributarios, que prevé el legislador orgánico con el ánimo de otorgar soporte jurídico a determinadas modalidades de concentración de recursos públicos*”⁶⁵³. Igualmente, esta Corporación ha dicho que éstos constituyen una excepción al principio de unidad de caja⁶⁵⁴. En tal sentido, los recursos y bienes del Fondo de Tierras hacen parte del presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación, pero en todo caso tienen una connotación de rentas nacionales *sui generis* bajo el alcance del literal a) del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En cuanto a los *recursos monetarios* con los cuales cuenta el Fondo de Tierras, la Corte no encuentra reparo de constitucionalidad alguno en tanto: (i) la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto permiten que recursos del Presupuesto General de la Nación se destinen a la financiación de fondos-cuenta especiales creados con objetivos específicos⁶⁵⁵, como sucede en este caso que se constituyó para la Reforma Rural Integral; (ii) no se afecta el principio de autonomía de las entidades territoriales en el manejo y la administración de sus recursos toda vez que los municipios, los distritos, los departamentos y las demás entidades territoriales interesadas son las que *acuerdan* destinar recursos propios para cofinanciar programas de la Agencia Nacional de Tierras, es decir, lo que la norma establece es *una autorización* para que, previo aval de la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal o Distrital, el Fondo de Tierras pueda nutrirse con recursos monetarios provenientes de las entidades territoriales que así lo estimen; (iii) no existe una regla orgánica presupuestal que prescriba que los fondos especiales deban estar conformados exclusivamente con recursos del orden nacional, pudiéndose organizarlos con una financiación de índole mixta que incluya recursos provenientes de organismos internacionales o de cooperación internacional⁶⁵⁶, y de las entidades territoriales; (iv) el artículo 150-9 de la Constitución Política consagra la posibilidad de que la ley en sentido material autorice al gobierno nacional a celebrar contratos de empréstito, y ésta misma puede definir que el producto de tales empréstitos sean destinados a un fondo-cuenta específico o al cumplimiento de una determinada función como las que debe cumplir el Fondo de Tierras. Frente a los demás recursos monetarios que nutren dicho Fondo tampoco encuentra problemas de constitucionalidad, ni fueron evidenciados por los intervinientes.

En cuanto a los *bienes* que integran las dos subcuentas, la Sala no advierte reproches de constitucionalidad ya que se nutren por aquellos que pertenecen a la Nación como por ejemplo, las tierras baldías que tienen la calidad de fiscales adjudicables⁶⁵⁷, los bienes vacantes como los recibidos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por sucesiones intestadas, los bienes inmuebles que ingresan al patrimonio de la Nación luego de surtirse los procedimientos de extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad (baldíos reservados), los bienes obtenidos luego de surtirse los procedimientos de extinción de dominio, o aquellos baldíos recuperados que se encontraban indebidamente ocupados. Así mismo, se encuentran aquellos predios rurales que obtiene en compensación la Agencia Nacional de Tierras por el desarrollo de proyectos que hayan implicado la entrega de tierras baldías o fiscales patrimoniales pertenecientes a esa entidad, aquellos cuyo dominio es transferido por una entidad de derecho público para que hagan parte del Fondo de Tierras, aquellos que adquiera la Agencia Nacional de Tierras para adelantar programas de acceso a la propiedad, y aquellos bienes rurales adjudicables que son propiedad de la Agencia Nacional de Tierras.

En forma adicional, el ingreso de tales bienes al Fondo de Tierras con una destinación específica que es la Reforma Rural Integral, no desconoce el artículo 359 de la Constitución Política que consagra que “no habrá rentas nacionales de destinación específica”. Lo anterior por cuanto, esa misma disposición constitucional establece como excepción aquellas destinadas para la inversión social. Justamente, el parágrafo 2° del artículo 18 que se controla, determina que los bienes que ingresan al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral son parte de la inversión social del Estado, otorgándose la destinación específica inmodificable “para la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en el marco de la Reforma Rural Integral”, es decir, se enmarcan dentro de la excepción que contempla el artículo 359 Superior.

En segundo lugar, debe determinar la Corte si el legislador extraordinario incurrió en una omisión legislativa relativa de la cual se advierta que excluyó a las comunidades afrodescendientes, palenqueras, raizales y Rom, de ser sujetos beneficiarios de los bienes y recursos monetarios que integran la subcuenta de tierras para dotación a comunidades, esto es, que las consecuencias jurídicas del texto normativo sólo cobijan a las comunidades indígenas, como lo sostiene el Procurador General de la Nación.

Con el fin de resolver el anterior problema jurídico, es necesario recordar que, según la jurisprudencia de esta Corporación, se predica la existencia de una omisión legislativa relativa en una disposición legal cuando:

“(ii) la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislado.”⁶⁵⁸

Revisando en detalle el asunto, la Corte Constitucional considera que el legislador extraordinario no excluyó de las consecuencias jurídicas del texto normativo a las comunidades y pueblos afrodescendientes, palenqueras, raizales y Rom, y por ende, tampoco de los derechos que se derivan de los bienes destinados a la subcuenta de tierras para dotación a comunidades beneficiarias de la Reforma Rural Integral. Para sustentar lo anterior, es necesario señalar que el inciso 1° del artículo 18 determina las dos subcuentas que integran el Fondo de Tierras, siendo una de ellas la que denomina “subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas”, es decir, al hacer referencia a comunidades étnicas incluye a indígenas, afrodescendientes, palenqueros, raizales y Rom.

Ahora bien, cuando el artículo 18 consagra los bienes que hacen parte de esa subcuenta, por error refirió a tierras para dotación de “comunidades indígenas”, pero lo cierto es que al mencionar los recursos monetarios, los establece en beneficio de las comunidades étnicamente diferenciadas. Es más, en el parágrafo 1° señala que los recursos monetarios del Fondo de Tierras “que se destinen a programas de dotación de tierras a comunidades étnicas” no exime al Estado del deber de establecer los programas, recursos e inversiones necesarias que beneficien a esas comunidades.

Significa lo anterior que, a partir de una lectura integral y sistemática de todo el contenido del artículo 18, el legislador extraordinario pretendió incluir a todas las comunidades étnicamente diferenciadas como beneficiarias de la “subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas”, con lo cual, además de eliminar cualquier desigualdad, garantizó la efectividad de los principios de pluralidad y diversidad cultural. En tal sentido debe fijarse el alcance del artículo 18, el cual no puede ser entendido desde una visión restrictiva, cuando la creación de la subcuenta respetiva incluye a las comunidades étnicamente diferenciadas desde su misma denominación. De allí que ni siquiera se encuentre acreditada la primera exigencia de exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma; por consiguiente, no se dan los supuestos ni se configura una omisión legislativa relativa frente a este punto.

En tercer lugar, en cuanto a la solicitud que eleva un interviniente tendiente a que la Corte aclare que los recursos monetarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral que se destinen a programas de dotación a tierras de comunidades étnicas, son adicionales a los recursos de los planes de desarrollo y de las leyes anuales de presupuesto, la Sala evidencia que se trata de un reparo del cual no se desprende un problema de constitucionalidad. Basta con revisar que desde un entendimiento literal y sistemático del parágrafo 1° del artículo 18 del Decreto 902 de 2017 que se controla, el legislador extraordinario previó que los recursos monetarios del Fondo de Tierras que benefician a las comunidades étnicas “no eximen al Estado de su deber” de establecer programas, recursos, inversiones y apropiaciones para garantizar el carácter progresivo del acceso a la tierra de las comunidades indígenas, que como se indicó anteriormente, debe incluir a todas las comunidades étnicamente diferenciadas. Significa lo anterior que, la disposición logra diferenciar los recursos monetarios de otros recursos e inversiones que contribuyan con la causa en beneficio de las comunidades étnicas.

En cuarto lugar, otro interviniente solicita a la Corte que declare la exequibilidad condicionada para que se defina un criterio de articulación con las medidas de saneamiento de predios de beneficiarios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en especial respecto de comunidades étnicas. Al respecto, la Sala advierte que no existe lugar a acceder a ello por cuanto el mismo artículo 4° del presente Decreto al definir los sujetos beneficiarios del acceso a la tierra y la formalización a título gratuito, consagra a aquellas personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento que tengan por finalidad la sustitución de cultivos de uso ilícito. Es decir, ya existe una cobertura legal de inclusión para la situación expuesta, sin que de allí se derive la necesidad de condicionar el presente artículo que se controla.

En quinto lugar, debe la Corte determinar si al conformar la subcuenta de acceso a la población campesina con el ingreso de tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la ley 2 de 1959 (inciso 5° de los bienes que integran esa subcuenta en el artículo 18 del Decreto 902 de 2017), es necesario desde la óptica constitucional garantizar el derecho a la participación de las comunidades.

Sobre el punto, la Sala advierte que en los procesos de sustracción, fortalecimiento y habilitación de zonas de reserva forestal se consagran mecanismos de participación activa para las comunidades con base en las normas dispuestas en la Ley 99 de 1993 y en el Código de Recursos Naturales vigentes; por consiguiente, es allí que debe surtirse la participación de las comunidades y no cuando las tierras quedan

disponibles para ingresar a ser adjudicadas por medio del Fondo de Tierras. En todo caso, existen pues otras etapas idóneas donde se consagra y se puede surtir la participación que echa de menos el interviniente.

En conclusión, la Corte declarará exequible el artículo 18 sobre el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, por encontrar que se ajusta a la Constitución.

6.4.2. Artículo 19: Recursos para el saneamiento o la reubicación⁶⁵⁹

El primer inciso del artículo 19 consagra la posibilidad para que la Agencia Nacional de Tierras destine un porcentaje de los recursos y/o bienes del Fondo de Tierras para el saneamiento de resguardos indígenas en los casos en que durante la implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural, se identifique la existencia de predios al interior de tales resguardos y reservas indígenas que sean propiedad, que se encuentran ocupados o poseídos por personas que no pertenecen a las comunidades indígenas correspondientes.

Por su parte, el segundo inciso del artículo 19 señala que la Agencia Nacional de Tierras además deberá destinar un porcentaje de dichos recursos y bienes para proceder a reubicar aquellos ocupantes o poseedores de predios que también hayan venido siendo históricamente poseídos u ocupados de forma ininterrumpida y pacífica por comunidades indígenas, según certificado del Ministerio del Interior, en áreas en que se esté ejecutando el plan de ordenamiento social de la propiedad.

Frente a estos dos puntos, el Ministerio Público solicita que la norma se declare exequible condicionada, bajo el entendido de que la destinación de recursos y bienes del Fondo de Tierras para el saneamiento de resguardos y reservas indígenas en relación con predios al interior de dichos resguardos y reservas ocupados por personas que no pertenecen a dichas comunidades indígenas, cubre también a las demás comunidades étnicas cuando presenten la misma situación de ocupación de predios al interior de sus tierras comunales por personas que no pertenecen a dichas comunidades. Así, plantea la existencia de una omisión legislativa que discrimina a las otras comunidades étnicas que tienen propiedades colectivas y pueden tener la misma situación de ocupación de predios al interior de sus tierras comunales causada por personas que no pertenecen a dichos grupos.

En efecto, la Sala comparte la postura del Ministerio Público en tanto concebir la disponibilidad de recursos y bienes del Fondo de Tierras solo para sanear y reubicar los casos evidenciados frente a comunidades indígenas, genera un patrón de exclusión y de desigualdad para las demás comunidades étnicas que en sus territorios adviertan posesiones u ocupaciones de personas que no pertenecen a la comunidad. Así las cosas, se estructura una omisión legislativa relativa que carece de razón suficiente y que implica en todo caso un trato discriminatorio.

Además de ello, algunos intervinientes solicitan a la Corte que la exigencia de que la posesión que realizan las comunidades indígenas para ser titulares de reubicación sea *"ininterrumpida y pacífica según certificado del Ministerio del Interior"*, sea declarada en esa expresión inexecutable por poner en riesgo la satisfacción y el goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Sobre el punto, la Sala considera que la exigencia de la certificación expedida por el Ministerio del Interior para acreditar la posesión de una comunidad étnicamente diferenciada sobre un territorio, requiere que la Corte fije un alcance interpretativo en los siguientes términos: (i) para este Tribunal la expresión *"ininterrumpida y pacífica según certificado del Ministerio del Interior"* debe entenderse conforme al carácter pluralista del Estado, contenido en el artículo 1° de la Constitución y al mandato superior de reconocimiento y protección a la diversidad étnica y cultural de que trata el artículo 7° de la carta Política, del que se deriva el respeto por la autonomía de los colectivos étnicos y cuyo contenido se soporta en los artículos 3° y 4° del convenio 169 de la OIT; y, (ii) esta Corporación ha sido clara en sostener que la presencia de comunidades étnicamente diferenciadas en un territorio no debe estar sometida a tarifas legales probatorias y, por tanto, la certificación expedida por el Ministerio no puede tener efectos constitutivos frente a la posesión ejercida por una comunidad étnica, máxime cuando en muchas ocasiones las bases de datos no registran la información completa y actualizada sobre el asentamiento específico de una comunidad⁶⁶⁰.

Fijado el anterior alcance, la Sala estima que si bien la exigencia de dicha certificación en sí misma no es inconstitucional, no puede considerarse como el único medio de prueba para acreditar la posesión ejercida por una comunidad étnicamente diferenciada. Solo bajo ese alcance interpretativo, la Corte no advierte un reparo de constitucionalidad que amerite declarar inexecutable la expresión *"ininterrumpida y pacífica según certificado del Ministerio del Interior"* que contiene el inciso 2° del artículo 19 bajo estudio.

En conclusión, la Corte declarará la exequibilidad condicionada del artículo 19, bajo el entendido que refiere también a las demás comunidades étnicas cuando presenten la misma situación de ocupación de predios al interior de sus tierras por personas que no pertenecen a dichas comunidades, o sea necesaria la reubicación.

6.4.3. Artículos 20 y 21: Prioridad en la asignación de derechos, e inembargabilidad de bienes rurales⁶⁶¹

El artículo 20 regula que la asignación de derechos sobre las tierras que conforman la subcuenta de acceso a la población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras, deberá respetar un estricto orden de priorización, de tal forma que quienes se encuentren en mayores condiciones de vulnerabilidad y hayan obtenido mayores puntajes en RESO, reciban prioritariamente la tierra, y sólo reciban personas con menor derecho cuando aquellos ya hayan sido atendidos.

En los casos en que el RESO opere en zonas no focalizadas, la norma establece que deberá atenderse la priorización y la asignación de puntos fijada por el respectivo municipio, sin perjuicio que se pueda acceder a la tierra en un municipio distinto al del domicilio del solicitante.

Las priorizaciones de derechos de acceso y formalización también se consagran respecto de pueblos y comunidades étnicas, según el módulo étnico del RESO.

Por su parte, el artículo 21 establece la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad por 7 años de los bienes rurales baldíos o

fiscales adjudicados provenientes de los programas de tierras, que hayan sido entregados a título de propiedad, contados a partir de la correspondiente fecha de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del respectivo título de transferencia del derecho de dominio.

Frente a estos dos artículos ni los intervinientes ni el Ministerio Público formularon reparos de constitucionalidad. De hecho, para la Sala el contenido de los mismos se ajustan, de un lado, a la vigencia del orden justo como finalidad esencial del Estado (artículo 2 Superior) en tanto se tienen en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de los sujetos de la reforma rural integral para que se respete el orden de priorización en la asignación de los derechos sobre la tierra; y, de otro lado, al artículo 63 Superior en cuanto asigna a la ley la competencia para fijar qué bienes gozan de las condiciones de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

En este orden de ideas, la Corte declarará exequibles los artículos 20 y 21 del Decreto 902 de 2017.

6.4.4. Artículo 22: Bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras solo para efectos de administración.

Este artículo establece que harán parte del Fondo de Tierras pero solo para efectos de administración, es decir, sin alterar la destinación específica de dichos bienes “para comunidades indígenas” los siguientes:

- “1. Los bienes del Fondo Nacional Agrario que han sido entregados en forma material a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación.
2. Los territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación, así como los predios que se encuentren al interior de un resguardo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994. En todo caso no podrán ser parte del fondo de tierras en favor de los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley los baldíos donde estén establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat en los términos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994.
3. Las reservas indígenas constituidas por el INCORA.
4. Los predios que sean adquiridos en cumplimiento de órdenes judiciales en firme para la constitución, saneamiento y/o ampliación mientras culmina el respectivo proceso de formalización.
5. Los territorios de comunidades indígenas que se encuentren en las zonas de reserva forestal a que se refiere la Ley 2 de 1959, que aún no han sido titulados.
6. Los territorios ancestrales y/o tradicionales de que trata el Decreto 2333 de 2014, mientras surta su proceso de titulación y tengan la respectiva medida cautelar”.

Respecto de este artículo el Ministerio Público solicita declarar la exequibilidad condicionada del artículo 22 bajo el entendido que hacen parte del Fondo de Tierras, únicamente para fines de administración, los bienes destinados, de una u otra manera, para las comunidades indígenas, afrodescendientes, palenqueras y raizales, entendidos como propiedad colectiva. Fundamenta su petición en la ocurrencia de una omisión legislativa relativa porque la norma no incluyó en su regulación bienes destinados para las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, los cuales sólo pueden ser adjudicados a tales comunidades según corresponda.

De otro lado, varios intervinientes solicitan a la Corte que se defina el alcance y los términos de las facultades de administración que se le otorgan a la Agencia Nacional de Tierras, porque una interpretación posible es que se asocie con el control sobre el territorio de las comunidades indígenas, lo cual resulta inconstitucional por desconocer el principio de autonomía sobre los territorios colectivos que detentan las comunidades indígenas.

Pues bien, con el fin de analizar los reclamos constitucionales antedichos, la Corte encuentra que en el artículo 22 el legislador extraordinario refiere a que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras, pero solo para efectos de administración, un listado de bienes frente a los cuales no se debe alterar su destinación a comunidades indígenas.

El entendimiento sistematizado de esta norma con el contenido transversal de enfoque étnico del Decreto Ley 902 de 2017, permite advertir que en varios apartes éste incluye en sus alcances a las comunidades étnicamente diferenciadas; de allí que la lectura integral del precepto que se controla supone una inclusión de las comunidades afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rom, por lo cual la Sala no advierte la existencia de una omisión legislativa relativa que amerite condicionar el artículo 22 bajo estudio. Es más, el alcance del mismo debe entenderse de tal forma que harán parte del Fondo de Tierras solo para efectos de administración los bienes de todas las comunidades étnicamente diferenciadas que se encuentren en procesos de constitución, ampliación y saneamiento de propiedades colectivas en procura de otorgarles la titulación sobre los mismos.

Establecido lo anterior, la Corte encuentra que en el contexto del artículo que se revisa, el que los bienes allí contemplados hagan parte del Fondo Nacional de Tierras “solo para efectos de la administración”, conlleva a fijar su alcance indicando que tal expresión refiere a que la administración se ejercer para adelantar las gestiones tendientes a sanear, formalizar o titular los territorios étnicos sin que ello implique una intromisión en la autonomía de dichas comunidades al interior de los territorios. Para la Corte, esa interpretación resulta constitucionalmente admisible porque es la que mejor se acompaña con los principios de pluralismo, diversidad étnica, autonomía y autodeterminación que la Carta Política les reconoce a las comunidades étnicamente diferenciadas, en tanto les permite diseñar y dirigir los planes vida en el territorio colectivo sin que exista intromisión alguna por parte de la Agencia Nacional de Tierras.

Ahora bien, una especial referencia debe hacer la Sala frente al inciso 2° del numeral 2° del artículo 22, en tanto allí se indica que no podrán ser parte del fondo de tierras en favor de los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto ley, los baldíos donde estén establecidas las comunidades étnicamente diferenciadas o que constituyan su hábitat en los términos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994. Lo anterior por cuanto, los artículos 4 y 5 incluyen la adjudicación directa de tierras, es decir, también contemplan la adjudicación general de predios baldíos a quienes se encuentren inscritos en el RESO. Justamente, como algunos de esos bienes baldíos han sido tradicionalmente ocupados por comunidades étnicamente diferenciadas, la norma, al excluirlos del Fondo de Tierras, privilegia los intereses de dichas comunidades y su interacción histórica con el territorio, siendo las primeras llamadas a acceder y formalizar la propiedad colectiva sobre tales predios baldíos que han venido ocupando. En este orden de ideas, la Sala encuentra que el inciso 2° del numeral 2° del

artículo 22 responde a una finalidad constitucionalmente admisible, cual es, regularizar la propiedad colectiva de las comunidades étnicamente diferenciadas cuando tienen una relación directa con sus territorios o éstos forman parte de su hábitat.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte declarará exequible el artículo 22 por encontrarlo ajustado a la Constitución.

6.4.5. *Artículo 23: Proyectos productivos sostenibles*⁶⁶², y *artículo 24: articulación para el acceso integral*⁶⁶³.

El artículo 23 establece que la Agencia de Desarrollo Rural (también ADR) acompañará los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la Reforma Rural.

Señala como competencia de la Agencia de Desarrollo Rural garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras que se hagan a los beneficiarios de que trata el artículo 4° del presente Decreto, así como a los pueblos y comunidades étnicas, estén acompañadas de un proyecto productivo, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización con los PDET y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina. De hecho, la norma contempla que tales proyectos deben atender las condiciones del suelo y propender por el mantenimiento de los servicios ecosistémicos, y que además, si el proyecto se desarrolla en predios colindantes con resguardos indígenas, tal proyecto no puede generar afectaciones medioambientales en dichos territorios.

Finalmente, el párrafo único del artículo, consagra que los proyectos productivos de los pueblos y comunidades étnicas se implementarán con base en los planes de vida, de salvaguarda o sus equivalentes, teniendo en cuenta además las actividades adelantadas por las mujeres de dichas comunidades y el fortalecimiento de las economías interculturales.

Sobre el contenido de este artículo, el Procurador General de la Nación pone de presente la existencia de una omisión legislativa relativa en el inciso 3°, porque la disposición debió incluir la protección medioambiental consagrada para los proyectos productivos que se adelanten en predios colindantes con las propiedades comunales negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, con miras a que no se genere una afectación esos territorios. En tal sentido, solicita declarar la exequibilidad de la norma con entendimiento condicionado que fuera a los predios colindantes de las comunidades étnicas.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo considera que la garantía de que la ADR acompañe proyectos productivos, no puede convertirse en un condicionamiento para el derecho de acceso a la tierra. Esto, pues existe desarticulación entre los planes de ejecución y las metas del sector agrario, por lo que la eficiencia de la adjudicación de proyectos productivos puede volverse un obstáculo para la adjudicación de tierras. Con base en ello, solicita que se declare la exequibilidad del artículo, pero condicionando la expresión “deberá garantizar que todas” bajo el entendido según el cual la ADR debe acompañar las adjudicaciones directas con un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, sin que ello sea un condicionante para las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4°.

En primer lugar, la Corte considera que la norma al consagrar esquemas de proyectos productivos sostenibles para los trabajadores del campo más vulnerables que acceden a la tierra mediante el sistema de adjudicación directa, y para las comunidades étnicas, garantiza la efectividad de los artículos 7, 58 y 65 de la Constitución Política. Lo anterior por cuanto en el modelo de desarrollo rural integral, los proyectos productivos son la materialización de una compleja política agraria que abarca al menos cuatro temas relevantes desde el enfoque constitucional: (i) la producción de alimentos que permite garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada y la compatibilidad con la seguridad alimentaria; (ii) la estabilización socio-económica del beneficiario vulnerable que accede a la tierra rural, en tanto le permite satisfacer las necesidades propias y de su familia a partir de medidas de emprendimiento sostenibles que contribuyen a generar ingresos económicos; (iii) favorece la vocación y el uso productivo de la tierra con miras a garantizar la función social y ecológica de la propiedad privada; y, (iv) beneficia a las comunidades étnicas porque les permite desarrollar sus costumbres y tradiciones alimentarias, lo que fomenta su identidad étnica y cultural, a la vez que contribuye a eliminar factores como la desnutrición, de inseguridad alimentaria y de desintegración social de estas comunidades.

El que los proyectos productivos acompañen los programas de tierras que lidera la Agencia Nacional de Tierras, sin duda contribuye a promover el bienestar de los trabajadores agrarios, máxime cuando se garantiza la participación de éstos y la armonización con los demás esquemas que propenden por la transformación ordenada e integral del campo colombiano.

En segundo lugar, la Sala estima que, contrario a lo que señala el Ministerio Público, en el inciso 3° del artículo 23 el legislador extraordinario no incurrió en ninguna omisión legislativa relativa al señalar que en los casos en que el proyecto productivo se ejecute en los predios colindantes con comunidades indígenas es necesario no generar afectaciones medioambientales en los territorios de tales comunidades. Lo anterior por cuanto ese aparte normativo debe leerse en conjunto con el inciso 2° de la misma norma, el cual precisa que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a “los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley” deben contar con un proyecto productivo. Nótese entonces que los proyectos productivos se establecen en beneficio de todas las comunidades étnicamente diferenciadas, no tan sólo en favor de las comunidades indígenas. Siendo ello así, el alcance constitucionalmente admisible del inciso 3° es que refiere a los predios colectivos colindantes de las comunidades étnicamente diferenciadas para que los proyectos productivos no causen afectaciones medioambientales en los territorios comunales o colectivos de dichas comunidades. A la anterior conclusión llega la Sala, después de realizar una interpretación literal y sistemática del precepto controlado, lo cual le permite advertir que la norma en comento no genera la exclusión que le enrostra la Vista Fiscal.

En tercer lugar, la Sala estima que el inciso 2° del artículo 23 al establecer que la Agencia de Desarrollo Rural debe garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras de propiedad de los beneficiarios de que trata el artículo 4° de este Decreto, y de las comunidad étnicas, estén acompañadas de proyectos productivos sostenibles económica, social y ambientalmente, no impone una restricción para el disfrute de los derechos constitucionales. De hecho, la expresión “acompañadas” no implica *per se* una limitación o un condicionamiento para garantizar el acceso efectivo a la tierra en favor de los trabajadores campesinos, ni puede ser entendida como un obstáculo para la

adjudicación de tierras en aquellos casos en los cuales exista una desarticulación entre los planes de ejecución y las metas del sector agrario. Así las cosas, el alcance de la expresión es admisible constitucionalmente en tanto la Agencia de Desarrollo Rural para la incorporación de un proyecto productivo en ningún caso puede limitar el acceso efectivo a la tierra rural. De allí que el argumento propuesto por la Defensoría del Pueblo no tenga vocación de prosperidad, conllevando a que el artículo 23 se ajuste a la Carta Política.

En cuanto al contenido del artículo 24, el mismo establece que la Agencia Nacional de Tierras debe coordinarse con las autoridades rurales del gobierno nacional para que las medidas de acceso a la tierra permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, si a ello hay lugar, de tal forma que se garantice el crecimiento económico y la superación de la pobreza. En igual sentido, ese deber de articulación se debe dar con las autoridades ambientales para que las medidas de acceso a la tierra y formalización tengan en cuenta la zonificación ambiental y propendan por el cierre de la frontera agrícola. De hecho, la norma establece que esa articulación estatal debe contar con la participación de los beneficiarios y debe armonizarse con los PDET para garantizar la viabilidad y sostenibilidad ambiental.

También faculta a la Agencia Nacional de Tierras para que pueda comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública que así lo estime pertinente. Y, por último, la norma propende porque en la articulación para el acceso integral se garanticen los derechos de las comunidades étnicas a la autonomía, autodeterminación, el gobierno propio y las diversas formas de relacionarse con el territorio.

Frente al contenido del artículo 24 ni los intervinientes ni el Ministerio Público presentan reparos materiales de constitucionalidad. La Sala considera que la norma en su integralidad se ajusta a los principios constitucionales que rigen la función pública, especialmente el de coordinación y el de eficiencia. Así las cosas, declarará exequible el artículo 24.

En síntesis, la Corte declarará exequibles los artículos 23 y 24 del Decreto 902 de 2017, por encontrarlos ajustados a la Constitución.

6.5. Título IV. Formas de Acceso

El Título IV del decreto ley regula las formas de acceso a la tierra, para lo cual establece tres medidas diferentes: la adjudicación directa de bienes baldíos y fiscales, el subsidio integral y el crédito especial. Estas medidas están exclusivamente destinadas a los sujetos de los artículos 4 y 5, al igual que las comunidades y pueblos étnicos.

A continuación se realizará el análisis detallado de las disposiciones que conforman el Título IV del decreto *sub examine*.

6.5.1. Artículo 25. Adjudicación directa⁶⁶⁴

El artículo 25 contempla que la Agencia Nacional de Tierras “realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el presente decreto ley y conforme al Procedimiento Único de este decreto ley”.

Para tal fin, establece una serie de prescripciones dentro de las cuales llaman la atención de esta Corporación, tal como lo hicieron algunos intervinientes, lo dispuesto en los incisos segundo y tercero de la disposición en comento, así:

“Dichas adjudicaciones se realizarán cuando se cumpla con los requisitos exigidos en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley, y otorgará el derecho de propiedad a los sujetos de ordenamiento que resulten beneficiarios.

Este tipo de adjudicación sólo podrá hacerse en zonas focalizadas donde exista una intervención articulada del Estado que garantice que la actividad productiva sea sostenible en el tiempo.”

Respecto del inciso segundo, esta Corte ya tuvo oportunidad de analizar la concordancia de lo dispuesto en el artículo 5 con el Acuerdo Final y concluyó que la norma no atenta contra lo dispuesto en el punto 1 del Acuerdo Final. Esa conclusión coincide además con el resultado del examen de constitucionalidad de la medida, en el sentido en que la medida mantiene la progresividad y no regresividad en el acceso democrático a la tierra rural, por lo que la Corte determinó que se declara la exequibilidad del artículo 5 del decreto analizado.

En cuanto al inciso tercero, la Defensoría del Pueblo y la Universidad del Rosario consideran que el artículo 25 es inconstitucional en tanto desconoce los principios de igualdad y de democratización de la tierra al señalar que sólo serán beneficiarios de los programas las personas que estén en las zonas focalizadas que el Gobierno nacional priorice, y no todas las personas que se encuentren en las condiciones de los artículos 4° y 5°.

Al respecto esta Corte no encuentra que exista un verdadero problema jurídico constitucional, puesto que en el contexto normativo en que se encuentra la disposición, la referencia a las zonas focalizadas cobra especial sentido e importancia ya que justamente la principal reforma en el sistema de acceso a la tierra, consiste en cambiar un modelo de demanda, que había resultado ineficiente y no había contribuido a la desconcentración y democratización en la propiedad de la tierra, por un sistema de oferta, en que el Estado, a través de la focalización de zonas, y en conjunto con la participación activa de la comunidad, identifica los predios baldíos y fiscales, sus características y situaciones, e interviene de forma integral para que en ellos sea posibles adelantar proyectos sostenibles que generen desarrollo a la comunidad y calidad de vida a los beneficiarios.

La focalización se convierte en uno de los pilares de la Reforma Rural Integral, y de allí proviene el sentido de la Integralidad, pues no se trata simplemente de adjudicar tierras, sino de acompañar integralmente a los beneficiarios, para garantizar el goce efectivo de sus derechos y evitar que las tierras adjudicadas terminen en manos de los grandes latifundistas.

En ese sentido, y teniendo además en consideración que la focalización es un proceso progresivo que necesita priorizar aquellos lugares que requieren de una atención inmediata, la norma resulta coherente con las finalidades del decreto en que se inscribe y no presenta

ningún reparo en cuanto a su constitucionalidad.

Por lo tanto, la Corte declarará exequible el artículo 25 del Decreto 902 de 2017.

6.5.2. Artículo 26. Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos⁶⁶⁵

El artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017 establece que existirá prelación en la adjudicación de baldíos para los ocupantes de los mismos y la titulación de la extensión ocupada como una excepción al criterio de la UAF, bajo ciertas condiciones. Al respecto el segundo inciso de la disposición señala:

Si la ANT evidencia que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a la UAF, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna, y no es posible otorgarle la titulación en extensiones de UAF en otro inmueble sin afectar su calidad de vida, o recibir algún otro de los beneficios de que trata el presente decreto ley, será procedente la titulación de la extensión ocupada.

En relación con el artículo 26, diferentes intervinientes coinciden en señalar que la limitación a la titulación de extensiones de tierra por debajo de las UAF es inconstitucional pues afecta a los campesinos que deseen acceder a territorios de menor extensión, y al mismo tiempo deja al arbitrio de la ANT esta clase de decisiones, en consecuencia solicitan, “se mantengan exclusivamente los criterios de excepcionalidad para este procedimiento ordenados en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994”.

Esta Corte no encuentra que la disposición vaya en contravía de las disposiciones de la Carta Política, por dos razones: en primer lugar porque la dignidad como pilar de los derechos fundamentales exige garantizar las condiciones para que la vida de los ciudadanos se desarrolle en condición digna en tanto que seres humanos. Por lo tanto, la normatividad nacional ha establecido, a través de criterios técnicos que es la Unidad Agrícola Familiar – UAF la extensión mínima de terreno rural necesario para que una familia campesina pueda llevar en ella una vida en condiciones que le permitan adelantar un proyecto de vida.

En segundo lugar, el Decreto Ley 902 de 2017 no deroga lo dispuesto en el capítulo noveno de la Ley 160 de 1994, por lo que las excepciones del artículo 45 siguen vigentes y pueden informar a la ANT a fin de tomar una decisión, pero el decreto permite tener en cuenta otras circunstancias, bajo un criterio que resulta plenamente acorde con la Carta Política, como es garantizar la vida digna y no afectar la calidad del vida del beneficiario.

En ese sentido, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 26 del Decreto 902 de 2017.

6.5.3. Artículos 27, “Solicitudes en proceso” y 28, “Ausencia de derecho para la adjudicación”.⁶⁶⁶

El artículo 27 se refiere a las solicitudes de adjudicación en proceso antes de la entrada en vigencia de esta normativa, e indica que serán tramitadas mediante el régimen más favorable y en caso de tratarse de la Ley 160 de 1994 exceptúa la aplicación de una de sus disposiciones (los numerales 2 y 3 del artículo 92 de la misma) para que en su lugar se aplique lo dispuesto en el artículo 48 del Decreto Ley 902 de 2017 sobre participación procesal de los Procuradores Ambientales y Agrarios. Lo mismo dispone para la titulación, siempre que se haya probado la ocupación con anterioridad a la vigencia del decreto ley.

Por su parte, en el artículo 28 señala que para los casos reseñados en el artículo 27 y los del artículo 81 de la normativa no se podrá decidir sobre el derecho a la adjudicación hasta tanto no se tomen las decisiones del caso en el marco del proceso de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Los intervinientes en el proceso no manifestaron reservas sobre la constitucionalidad de estas disposiciones, y la Corte coincide en que las mismas hacen parte del ámbito de configuración del legislador extraordinario para diseñar las herramientas que hagan viables y coherentes las medidas de adjudicación de tierras a que hace referencia el decreto, con la normatividad vigente en la materia. Las disposiciones referidas no atentan contra ninguno de los preceptos superiores por lo que esta Corte declarará la exequibilidad de los artículos 27 y 28 del Decreto 902 de 2017.

6.5.4. Artículo 29. Subsidio Integral de Acceso a Tierra⁶⁶⁷

El Capítulo 2. Del título IV se titula *Subsidio Integral de Acceso a Tierras*, e inicia con el artículo 29 con igual denominación, que crea el subsidio integral de acceso a la tierra (SIAT), como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo y está dirigido a los sujetos de los artículos 4 y 5.

El inciso segundo del artículo 29 crea una restricción para los beneficiarios de acceso y formalización de tierras a título gratuito, según la cual aquellos que hayan sido beneficiarios de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el Decreto Ley 902 de 2017, podrán solicitar el SIAT “únicamente para la financiación del proyecto productivo”.⁶⁶⁸

En el acápite correspondiente al análisis de conexidad estricta y suficiente, esta Corte concluyó al respecto que:

“Tal restricción resulta conexa con el Acuerdo Final si se articula con lo sostenido en el punto 1.1.5, de conformidad con el cual “en caso de que la propiedad formalizada sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), el pequeño propietario y propietaria formalizados podrán también beneficiarse del plan de acceso del Fondo de Tierras y de los mecanismos alternativos como crédito y subsidio para compra para contribuir a superar la proliferación de minifundios improductivos”.⁶⁶⁹

En ese sentido, la constitucionalidad de la norma analizada, a la luz de la lectura resultante de los límites competenciales de conexidad, no advierte ninguna dificultad, por cuanto es claro para esta Corporación que la restricción dispuesta en el inciso segundo no es aplicable para aquellos casos en que la propiedad de que hayan sido beneficiarios sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF). En tales casos el

beneficio recibido no satisface su derecho a acceder a la tierra.

En consecuencia, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del artículo 29 del Decreto 902 de 2017.

6.5.5. *Artículos 30 Identificación predial para el subsidio.; 31. Asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierra; 32. Operación de los recursos; 33. Adquisición de predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral mediante Subsidio Integral de Acceso a Tierra; y, 34. Indivisibilidad del subsidio entregado mediante SIAT.*⁶⁷⁰

En seguida, entre los artículos 30 a 34, el capítulo 2 del título IV, desarrolla las medidas para implementar el subsidio integral para acceso a tierras. Así, el artículo 30⁶⁷¹ precisa que su otorgamiento en las zonas focalizadas, se hará con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio, pero en las zonas no focalizadas se tendrá en cuenta el avalúo arrojado por el catastro como referencia para su valor comercial.

El artículo 31 establece que la asignación del subsidio integral de acceso a la tierra se hará de conformidad con el Procedimiento Único y el artículo 32 sujeta la operación de los recursos a reglas como la apertura de cuentas individuales, la conformación de un Registro de Inmuebles Rurales, que puede incluir los del Fondo de Tierras, la posibilidad de elegir predios por fuera del registro, y el giro de los recursos y la condición resolutoria después de 12 meses del depósito con dos ofertas y sin que se haya efectuado la compra.

En el artículo 33 se establece que si el predio elegido por el beneficiario del subsidio pertenece al Fondo de Tierras para la RRI, éste deberá manifestar expresamente su voluntad de sustituir el subsidio por la adjudicación, para lo cual la ANT expedirá un acto administrativo que lo adjudique, y finalmente, el artículo 34 señala que en los casos en que el beneficiario del SIAT fallezca, indica que procederá la condición resolutoria y se seleccionará un nuevo beneficiario.

Estas disposiciones se encargan de establecer las reglas bajo las cuales se debe implementar el subsidio integral para acceso a tierras. Para esta Corte las mismas hacen parte del ámbito de configuración del legislador extraordinario para diseñar las herramientas a través de las cuales se otorgará el subsidio integral, de forma que resulte coherente con las finalidades del decreto y a su vez responda a los objetivos del Acuerdo Final en materia de Reforma Rural Integral. Las disposiciones referidas no fueron objeto de oposiciones por parte de los intervinientes y la Corte constata que las mismas no atentan contra ninguno de los preceptos superiores, en consecuencia declarará la exequibilidad de los artículos 30, 31, 32, 33 y 34 del Decreto 902 de 2017.

6.5.6. *Artículo 35. Crédito Especial de Tierras*

Por último, el capítulo 3, conformado exclusivamente por el artículo 35, establece como tercera forma de acceso a tierras, el crédito especial de tierras para sujetos a título gratuito y parcialmente gratuito con una tasa subsidiada y con mecanismos de aseguramiento definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, quien se encargara de establecer los montos, términos y condiciones.⁶⁷²

Se trata de una medida acorde con la estructura general de la norma que no genera oposiciones entre los intervinientes ni despierta dudas sobre su exequibilidad a esta Corte, en tanto se presenta como el desarrollo necesario de lo previsto desde el objeto de la norma, en términos de progresividad que dan prerrogativas a los pequeños productores, y se dirigen a generar un apoyo indispensables para la sostenibilidad de los proyectos de los campesinos más vulnerables, lo que no se opone a ninguna disposición de la Carta Política. En tal sentido, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 35 del Decreto 902 de 2017.

6.6. Título V. Formalización de la Propiedad Privada y Seguridad Jurídica

A partir del artículo 36 inicia la parte procedimental del Decreto Ley 902 de 2017 que se encuentra prevista en sus Títulos V y VI.

Antes de dar inicio al control material de las normas de tales títulos, la Corte considera oportuno hacer algunas consideraciones generales sobre el adecuado uso de las facultades otorgadas al Presidente de la República para la regulación del procedimiento único.

Inicialmente debe señalarse que el Decreto Ley 902 de 2017 está amparado bajo la sombra de la reserva material -no estricta- de ley. Sobre tal clase de reserva la jurisprudencia ha dicho que “[como] se advierte en la Sentencia C-024 de 1994 “La Constitución no establece una reserva legislativa frente a todos los derechos constitucionales ni frente a todos los aspectos relacionados con la regulación de los derechos”.⁶⁷³ Lo anterior significa que en circunstancias especiales como las que se derivan del ejercicio de las facultades que el mismo Congreso le otorgó al Presidente de la República (Acto Legislativo 01 de 2016, art. 2º), éste último tiene cierta potestad para regular derechos de rango constitucional, inclusive aquellos de carácter fundamental, siempre y cuando tal regulación no sea integral⁶⁷⁴ y no se afecte el núcleo esencial de los respectivos derechos⁶⁷⁵. En otras palabras, si bien la definición del procedimiento dirigido a cristalizar el objeto del referido decreto ley no es un asunto que se restrinja a la definición de etapas y plazos para los trámites administrativos y judiciales, también lo es que las normas que incorporan tal procedimiento son disposiciones instrumentales de necesaria consagración para la efectiva realización de distintos derechos y garantías constitucionales, como el acceso a la tierra rural y la protección de los derechos de propiedad de la población campesina, que se asumen como elementos centrales al punto 1 del Acuerdo Final.

Debe decirse, además, que con el procedimiento único de que trata el decreto ley bajo estudio no se establece limitación alguna de derechos constitucionales; cuestión esta que efectivamente tiene reserva estricta de ley y debe ser tramitada en el Congreso de la República⁶⁷⁶. Se reitera que con dicho procedimiento único se trata, más bien, de regular la actuación administrativa y/o judicial que permite el cumplimiento de su objeto mediante la consagración de las normas procedimentales necesarias para el efectivo acceso a ciertos derechos en las determinadas circunstancias que el decreto identifica.

Las normas procedimentales que incorpora el decreto ley *sub examine* están íntimamente ligadas a las facultades que el artículo transitorio 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 expresamente le otorgó al Presidente de la República para “expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final”. Pero si cupiera duda sobre el

alcance de la redacción del artículo 2º del mentado acto legislativo, considérese entonces cómo la jurisprudencia de la Corte ha establecido que para la interpretación de las facultades extraordinarias que le otorga el Congreso al Presidente *“es suficiente la claridad de los objetivos y fines del otorgamiento de las facultades extraordinarias, sin que la limitación tenga que ser exhaustiva o rigurosa, en tanto pretender que el legislador fije unos parámetros minuciosos tomaría inocua e innecesaria la concesión de facultades. En otras palabras, la precisión supone determinar de manera clara la materia objeto de la autorización extraordinaria, “pero ello no significa que la ley de delegación tenga que predeterminar en detalle el cabal desarrollo de todo lo que se le está encomendando, lo que constituiría una duplicación sin sentido, deviniendo superfluo no acoger simplemente lo que expida el Congreso”*⁶⁷⁷. Es decir, para la Corte las facultades que le otorgó el Acto Legislativo 01 de 2016 al Presidente de la República no pueden ser interpretadas de manera tan sumamente restrictiva que el aseguramiento de la implementación del Acuerdo Final no contemplara la consagración de unas normas instrumentales para su real implementación. Aceptar la tesis contraria implicaría una contradicción interna de dicho Acto Legislativo que neutralizaría cualquier intento de hacerlo efectivo.

Otra cosa es que la interpretación de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo deba ser razonablemente restrictiva a efectos de impedir que éstas sean utilizadas para legislar sobre asuntos distintos de aquellos para los cuales las facultades fueron conferidas, sobre un asunto que no guarde relación con el contenido que fue objeto de delegación legislativa, desbordándose entonces los límites materiales fijados por el Congreso⁶⁷⁸.

Ahora bien, el aprovechamiento de la tierra rural es un asunto en donde el ejercicio de las competencias del Estado central concurre con el de las entidades territoriales, siendo estas últimas titulares de facultades de índole constitucional sobre el uso del suelo en los términos del artículo 313-7 de la Constitución. No por ello, sin embargo, la regulación sobre los procedimientos administrativos y judiciales dirigidos al acceso y distribución de la tierra rural deja de tener un carácter exclusivamente instrumental. De hecho, no existe norma alguna en el decreto examinado que interfiera con la competencia prevista en el artículo 313.7 superior. De hecho, véase como los artículos 43⁶⁷⁹ y 45⁶⁸⁰ del decreto garantizan la participación de las autoridades locales/territoriales en la formulación, implementación y mantenimiento de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural —POSPR—.

Finalmente, dado que son múltiples los actores e intereses en juego, la Constitución exige otorgar eficacia al derecho de participación en las decisiones que afectan a los ciudadanos, según lo prescribe el artículo 2º superior como uno de los principios fundantes de la organización política. Por ello, la Corte ha rechazado que se implementen, de manera unilateral, tanto las políticas públicas que afectan a las poblaciones que dependen de su entorno para garantizar su subsistencia y perseguir su forma de vida, como las medidas concebidas para evitar, mitigar u ofrecer alternativas en casos de impactos negativos en sus espacios vitales. En esa medida, ha destacado la importancia de que todas estas intervenciones cuenten con la participación de las comunidades afectadas⁶⁸¹. Por ello, aceptándose que la distribución de la tierra rural es un asunto central para la eficacia de los derechos mencionados, el procedimiento aplicable, en especial cuando este tiene la virtualidad de incidir materialmente en dicha distribución, debe contar con la participación de los interesados que el decreto efectivamente prevé en sus artículos 42⁶⁸², 43, muy especialmente 45, y 55⁶⁸³.

Bajo esas consideraciones la Corte estima que lo previsto a continuación del artículo 36 en el Decreto Ley 902 de 2017 no es más que el desarrollo de la libertad de configuración legislativa extraordinaria en el diseño de los procedimientos necesarios para llevar a cabo la implementación del objeto del decreto. En ese sentido, al verificar que no existe ninguna oposición al respecto, la Corte no encuentra reservas en la constitucionalidad de la mayoría de las disposiciones del decreto pues considera que no existe razón para entrar en el análisis de constitucionalidad de algunos artículos del Decreto Ley 902 de 2017, los cuales por lo tanto, serán declarados exequibles, por las razones que se verán a continuación.

Así, a la luz de las objeciones presentadas por los intervinientes y de las que oficiosamente advierte la Corte, a continuación obsérvese el análisis de constitucionalidad de las normas restantes.

6.6.1. Artículo 36. Formalización de predios privados⁶⁸⁴

El artículo 36 del decreto estipula las facultades de la Agencia Nacional de Tierras para formalizar la posesión y sanear la falsa tradición sobre los predios privados ubicados en zonas focalizadas, en beneficio de los sujetos previstos en los artículos 4, 5 y 6 del decreto. La norma así mismo prevé que, por fuera de tales zonas focalizadas, las correspondientes pretensiones de pertenencia podrán seguir siendo tramitadas a través de las normas ordinariamente previstas por el Código Civil y el Código General del Proceso.

La Corte estima que el artículo en mención es exequible por cuanto no elimina ni modifica sustancialmente la administración de justicia sino que únicamente altera el trámite anteriormente previsto por la Ley 1753 de 2015⁶⁸⁵ para la formalización de la posesión y saneamiento de la falsa tradición, limitando dicho cambio a las zonas focalizadas. En el anterior orden, la Corte no comparte la visión de algunos intervinientes según los cuales para efectuar tal reforma debió acudir al trámite de una ley estatutaria. Se insiste en que en ninguna de las disposiciones del artículo señalado, así como ninguna de aquellas que prevé el decreto ley bajo estudio, se afecta la estructura de la administración de justicia ni los principios sustanciales o generales que la rigen y sobre este particular la jurisprudencia ha indicado que: *“(…) únicamente aquellas disposiciones que de una forma y otra se ocupen de afectar la estructura de la administración de justicia, o de sentar principios sustanciales o generales sobre la materia, deben observar los requerimientos especiales para este tipo de leyes [estatutarias] (...) En otros términos, la reserva de ley estatutaria no significa que toda regulación que se relacione con los temas previstos en el artículo 152 de la Carta Constitucional deba someterse a dicho trámite especial”*.⁶⁸⁶

Así mismo, la Corte encuentra infundado cualquier argumento en torno a las supuestas facultades omnímodas de la ANT para decretar la formalización de la posesión o saneamiento de la falsa tradición. Lo anterior, habida cuenta de que la misma norma establece que los actos de la ANT son susceptibles de control judicial a través de la acción de nulidad agraria que prevé el artículo 39 del mismo decreto.

Por estas razones la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del artículo 36 del Decreto 902 de 2017.

6.6.2. Artículo 37 Elección de formalización de la propiedad por vía administrativa⁶⁸⁷

El artículo 37 del Decreto Ley establece que la ANT podrá, a solicitud y por elección del interesado, asumir las demandas de formalización de la propiedad rural sobre inmuebles de naturaleza privada en donde no exista opositor. La Corte no encuentra ninguna objeción sobre la constitucionalidad del artículo revisado, por lo que declarará su exequibilidad.

6.6.3. Artículo 38 Acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación⁶⁸⁸

El artículo 38 del decreto prevé la acción que resulta procedente para controvertir actos de titulación o adjudicación de tierras; esto es, de los actos de asignación y reconocimiento de propiedad que señala el numeral 1 del artículo 58 *ibidem*.

Esta norma se encuentra dentro de la libertad de configuración del legislador y no afecta la seguridad jurídica cuya violación denuncia la Universidad Externado de Colombia. En efecto, aun cuando en el cuerpo de la norma el legislativo omitió el señalamiento de un necesario término de caducidad para la acción prevista en ella⁶⁸⁹, no existe vacío alguno pues –sin perjuicio de la interpretación analógica que la Corte ha permitido para la práctica del control de constitucionalidad⁶⁹⁰– éste es un asunto que regula expresamente el artículo 55 del decreto cuando señala que “(...) cualquier vacío en las disposiciones que regulen (...) lo correspondiente a la fase judicial, se llenará con las normas de la Ley 1564 de 2012, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de estas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal”. Es decir, la caducidad de la acción de resolución de controversias de actos de adjudicación podría ser aquella de cuatro (4) meses prevista para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que prevé el artículo 138 de la Ley 1437 de 2012⁶⁹¹ (CPACA). No en vano, por estar incorporados los respectivos actos de adjudicación en el decreto *sub examine*, éstos no pierden su carácter de actos administrativos.

Por razones de equidad ante las cargas públicas, es claro para la Corte que la expresión “a título de indemnización” del inciso 4 del artículo 38⁶⁹², implica que el otorgamiento del subsidio integral de reforma agraria constituirá una indemnización con alcance total o parcial, según el valor comercial de las mejoras de la propiedad cuyos títulos hubieran sido declarados ineficaces⁶⁹³.

La Corte Constitucional concluye que el artículo 38 se ajusta a la Carta Política y en consecuencia debe ser declarado exequible.

6.6.4. Artículo 39. Acción de nulidad agraria⁶⁹⁴

El artículo 39 del decreto remite a la acción estatuida para controvertir la legalidad de los actos administrativos definitivos expedidos dentro de la fase administrativa del procedimiento único; acción para la cual el legislador sí estableció de manera expresa el término de caducidad de cuatro (4) meses en caso de que se objeten los actos administrativos definitivos expedidos dentro de la fase administrativa del procedimiento único; y de tres (3) años para quienes, sin haber comparecido al procedimiento único, adujeran tener derechos reales sobre predios sometidos a los asuntos de que tratan los numerales 3 a 7 del artículo 58 *ibidem*⁶⁹⁵.

Por las razones adelante aducidas la Corte Constitucional declarará exequible la disposición analizada por estar dentro de la libertad de configuración del legislador.⁶⁹⁶

6.7. Título VI. Implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Capítulo 1. Generalidades. (Artículos 40 a 64)

6.7.1. El artículo 40. Procedencia del procedimiento único en zonas focalizadas⁶⁹⁷

El *Capítulo 1. Generalidades* que da inicio al Título VI del decreto, comienza con el artículo 40 del decreto, en el que establece el objeto del procedimiento único, su operación a través de barrido predial masivo en zonas focalizadas a criterio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la prioridad de los territorios a intervenir y la oficiosidad de la Agencia Nacional de Tierras en su rol de legitimada por activa y promotora procedimental.

La Corte encuentra que el referido artículo 40 es coherente con la Carta al otorgarle al Gobierno, a través de la ANT, la facultad y responsabilidad de poner en marcha la reforma rural integral en zonas focalizadas. Esto, en tanto dicha política es la forma prevista por el Acuerdo para que se logre una presencia del Estado que permita el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de éste (CP, art. 285) en las áreas del territorio nacional a donde no ha llegado la institucionalidad de modo vigoroso; es decir, en aquellos territorios que, en palabras del Acuerdo, son los “*más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono*”; todo ello sin perjuicio de garantizar la participación comunitaria en el diseño del respectivo plan de ordenamiento.

Frente de la acusación de la interviniente Yolanda Beltrán según la cual la normatividad procedimental que prevén los artículos 40, 41, 58, 60, 61 y 78 del decreto, viola la reserva del Acto Legislativo 01 de 2016 toda vez mediante ella se está adoptando un código, la Corte no la acepta por las razones explicadas atrás sobre el particular (ver *infra* 4.3.2).

No existiendo más razones que ameriten pronunciamiento, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 40.

6.7.2. Artículo 41. Procedencia del procedimiento en zonas no focalizadas.⁶⁹⁸ Artículo 42. Salvaguarda sobre el ordenamiento social de la propiedad rural en territorios étnicos.⁶⁹⁹

Toda vez que el Acuerdo Final no define expresamente cuáles zonas geográficas del territorio nacional deben ser materia de focalización a efectos de la reforma rural integral, el artículo 41 que estipula que el procedimiento único procederá en zonas no focalizadas a solicitud de parte o de oficio, será declarado exequible por encontrarse dentro de la libertad de configuración con que cuenta el legislador para el efecto. Por su parte el artículo 42, que consagra una salvaguarda a la autonomía y autodeterminación de las comunidades étnicas sobre los derechos que ejercen en su territorio, resulta acorde con el derecho fundamental colectivo de las comunidades y pueblos étnicos sobre su territorio, por lo que será igualmente declarada su exequibilidad.

6.7.3. *Artículos 43. Criterios de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural -POSPR-; 44. Formulación del Plan; y, 45. Participación Comunitaria*⁷⁰⁰

Los artículos 43, 44 y 45 del decreto regulan la implementación y mantenimiento de los de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural —POSPR. Concretamente, a través de dichos artículos se regula lo relativo a los criterios generales aplicables a la formulación de dichos planes de ordenamiento, a su formulación y al papel activo/participativo de la comunidad en su construcción. La Corte Constitucional no encuentra reparos en la Constitucionalidad de estas disposiciones y declarará en consecuencia su exequibilidad.

Ahora bien, es preciso indicar que, con ocasión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales (CP, artículo 288), la Corte considera que el numeral 1 del artículo 43 implica como mínimo la participación de las autoridades “*locales*”, y por su puesto permite la participación de todas las autoridades públicas con jurisdicción sobre el territorio en donde se construirá respectivo POSPR.

*Artículo 46. Oposiciones*⁷⁰¹

Al regular las oposiciones contra el acto administrativo que inicia el procedimiento único, el inciso 2º del artículo 46 del decreto prevé que las pruebas que se aporten luego de cerrada la etapa instructiva de la fase administrativa serán de todos modos valoradas por parte de la Agencia Nacional de Tierras. Tal disposición comporta aparentemente una excepción a la regla general que subordina la validez de la prueba a la posibilidad de su contradicción por la parte contra quien se opone (CP, art. 29). Tal excepción se declarará exequible, pues entiende esta Corte que las pruebas que, por virtud de lo previsto en el referido inciso, no sean susceptibles de ser objeto de contradicción dentro de la fase administrativa del procedimiento único⁷⁰², tendrán la necesaria posibilidad de serlo dentro de la subsiguiente fase judicial del dicho procedimiento único.

6.7.4. *Artículo 47. Legitimación para solicitar la formalización*⁷⁰³

De la mano de lo expuesto para el artículo 46 del decreto ley, el artículo 47 *ibidem* se declarará exequible, pues la Corte encuentra que la disposición se enmarca en el ámbito de configuración legislativa extraordinaria del que ha sido resultado.

6.7.5. *Artículo 48. Participación de los Procuradores Ambientales y Agrarios*⁷⁰⁴

En ejercicio de la libertad de configuración legislativa es posible que, como lo dispone el artículo 48 del decreto, la intervención del Ministerio Público dentro del procedimiento único sea facultativa. No obstante, la Corte comparte la postura según la cual, por virtud de lo expuesto en el numeral 7 del artículo 277 superior, todas las actuaciones que se adelanten en cualquier etapa de las fases administrativas y judiciales de dicho procedimiento sean oportunamente comunicadas a los procuradores ambientales y agrarios de la respectiva jurisdicción a efectos de permitir su eficaz, aunque discrecional intervención.

Por otra parte, prima facie parecería irrazonable lo regulado bajo el inciso 2º del referido artículo 48 en cuanto a la exclusión “*de lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1437 de 2011*”⁷⁰⁵, que remite a la imposibilidad de que dentro del procedimiento único intervengan terceros. No obstante, una lectura sistemática del decreto permite comprender que, en realidad, quienes serían terceros al proceso desde una visión tradicional, en el decreto asumen la calidad de partes opositoras. Eso es lo que se desprende del artículo 46 cuando legitima como opositores en la fase administrativa tanto a quienes tuvieren una relación real con el bien objeto del proceso, como a aquellos que tuvieren “razón fundada que impida el trámite y resolución del asunto en cuestión”; razón que, sin perjuicio de la advertencia señalada inmediatamente atrás, justifica la declaración de exequibilidad de este artículo.

6.7.6. *Artículo 49. Gratuidad.*⁷⁰⁶

El artículo 49 establece la gratuidad del Procedimiento Único exclusivamente para los sujetos en las condiciones descritas en el artículo 4 del Decreto Ley, mientras que las demás personas que no cumplan dichas condiciones deberán sufragar –de manera diferenciada según su capacidad económica– los gastos conforme al reglamento que expida la ANT.

Esta disposición desarrolla el principio de equidad y no regresividad aplicado a las cargas económicas implicadas en el procedimiento único, y resulta además coherente con lo dispuesto y analizado en los artículos 4, 5 y 6 del presente decreto. En consecuencia la Corte declarará la exequibilidad del artículo 469 del decreto *sub exámine*.

6.7.7. *Artículo 50. Vinculación de otras entidades,*⁷⁰⁷ *artículo 51. Recursos,*⁷⁰⁸ *artículo 52. Vacíos y deficiencias de la regulación,*⁷⁰⁹ *artículo 53. Prevalencia de lo rural.*⁷¹⁰

El deber de comunicación de que trata el artículo 50 del decreto garantiza el debido proceso de las entidades a que se refiere a norma y es respetuosa del principio de coordinación entre autoridades administrativas. No obstante, la Corte aclara que el deber aludido a las entidades públicas, en desarrollo de lo previsto por el artículo 288 superior, necesariamente incluye a las autoridades territoriales con jurisdicción sobre el área en torno a la que giran las actuaciones adelantadas por la Agencia Nacional de Tierras. En consecuencia se declarará la correspondiente exequibilidad de la norma.

Los artículos 51, 52 y 53 subrayan la imposibilidad –salvo disposición en contrario– de presentar recursos contra los actos de inicio, preparatorios y de trámite del Procedimiento Único (artículo 51); indican las disposiciones legales que complementan los vacíos y deficiencias de la regulación del Procedimiento Único (artículo 52) y proclaman la prevalencia que tienen los predios rurales frente a los predios mixtos al momento de calificar la naturaleza del proceso y determinar la competencia judicial (artículo 53). Ninguna de estas disposiciones generan dudas sobre su constitucionalidad, por lo cual esta Corte declarará la exequibilidad de los artículos 50, 51, 52 y 53 del Decreto Ley 902 de 2017.

6.7.8. *Artículo 54. Fallos extra y ultra petita y aplicación oficiosa de normas*⁷¹¹

Como el objeto de la litis se contrae a las pretensiones de la demanda y la causa de ésta última equivale al sustento fáctico de dichas pretensiones (*causa petendi*), resulta plausible que se condenara por un *quantum* mayor al consignado en el objeto de la demanda (fallo *ultra petita*). Ciertamente, una condena *ultra petita* guarda consonancia con el aforismo según el cual el conocimiento de los hechos es suficiente para determinar el derecho a conceder (“*Da mihi factum, dabo tibi ius*”) y con el principio *iuris novit curiae*, que permite una flexibilización del principio de la justicia rogada⁷¹² (que se justifica con ocasión del estatus de protección especial del que gozan los sujetos de que tratan los artículos 4º y 5º del decreto ley) así como con la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

En cuanto a la potestad de proferir fallos *extra petita*, esto es por fuera de lo pedido, la Corte considera que dicha potestad resulta legitimada en la medida que, si bien el juez puede conceder por fuera de lo consignado en el *petitum*, siempre tiene que resolver de acuerdo a los hechos que “*estén debidamente controvertidos y probados en el proceso*”, lo cual garantiza que se respeta el derecho de igual de armas y en consecuencia el debido proceso estipulado en el artículo 29 Superior.

Por lo atrás expuesto, el artículo 54 del decreto ley se declara exequible por parte de esta Corporación.

6.7.9. Artículo 55. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos⁷¹³

Para el Procurador la adopción de mecanismos alternativos de solución de conflictos por el Gobierno Nacional es inconstitucional *per se*, toda vez que su regulación corresponde al Legislador en los términos del artículo 116 de la Carta y no puede hacerse en forma reglamentaria. En otras palabras, el Ministerio Público sostiene que al ser un asunto propio de la administración de justicia, el mismo corresponde directamente al Congreso. Así, explica que la ley debió definir directamente cada uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos aplicables al procedimiento único para el acceso y la formalización de la propiedad agraria, desde el punto de vista sustantivo y procedimental.

También, agrega el Procurador que el artículo 55 del decreto, en su párrafo, establece una delegación al director de la ANT sin que se determine el asunto o materia cuya competencia va a transferirse, por lo cual es contrario a la seguridad jurídica que debe regir el contenido de las leyes y deviene inconstitucional.

La Corte advierte que en el primer inciso del artículo 55 se prevén dos acciones por parte del Gobierno Nacional en torno a los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC): (i) su “fomento” y (ii) su “implementación”, preferiblemente la conciliación. En cuanto se trata de *fomentar* los MASC, esta Corporación no advierte problema alguno toda vez que la facultad de promover la utilización de tales mecanismos se limita al estimable propósito de impulsar una cultura que, evitando poner en funcionamiento la administración de justicia, logre solucionar controversias sociales de manera directa, estimulando convivencia pacífica de la sociedad. Es decir, con el mero fomento de los MASC se pretende afianzar en la ciudadanía la utilización de los mecanismos existentes; esto es, aquellos que fueron compilados en el Decreto 1818 de 1998 y que también se encuentran en la Ley 640 de 2001.

Respecto de la *implementación* de los MASC, particularmente en cuanto trata del mecanismo de conciliación, la Corte tampoco advierte problema alguno desde que dicha tarea se ejecute a través de los particulares que hayan sido investidos por la ley en condición de conciliadores, mediadores, árbitros, etc. Para tal efecto, por ejemplo, el Gobierno podrá servirse de los centros de conciliación y arbitraje autorizados legalmente por el Ministerio de Justicia y el Derecho o por cualquier otro particular legalmente autorizado para ello. En tal orden, se declara la exequibilidad del inciso primero del artículo 55 en el entendido de que todas las entidades o personas de que se sirva el Gobierno Nacional para la implementación los MASC en el marco del decreto, deberán haber sido legalmente autorizadas de manera previa para ello (Ley 640 de 2001).

Ahora bien, respecto de la expresión “*adopción*” de MASC que prevé el inciso 4 del artículo 55 del decreto *sub exámine*, la Corte considera que tal expresión puede ser susceptible de dos interpretaciones: la primera, por la cual se entiende *adopción* como la implementación de los MASC; lo cual resulta constitucionalmente aceptable en virtud de lo dicho en el párrafo anterior; la segunda interpretación de la expresión, se entendería como la posibilidad de crear nuevos MASC para el efecto de la norma. Esta última facultad escapa a las competencias reglamentarias del Gobierno Nacional en tanto aquella supone la expedición de normas cuya materia se encuentra sujeta a reserva de ley.⁷¹⁴

Por tal razón el artículo 55 del Decreto 902 de 2017 se declarará exequible bajo el entendido de que la expresión “*adoptará*” del inciso 4 de dicho artículo, se refiriere a la implementación de MASC y no a la expedición de normas reglamentarias en esa materia.

Finalmente, para la Corte es claro que existe una omisión legislativa cuando en el inciso 3º del artículo 55 se hace única referencia a la no afectación de los derechos adquiridos de las comunidades indígenas, sin que en tal medida se incluyeran los derechos de los demás grupos étnicos, razón por la cual se extenderán los efectos de la norma a los derechos adquiridos de las comunidades negras, afrodescendientes, palenques y raizales; por lo que se declarará la respectiva exequibilidad condicionada respecto de este punto.

6.7.10. Artículos: 56. Acumulación procesal; y 57. Suspensión de procesos administrativos y judiciales⁷¹⁵

La Corte encuentra ajustado a la Carta Política el que mediante los artículos 56 y 57 del decreto se propenda por la “*integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos*” que versen sobre un mismo problema de tierras. Por supuesto, para esta Corte es claro que dicha acumulación y suspensión no afecta a los procesos penales en curso, puesto que materialmente se trata de procesos diferentes, cuya finalidad y objeto no está ligado a un asunto de pertenencia de la tierra rural.⁷¹⁶ Lo anterior además por la especial protección de los derechos fundamentales que pueden ser objeto dichos procesos⁷¹⁷ y a la exigencia del derecho al debido proceso que especialmente en materia penal exige que la cuestión sea decidida por la jurisdicción especializada en materia criminal, que constituye su juez natural, haciendo inviable que quien lleva a cabo el procedimiento único pueda sustituir las competencias del Juez Penal. Así, el respectivo proceso penal debe culminar con la decisión fundada que el operador judicial de dicha jurisdicción tome con base en la sana crítica que haga sobre las pruebas que a dicho proceso se alleguen; cuestión que se opone a la acumulación procesal y subsecuente suspensión del proceso penal.

En conclusión la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de los artículos 56 y 57 del Decreto Ley 902 de 2017.

6.7.11. *Artículo 58. Artículos 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único y artículo 59. Asuntos excluidos del Procedimiento Único.*⁷¹⁸

Los artículos 58 y 59 del Decreto Ley 902 de 2017 establecen el listado de los asuntos que se llevarán a cabo y que están excluidos del procedimiento único, lo cual corresponde al ejercicio idóneo de la potestad reguladora dentro del ámbito de configuración legislativa extraordinaria en materia de procedimientos, por lo que la Corte Constitucional no encuentra reparo alguno en determinar la exequibilidad de los referidos artículos.

6.7.12. *Artículo 60. Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas*⁷¹⁹

El artículo 60 del decreto pretende exponer la estructura general del procedimiento único. Según la norma, la principal característica del referido procedimiento es que cuenta con una inicial fase administrativa y una posterior fase judicial. La primera se predica de la generalidad de los asuntos de que se ocupa el decreto, al tiempo que la segunda procede para tan sólo algunos de tales asuntos.

Al margen de lo anterior, cabe señalar que la norma padece de graves errores de técnica legislativa sobre los cuales la Corte considera adecuado pronunciarse con el propósito de facilitar su comprensión por parte de sus operadores jurídicos. A saber:

(i) Inicialmente debe señalarse que aunque los literales (b) y (c) del numeral 1 del artículo 60 dicen remitir al “artículo anterior”, en realidad se están refiriendo al artículo 58 que es el que prevé los asuntos sometidos al procedimiento único.

(ii) Aunque el numeral 1 de la norma tiene cinco (5) literales alfabéticos indicativos de las diferentes etapas que constituyen la fase administrativa, de la lectura de estos se desprende que –en realidad– las etapas de dicha fase son solo tres (3): la preliminar (a), la de exposición de resultados (d) y la de decisiones y cierre administrativo (e); los demás literales –(b) y (c)– remiten más bien a reglas particulares para dos grupos de procesos.

(iii) A pesar de la deficiente redacción de la norma, la Corte entiende que el literal (b) excluye del procedimiento único los asuntos relativos a la “Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras” y a la “Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria”, remitiendo tales asuntos al trámite que para dichos efectos expida la Agencia Nacional de Tierras. Una interpretación sistemática del decreto no admite que, para tramitar los asuntos recién referidos la Agencia Nacional de Tierras tenga la competencia para expedir un procedimiento distinto del previsto para el procedimiento único. Por ende, los manuales operativos que expida la Agencia Nacional de Tierras según el mentado literal (b) se limitan a las normas operativas internas del procedimiento único para el trámite de los asuntos de que tratan los numerales 1 y 2 del artículo 58. En tal sentido se condicionará la exequibilidad del artículo 60.

(iv) Siguiendo lo atrás expuesto, el literal (c) del numeral 1 del artículo 60 del decreto ley prevé que para los asuntos de que tratan los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9, dentro de la etapa preliminar de la fase administrativa del procedimiento único se abrirá y cerrará la instrucción del proceso. Cabe señalar, no obstante, que el referido literal (c) hace referencia a la instrucción de la fase administrativa, sin perjuicio de la instrucción que deba también existir la fase judicial del procedimiento único.

(v) Finalmente, el numeral 2 del artículo 60 enuncia en cuáles de los asuntos previstos por el artículo 58 procede la etapa judicial, advirtiendo la Corte desde ahora que, sin perjuicio de lo previsto por la norma, la lógica indica que la fase judicial también cabrá en la acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación (artículo 38), en la acción de nulidad agraria (artículo 39) así como en los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56.

6.7.13. *Artículo 61 Procedimiento Único en zonas no focalizadas,*⁷²⁰ *y artículo 62. Integración con Catastro Multipropósito.*⁷²¹

El artículo 61 del decreto analizado establece las fases del procedimiento único en las zonas no focalizadas, y el artículo 62 establece que el Catastro Multipropósito debe ser integrado a los POSPR al momento de la implementación de estos últimos; así mismo, señala que cuando ello no sea posible la ANT deberá asumir la labor de levantar la información del predio y asegurar el cumplimiento de los propósitos del POSPR y del Catastro Multipropósito.

Ninguna de estas disposiciones despertó dudas en los intervinientes o en esta Corporación sobre su constitucionalidad, por lo que serán declaradas exequibles.

6.7.14. *Artículo 63. Rectificación administrativa de área y linderos*⁷²²

El Ministerio Público solicita la inexecutable parcial del parágrafo del artículo 63 del decreto tras indicar que los lineamientos de la estructuración de las actas de colindancia corresponden a una facultad reglamentaria que le es inherente al Presidente de la República.

Al respecto, la Corte Constitucional reitera su jurisprudencia en la materia, por la cual ha determinado que la potestad reglamentaria puede ser ejercida tanto por el presidente de la República como por otras autoridades administrativas exclusivamente cuando se trata de regulaciones puramente técnicas y operativas para desarrollar el contenido legal sin superar ni modificar su alcance.

De acuerdo con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República expedir los actos administrativos necesarios para detallar y desarrollar el contenido de las leyes. Esta facultad se denomina potestad reglamentaria y es la expresión principal de la función administrativa que ejerce el presidente para lograr la materialización y efectiva implementación de las leyes.

La potestad reglamentaria ha sido ampliamente abordada tanto por el Consejo de Estado como por la Corte Constitucional con el fin de establecer su contenido y alcance. En ese sentido, aterrizar al terreno de lo práctico los contenidos generales, impersonales y abstractos de las leyes es una función sujeta a importantes límites. Respecto a ello, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“El acto reglamentario tiene su marco general en la ley para proveer la adecuada ejecución de ésta, precisando circunstancias o pormenores no contenidos en ella por no haber sido regulados o por no ser de carácter sustancial. No es posible que la ley tome en consideración los diversos casos particulares que se puedan comprender en determinada materia, por lo que es necesario que sienta los principios generales para que el decreto reglamentario los haga operantes o los particularice. De consiguiente, so pretexto del ejercicio de la potestad reglamentaria mal puede ampliarse el ámbito de aplicación de la ley. El acto reglamentario debe aportar, entonces, los detalles y los pormenores de ejecución o aplicación de la ley, hacer explícito lo implícito en ella y facilitar su entendimiento y comprensión.”⁷²³

Por su parte, la Corte Constitucional ha destacado que el alcance reglamentario varía en atención a la extensión de la regulación legal.⁷²⁴ El acto administrativo expedido en ejercicio de la potestad reglamentaria no puede extender su ámbito más allá de la ley que desarrolla, la cual determina el margen de acción según el grado de detalle que haya decidido alcanzar el legislador. No es posible, por tanto, que el reglamento adicione la ley, así como tampoco la puede cambiar, restringir o recortar en su esencia o sustancia.⁷²⁵

De lo anterior se extrae que si bien el presidente de la República no puede exceder lo dispuesto por el legislador cuando reglamenta el contenido de una ley, sí tiene la potestad de establecer los aspectos técnicos y operativos necesarios para implementar la ley en la práctica. En ese sentido, es ilustrativa la sentencia C-917 de 2002 donde la Corte se ocupó de estudiar si era legítimo que el Ministerio de Justicia y del Derecho reglamentara los procedimientos para instruir a los conciliadores sobre la manera como deben cumplir las disposiciones jurídicas que regulan su actividad. En aquella ocasión, la Corte respondió afirmativamente al interrogante jurídico en los siguientes términos:

“Así, mientras el Presidente expide las pautas para el cumplimiento de la voluntad legislativa, los organismos subordinados emiten la reglamentación necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida. Esta asignación gradual de potestad de reglamentación se justifica en la medida en que es en los organismos administrativos en donde reposa la información inmediatamente relacionada con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa. La intermediación que se da entre dichos entes y los temas reales de implementación de la legislación imponen que sean estos los que señalen la microregulación de la Ley. La imposibilidad de previsión total por parte del órgano legislativo es -para muchos- suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente”⁷²⁶

Posteriormente, dicha postura fue confirmada en la sentencia C-1005 de 2008, en donde la Corte, ante un problema jurídico similar, señaló que la jurisprudencia constitucional admite la posibilidad de que el presidente de la República pueda expedir reglamentaciones técnicas u operativas destinadas a lograr la ejecución de la ley.⁷²⁷ Más aún, la potestad reglamentaria no es exclusiva del presidente de la República: los organismos y a las autoridades que en la jerarquía administrativa suceden al presidente ostentan una cierta competencia regulatoria -de carácter residual, accesorio o auxiliar- que los habilita para insertar la voluntad del legislador en la instancia final de aplicación de la norma general.

Como lo señaló la Corte en la mencionada sentencia C-917 de 2002, resulta preciso tener presente que *“mientras al presidente le corresponde expedir criterios para la debida observancia de la voluntad legislativa, los órganos subordinados deben, por su parte, emitir la regulación necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida”*. En el mismo sentido, esta Corporación sostuvo en un pronunciamiento reciente lo siguiente:

“Lo anterior significa que en el marco de producción de las normas jurídicas, la potestad reglamentaria faculta al Ejecutivo a expedir reglamentaciones para la cumplida ejecución de las leyes, sin que, claro está, se sobrepasen los límites de las materia sujetas a reserva de ley. Esta potestad dispuesta en el numeral 11 del artículo 189 Superior, habilita al Presidente de la República en su doble condición de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa para expedir reglamentos de carácter general y abstracto que facilitan la ejecución de la ley, detallando los aspectos técnicos y operativos necesarios para tal propósito, sin que pueda modificar, ampliar o restringir su contenido y alcance (subrayado fuera del texto original)”⁷²⁸

Ahora bien, es necesario recordar que los procedimientos judiciales y administrativos son objeto de reserva de ley. Así lo ha sostenido esta corporación reiteradamente al señalar que:

“De acuerdo con el parámetro previsto en el artículo 29, en conjunto con el artículo 150 de la Constitución Política, compete al legislador regular los diversos procesos judiciales y administrativos, estableciendo las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.”⁷²⁹

En cuanto al artículo 63 del decreto *sub exámine*, es claro para esta Corporación que la regulación de los lineamientos para la estructuración de las actas de colindancia no es una cuestión que corresponda a la potestad reglamentaria⁷³⁰ que se pueda delegar a la Agencia Nacional de Tierras, principalmente porque no existe un artículo en el Decreto Ley 902 de 2017 que determine claramente los lineamientos que el legislador ha establecido para tal cuestión y que deberían ser reglamentados. Se trataría por lo tanto, no de la reglamentación de la ley, sino de la regulación de un procedimiento lo cual escapa de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional.

Es claro para esta Corte que la expresión *“lineamientos señalados por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras”* equivale al reglamento operativo interno de la ANT para la estructuración de las actas de colindancia, aclarando de todos modos que para el propósito de la norma se seguirá procedimiento administrativo general (CPACA, artículos 34 y ss.)⁷³¹.

En cualquier caso, debe la Corte señalar que la rectificación administrativa de linderos ya es una previsión legal que ha sido regulada y que no requeriría, por lo tanto, del ejercicio de una nueva competencia en la materia. Así, entre otros, en desarrollo del artículo 105 de la Ley 1753 de 2015⁷³² (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"), la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi expedieron la Resolución Conjunta SNR 1732 IGAC 221 de 2018 ("*Por medio de la cual se establecen lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles*"); y sobre este concreto asunto, la Agencia Nacional de Tierras expidió la Resolución 740 de 2017 ("*Por la cual se expide el reglamento operativo de los planes de ordenamiento social de la propiedad, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones*"), cuyo artículo 112 dispuso "[asignarle] la función de adelantar el procedimiento de rectificación administrativa de área y linderos de que trata el artículo 63 del Decreto-Ley 902 de 2017, a la subdirección de seguridad jurídica".

En consecuencia del análisis precedente, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del artículo 63.

6.7.15. Artículo 64. Registro de títulos colectivos⁷³³

El artículo 64 versa sobre el registro de títulos colectivos. Esta Corte encuentra que la disposición se encuentra dentro del margen de configuración legislativa del legislador extraordinario y su objetivo consiste en disponer de la colaboración de las organizaciones de los pueblos étnicos para resguardar los derechos sobre sus territorios colectivos.

En ese sentido, la Corte concluye que existe una omisión legislativa relativa en la disposición analizada por cuanto, injustificadamente restringe sus efectos a las organizaciones y autoridades indígenas, excluyendo de su protección a organizaciones y autoridades de otros pueblos y comunidades. Por ende, la norma se declarará exequible bajo el entendido de que la colaboración de que se valdrá la ANT para el objeto de la norma, además de las respectivas organizaciones y autoridades indígenas, incluirá a las entidades análogas de todas las comunidades étnicas reconocidas por la ley. Por lo que la Corte declarará la exequibilidad condicionada de esta disposición.

6.8. Título VI. Capítulo 2. Fase administrativa del procedimiento único, (artículos 65 a 77)

Los artículos 65, 66, 67 aluden a la obligación de formar un expediente por cada predio identificado con sustento en la información y documentos recaudados durante el diseño del POSPR (artículo 66), a las visitas de campo que deberá realizar la ANT a cada predio en el marco del Procedimiento Único (artículo 66) y a la elaboración por parte de la ANT de un informe técnico-jurídico y un plano predial con el fin de consolidar información para el RESO sobre los pobladores y los predios rurales.⁷³⁴ Ninguna de estas normas despertó reparos sobre su constitucionalidad por lo que la Corte las declarará exequibles.

En cuanto al artículo 68, *Apertura del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos*, el mismo determina que el auto de apertura del trámite deberá ser notificado por aviso a los interesados conforme a lo establecido en el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

En su último inciso, el artículo 68 determina que para los asuntos señalados:

Se surtirá el trámite previsto en el reglamento que expida el Director de la Agencia Nacional de Tierras, el cual debe guardar relación con las etapas de exposición de resultados y la de decisiones y cierre administrativo previstas en esta ley.

Al igual que lo observado por el Ministerio Público sobre el artículo 63 del decreto, el Procurador General de la Nación solicita la exequibilidad parcial del último inciso del artículo 68⁷³⁵ cuando reprocha que sea el Director de la ANT quien reglamente el trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de los derechos de que trata el decreto.

No obstante, en esta oportunidad es menester señalar que el procedimiento único está ampliamente regulado por el Decreto Ley 902 de 2017, de tal manera que aquellas cuestiones a las que difiere el Reglamento Operativo a que hace referencia el artículo, son únicamente los aspectos operativos y de simple trámite interno, necesarios para desarrollar el procedimiento fijado por el decreto ley.

En ese sentido la Corte declarará la exequibilidad del artículo 68, pues es evidente para esta Corporación que en el marco del decreto en el que se inscribe, la expresión "*el reglamento que expida el Director de la Agencia Nacional de Tierras*" equivale al reglamento operativo interno de la ANT.

En cualquier caso, esta Corte considera oportuno aclarar que tal como lo dispone el artículo 52 del mismo decreto, para los trámites administrativos no previstos en el Decreto Ley 902 de 2017, y particularmente para la asignación y reconocimiento de los derechos, se seguirá el procedimiento administrativo general (CPACA, artículos 34 y ss.).

Análogamente, el artículo 69 *Manuales operativos*⁷³⁶ del decreto señala que será el director de la ANT quien establezca los reglamentos operativos "*acordes al proceso único de ordenamiento social de la propiedad*" en su fase administrativa, lo que implica establecer la reglamentación de trámite interno operativo para llevar a cabo lo dispuesto en el Decreto. En esa medida, se declarará exequible la disposición, esto por cuanto resulta claro para esta Corporación que los reglamentos operativos a que refiere el artículo 69 deben ser de carácter puramente interno a la ANT.

Por su parte, los artículos 70 al 77 hacen referencia a: la apertura del trámite administrativo del Procedimiento Único para la formalización y administración de derechos (artículo 70); al procedimiento de decreto y práctica de pruebas de oficio, o a solicitud de parte sufragando los gastos correspondientes, por parte de la ANT (artículo 71); a la presentación en audiencia pública de los resultados obtenidos durante el proceso de visita a los predios sobre los linderos y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, entre otros aspectos (artículo 72); al cierre del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos (artículo 73), sin oposición (artículo 74) y con oposición (artículo 75); a los recursos contra los actos administrativos de cierre y su control judicial (artículo 76) y, por último, a la notificación personal de los actos administrativos de cierre (artículo 77).⁷³⁷ Al respecto la Corte no tiene duda alguna sobre su

concordancia con la Carta Política y declarará en consecuencia su exequibilidad.

6.9. Capítulo 3. Fase judicial del procedimiento único, (artículos 78 a 81)⁷³⁸

Los artículos 78 a 81 pertenecen al Capítulo 3 del Título VI del Decreto Ley 902 de 2017 y regulan la fase judicial del Procedimiento Único. Estos artículos señalan que las autoridades competentes para conocer lo estipulado en la fase judicial serán las que sean determinadas o creadas para tal efecto (artículo 78), especifican las normas de procedimiento aplicables a la fase judicial (artículo 79), determinan el valor probatorio del informe técnico jurídico y demás documentos recaudados durante el Procedimiento Único (artículo 80) y fijan las reglas de transición frente a los procedimientos agrarios en curso, tanto en sede judicial como administrativa (artículo 81).

Respecto del artículo 78. *Autoridades judiciales*, la Corte ve necesario realizar un examen detallado por los posibles problemas de constitucionalidad que de él se derivan. El texto del artículo analizado es lo siguiente:

“Para conocer de la etapa judicial contemplada en el presente capítulo serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

Las acciones que conozcan dichas autoridades judiciales tendrán prelación respecto de otras acciones, sin perjuicio de la prelación que tiene las acciones constitucionales.”

Si bien el artículo se estructura en dos incisos que disponen dos mandatos diferentes, -el primer inciso se refiere a las autoridades judiciales competentes y el segundo inciso establece la prelación de las acciones que conocen -, en realidad ambos incisos están afectados por la indeterminación de las autoridades judiciales competentes.

Sobre la garantía del juez natural que expresamente prevé el artículo 29 de la Constitución así como el bloque de constitucionalidad que integran el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la jurisprudencia ha explicado que el juez natural es:

“aquél a quien la Constitución o la Ley le han asignado el conocimiento de ciertos asuntos para su definición, cuya determinación está regida por dos principios: la especialidad, pues el legislador deberá consultar como principio de razón suficiente la naturaleza del órgano al que atribuye las funciones judiciales, y de otro lado, la predeterminación legal del Juez que conocerá de determinados asuntos, lo cual supone: “i) que el órgano judicial sea previamente creado por la ley; ii) que la competencia le haya sido atribuida previamente al hecho sometido a su decisión; iii) que no se trate de un juez por fuera de alguna estructura jurisdiccional (ex post) o establecido únicamente para el conocimiento de algún asunto (ad hoc); y iv) que no se someta un asunto a una jurisdicción especial cuando corresponde a la ordinaria o se desconozca la competencia que por fuero ha sido asignada a determinada autoridad judicial.”^{739, 740}.

Más específicamente, esta Corporación ha sostenido de forma constante que la determinación de la estructura jurisdiccional competente frente a un procedimiento nuevo es una exigencia de la regla del juez natural. Al respecto ha dicho la Corte:

“el derecho al juez natural es una garantía de carácter fundamental y un elemento inescindible del concepto del debido proceso. Sólo la Constitución y la ley pueden constituir su estructura y asignarle competencias para conocer de determinados asuntos. Cuando tal presupuesto no es cumplido, la regulación que estructura un procedimiento sin declarar cuál es la estructura jurisdiccional competente, o que deja al arbitrio de las partes su determinación, sería abiertamente inconstitucional”⁷⁴¹

En cumplimiento de la regla jurisprudencial citada, si la garantía del juez natural exige que las partes de cualquier causa judicial puedan conocer, previamente a los hechos que la estructuran, la jurisdicción legalmente prevista para el juzgamiento de la misma, la inexecutable del artículo 78 estudiado es la irreductible consecuencia de su propia redacción. En efecto, la expresión “*serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen*” del artículo analizado evidencia que la disposición crea un vacío en cuanto a la jurisdicción competente, de tal forma que la vigencia del artículo analizado vulnera la garantía constitucional del juez natural.

Por otra parte, al establecer de forma indeterminada y a futuro quién es el juez competente ante el cual se debe acudir, el ciudadano que pretende resolver un litigio procedente del resultado del Procedimiento Único, queda limitado en su derecho a acceder a una solución por parte de la justicia. Esa indeterminación violenta el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos, entendido en palabras de Couture, como “*el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión*”.⁷⁴²

De esta manera, concluye la Corte que la disposición analizada afecta el acceso material a la justicia de los interesados por hacer inane toda la regulación del Procedimiento Único hasta tanto una nueva norma determine el Juez competente⁷⁴³.

La declaración de inexecutable del artículo 78 estudiado es por lo tanto la consecuencia necesaria del control de constitucionalidad sobre esta norma.

Ahora bien, es necesario aclarar que para la Corte Constitucional la inexecutable del artículo 78 no afecta la vigencia y aplicabilidad del Decreto Ley 902 de 2017, por cuanto, la competencia de los jueces para conocer de la etapa judicial del Procedimiento Único se deriva del derecho vigente.

En efecto, de los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política así como de la jurisprudencia,⁷⁴⁴ es claro que el juez natural para el control de los actos de la Administración es, necesariamente, el juez que pertenece a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La oportunidad para adelantar el control de los actos administrativos proferidos dentro de la fase administrativa del Procedimiento Único se presenta dentro de su fase judicial, lo que implica para la Corte que la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de estos procesos surge del texto de la Constitución.

Por otra parte, las normas procesales aplicables a la etapa judicial del procedimiento único, están claramente definidas en los artículos 52 y 79 del mismo Decreto 902 de 2017⁷⁴⁵, y remiten en al Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012.

En consonancia con ello, la Corte Constitucional encuentra que de los artículos 52 y 79 del decreto analizado se desprende que, para los procesos diferentes al control de actos administrativos, el juez competente es aquel que corresponda según la materia del asunto.

Por lo atrás expuesto la Corte declarará la inexecutable del artículo 78 del Decreto Ley 902 de 2017.

En cuanto al artículo 79. *Normas aplicables a la etapa judicial.* 746 El artículo 79 hace referencia concreta al tipo de procedimiento que se seguirá dentro de la fase judicial, previendo como tal, el proceso verbal sumario de que tratan los artículos 390 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

Esta disposición se articula, por su parte, con el artículo 52 que se encarga de salvar los vacíos legales de la fase administrativa con las normas de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y los de la fase judicial con las normas de la referida Ley 1564 de 2012.

En ese sentido, y dada la inexecutable y las conclusiones derivadas del análisis del artículo 78, es claro para esta Corporación que el artículo 79 resulta acorde con la Carta Política por hacer parte del ejercicio de configuración legislativa en materia de procedimientos, que se limita, en este caso a remitir a un procedimiento existente.

Los artículos 80 y 81 atañen a los postulados constitucionales en materia de debido proceso y constituyen un ejercicio idóneo del ámbito de configuración legislativa del que es resultado el decreto *sub exámine*, por lo tanto, la Corte Constitucional declarará la executable de los mismos.

6.10. Artículo 82. Vigencias y derogatorias.⁷⁴⁷

Finalmente, el artículo 82 determina la vigencia prospectiva del Decreto prevé la derogatoria expresa del capítulo 4; el capítulo 5; el capítulo 8; el capítulo 0 artículos 49, 50 y 51; el capítulo 11 artículo 53, artículo 57 incisos 2 y 3, parágrafo del artículo 63, artículo 64; capítulo 12 artículo 65 inciso 4, artículo 69 incisos 1 y 2, artículo 71, artículo 73, parágrafo 1 del artículo 74 de la Ley 160 de 1994, y finalmente, establece la derogatoria tácita de las normas procedimentales que contradigan su contenido.

La Corte entiende que la derogatoria genérica tácita dispuesta en la parte final del artículo se enmarca exclusivamente en las normas especiales que el decreto establece para el desarrollo del procedimiento único, y tiene por lo tanto un alcance restringido a la regulación del Procedimiento Único. Por supuesto, dicha derogatoria no puede tener el alcance de afectar a las normas procesales generales en su aplicación a procesos diferentes de aquel dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017.

La disposición analizada no fue objeto de reproches sobre su constitucionalidad por parte de los intervinientes, ni genera en esta Corte duda alguna al respecto, por lo que será declarada executable.

7. CONCLUSIONES

La Corte Constitucional llevó a cabo el control automático de constitucionalidad del 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”*, expedido con base en las *“facultades presidenciales para la paz”*, otorgadas por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016.

De acuerdo con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016 y la jurisprudencia constitucional, dicho control se adelantó a partir de dos tipos de límites constitucionales: (i) los límites de procedimiento en la formación, que comprende el análisis de las condiciones formales y de competencia que son necesarias para promulgar válidamente la norma extraordinaria; y (ii) los de contenido material, que implica la confrontación objetiva entre las disposiciones controladas y la Constitución Política.

7.1. Resultados del examen sobre el procedimiento de formación del Decreto Ley 902 de 2017

Una vez efectuado el examen de control formal, la Corte Constitucional encontró que el presente Decreto Ley se ajusta a los presupuestos formales en cuanto a: (i) contar con un título que corresponda a la materia regulada; (ii) la manifestación expresa de que el Decreto Ley 902 de 2017 se expidió en ejercicio de las competencias legislativas extraordinarias que fueron otorgadas por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016; (iii) el Decreto Ley 902 de 2017 fue expedido por el Presidente de la República y suscrito por los Ministros del Interior y de Agricultura y Desarrollo Rural, y por el Viceministro Técnico, encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento del artículo 115 de la Constitución Política; y, (iv) tiene una motivación expresa sobre su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, el “Acuerdo Final”) en las siguientes palabras: *“Que este decreto ley desarrolla las medidas instrumentales y urgentes para implementar el primer punto del Acuerdo Final denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”*”.

Así mismo, la Corte concluyó que el Decreto Ley 902 de 2017 respetó el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas. Para fundamentar lo anterior, señaló que (i) el mecanismo de consulta previa sí procedía para las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras; (ii) aunque en el contenido del Decreto Ley 902 de 2017 no se evidencia una afectación directa a la comunidad Rom, esta Corporación valoró positivamente el esfuerzo del Ministerio del Interior por proteger los derechos constitucionales de esta comunidad étnica y reconoció como una actuación progresiva la realización de la consulta previa; (iii) la consulta previa con las comunidades indígenas se satisfizo de conformidad con las condiciones y criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional; y, (iv) en el caso del Espacio Nacional de Consulta Previa con las Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, la Corte verificó que el Gobierno Nacional inició de buena fe y agotó la etapa de preconsulta en la cual, más allá del método empleado, se proveyó toda la información disponible y se contó con una participación activa y efectiva de las partes, por lo que a pesar de no llegar a un acuerdo

específico se da por cumplido el requisito. La decisión del Gobierno Nacional de expedir el Decreto Ley 902 de 2017 respondió a lineamientos de razonabilidad y proporcionalidad, sumado a que estuvo desprovista de arbitrariedad.

Como resultado del examen de competencia, la Corte Constitucional determinó que:

(i) Con respecto a la conexidad objetiva, la Corte Constató que, el Decreto 902 de 2017 tiene un vínculo general, cierto y verificable con el punto 1 del Acuerdo Final, ya que los dos instrumentos prevén medidas sobre acceso a la tierra y desarrollo agrícola equitativo.

(ii) En cuanto a la conexidad estricta y suficiente, la Corte recordó que, el examen de conexidad estricta no significa y no puede tener el alcance de convertir al Acuerdo Final en un parámetro material de validez, sino que se trata de verificar si el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias por parte del Presidente de la República responden a la finalidad que motivó su otorgamiento en el Acto Legislativo 01 de 2016. En tal sentido, la Corte revisó detalladamente la conexidad del articulado, y en particular determinó que para resultar conexo:

(a) el objeto de la norma abarca todo el territorio nacional pero debe implementarse inicialmente y de forma prioritaria en las zonas PDET;

(b) el Decreto 902 de 2017 se refiere únicamente al acceso y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, por lo que resulta concordante y respeta la vigencia de otras regulaciones para el desarrollo de la agroindustria en el país;

(c) las medidas frente a sujetos beneficiarios a título parcialmente gratuito y oneroso resultan conexas con el Acuerdo Final por la necesidad de lograr la formalización de toda la propiedad rural del país, y siempre bajo los criterios de priorización para beneficiar primeramente a la población campesina más pobre de Colombia;

(d) la creación de un Fondo de Tierras, los criterios de priorización dirigidos a beneficiar primeramente a la población más vulnerable del campo colombiano y la implementación de un procedimiento participativo y celer, resultan conexos de forma estricta y suficiente con lo dispuesto en el Acuerdo Final.

(iii) El presupuesto de necesidad estricta se satisface porque:

(a) las medidas que consigna el Decreto Ley 902 de 2017 tienen una naturaleza instrumental en la implementación de uno de los subtemas de la Reforma Rural Integral, buscan generar seguridad jurídica sobre la tierra y un ambiente de paz social que permita una articulación entre la política de ordenación de la propiedad rural y el desarrollo rural integral;

(b) la cuestión sobre la titularidad y el uso de la tierra es un punto neurálgico en la persistencia del conflicto armado interno, por lo cual la adopción de medidas instrumentales, procedimentales y operativas que tiendan a desarrollar lo pactado en el Acuerdo Final en materia de acceso y formalización de la propiedad rural, resultan ser urgentes e imperiosas;

(c) hacer operativa la Reforma Rural Integral contribuye a la garantía de no repetición del conflicto armado interno en los territorios rurales.

(iv) Respecto de los asuntos expresamente excluidos de las facultades legislativas para la paz, la Corte constató que el decreto ley bajo estudio no reforma la Constitución; no hace parte de ninguna de las materias que deben ser tramitadas por ley estatutaria (art. 152 C.P.); (c) tampoco se trata de un código; no concierne a las leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación; no tiene por objeto decretar impuestos; y no versa sobre una materia sometida a reserva estricta de ley.

7.2. Resultados del examen de constitucionalidad material del Decreto 902 de 2017.

Al realizar el control material del articulado, la Corte encontró que los artículos 2, 3, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 49, 51, 52, 53, 54, 58, 59, 61, 62, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 82 resultan acordes con las disposiciones de la Constitución Política y deben, por lo tanto, ser declarados exequibles.

A continuación, se destacan aquellos artículos que tuvieron reparos de constitucionalidad:

(i) En cuanto al artículo 7 "*Contraprestación por el acceso y/o formalización a la tierra*", la Corte encontró que la disposición resulta acorde con la Carta Política y que su redacción no trasgrede la reserva legal en materia de tributos, con excepción de la expresión "*administrativos*" contenida en el párrafo 1, que por lo tanto resulta inexecutable.

(ii) Consideró igualmente ajustado a la Carta Política el artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017, titulado "*Obligaciones*", con una excepción. Encontró una contradicción entre la expresión "*y formalización*" del inciso inicial, el Párrafo 4 del artículo, y la jurisprudencia constitucional según la cual la formalización solo opera frente a predios privados. En ese sentido y puesto que no resulta proporcional limitar el ejercicio del derecho a la propiedad privada que ha sido objeto de formalización, esto en seguimiento de lo dispuesto en el artículo 58 de la Carta, la Corte Constitucional decidió declarar la inexecutable de la expresión "*y formalización*" del primer inciso de la disposición, respecto de las obligaciones previstas en los numerales 1 y 2 de este artículo.

(iii) En cuanto al artículo 19 del Decreto Ley 902 de 2017, la Corte estimó que la disponibilidad de recursos y bienes del Fondo de Tierras solo para sanear y reubicar los casos evidenciados frente a comunidades indígenas, genera un patrón de exclusión y de desigualdad para las demás comunidades étnicas que en sus territorios adviertan posesiones u ocupaciones de personas que no pertenecen a la comunidad. Así las cosas, encontró configurada una omisión legislativa relativa que carece de razón suficiente y que implica un trato discriminatorio, resultante en una vulneración a lo dispuesto en el artículo 13 Superior. Por consiguiente, declaró la exequibilidad

condicionada de esa norma, bajo el entendido de que se refiere también a las demás comunidades étnicas cuando presenten la misma situación de ocupación de predios al interior de sus tierras comunales por personas que no pertenecen a dichas comunidades, o sea necesaria la reubicación.

(iv) Respecto de la referencia en el artículo 55 del mencionado Decreto-Ley a la “*adopción*” de mecanismos alternativos de solución de conflictos –MASC, se dispuso que dicha norma se refiere y debe interpretarse como la implementación y puesta en funcionamiento de dichos mecanismos, por cuanto, el Gobierno carece de cualquier potestad reglamentaria para la creación de nuevos MASC, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Carta. La Corte también señaló que la referencia a los derechos de comunidades indígenas se extenderá a los derechos adquiridos de las comunidades negras, afrodescendientes, palenques y raizales del país, al evidenciarse una omisión legislativa relativa frente a los derechos de estas últimas.

(v) Sobre el artículo 60 correspondiente a las Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas, la Corte señaló que el contenido de los manuales operativos a que se refiere el literal b) del numeral 1 del referido artículo, se limita a las normas operativas internas del Procedimiento Único, por cuanto la Agencia Nacional de Tierras no tiene capacidad regulatoria.

(vi) Similar a como la Corte señaló para el artículo 55, la exequibilidad del artículo 64 referente al Registro de títulos colectivos se hizo bajo el entendido de que la colaboración con que contará la Agencia Nacional de Tierras para la identificación las resoluciones del Incora, del Incoder y de la misma Agencia Nacional de Tierras que no hubieren sido inscritas en las diversas oficinas de registro de instrumentos públicos, se predicará de las organizaciones y autoridades de todas las comunidades y pueblos étnicos en el territorio nacional, al evidenciarse una omisión legislativa relativa frente a los derechos de estas últimas.

(vii) Finalmente, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 78 del Decreto Ley (Autoridades judiciales). Tal inexequibilidad se fundó en que la ley no podía establecer una competencia judicial indeterminada para el trámite del Procedimiento Único, por vulnerar las garantías de juez natural y de acceso a la administración de justicia. Para la Corte, los artículos 52 y 79 del mencionado Decreto Ley establecen las normas aplicables para llenar los vacíos normativos del mismo, lo que incluye acceder las autoridades judiciales competentes. Al respecto la Corte Constitucional recordó que el juez natural para el control de los actos administrativos que se produzcan en aplicación del Procedimiento único en fase administrativa es, necesariamente, la jurisdicción contencioso administrativa. Los demás procesos deberán adelantarse ante el juez que corresponda según su materia.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Levantar la suspensión de términos decretada por el Auto 381 del 26 de julio de 2017:

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81 y 82 del 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*”.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017, con excepción de la expresión “*administrativos*” contenida en el parágrafo 1 que se declara INEXEQUIBLE.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017, con excepción de la expresión “*formalización*” que se declara INEXEQUIBLE respecto de las obligaciones previstas en los numerales 1 y 2 de este artículo.

Quinto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 19 del Decreto Ley 902 de 2017, bajo el entendido de que se refiere también a las demás comunidades étnicas cuando presenten la misma situación de ocupación de predios al interior de sus tierras comunales por personas que no pertenecen a dichas comunidades, o sea necesaria la reubicación.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, bajo el entendido de que (i) la expresión “*adoptará*” del inciso cuarto de dicho artículo, se refiere a la implementación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y no a la expedición de normas reglamentarias en esta materia. (ii) Los efectos del inciso tercero del mismo artículo, se extienden a los derechos adquiridos de las comunidades negras, afrodescendientes, palenques y raizales del país.

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017, en el entendido de que los “*manuales operativos*” de que trata el literal b) del Numeral 1 de dicho artículo se limiten a las normas operativas internas del procedimiento único para el trámite de los asuntos que tratan los numerales 1 y 2 del artículo 58 del dicho decreto.

Octavo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 64 del Decreto Ley 902 de 2017, en el entendido de que la colaboración de que se valdrá la Agencia Nacional de Tierras para el objeto de dicho artículo, se predicará de todas las comunidades y pueblos étnicos en el territorio nacional.

Noveno.-Declarar INEXEQUIBLE el artículo 78 del Decreto Ley 902 de 2017.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente
Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

República de Colombia

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DECRETO LEY NÚMERO 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"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades presidenciales para la paz, conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que Colombia es un Estado Social de Derecho en el cual se garantiza la propiedad privada, libre competencia y la libertad de empresa y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes vigentes de conformidad con los artículos 58 y 333 de la Constitución Política.

Que los artículos 64 y 65 de la Constitución Política establecen la obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.

Que la Constitución Política establece entre otras garantías la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de los resguardos indígenas y las tierras de uso comunal de los grupos étnicos, en el marco del principio de la diversidad étnica y cultural de la nación, de conformidad con los artículos 7, 63 Y 330.

Que se debe tener en cuenta entre otros los siguientes principios: a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o en posesión ancestral y/o tradicionalmente.

Que el artículo 22 de la Constitución Política consagra que la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

Que, en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en Adelante Acuerdo Final).

Que el día 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final.

Que mediante Acto legislativo 01 de 2016, con el fin asegurar la construcción de una paz estable y duradera es necesario adoptar un marco que ofrezca las condiciones de seguridad y estabilidad jurídica propias de una norma con fuerza de ley. Así, en el artículo 2, se confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional específicamente diseñada para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Que en el punto 6.2. del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia, se establecen los principios para la interpretación e implementación del mismo a favor de los pueblos étnicos, donde se plantea la protección "a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento a sus prácticas territoriales, ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente".

Que debe acatarse lo dispuesto en el Acuerdo Final para la implementación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera con un enfoque étnico previsto en el numeral 6.2, donde se consagró, como uno de los principios de interpretación de todos los componentes de este acuerdo final, que se garantizarán los derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos étnicos.

Que en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final se establecen salvaguardas y garantías, que garantizan la vigencia plena de los derechos territoriales de los Pueblos y comunidades étnicas.

Que el Acuerdo Final desarrolla seis ejes temáticos relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política: Apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del conflicto; iv) Solución al problema de las drogas ilícitas; v) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del acuerdo.

Que la Reforma Rural Integral, definida en el punto 1 como parte del Acuerdo Final, busca sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

Que, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-, se requiere un cambio de perspectiva en las políticas sectoriales y reformas macroeconómicas en favor de los agricultores pequeños y pobres que promueva la agricultura familiar y rural, y aseguren la productividad del campo y el bienestar de esta población, pues la falta de acceso a tierra, la informalidad e inseguridad jurídica sobre ella, y su desaprovechamiento productivo, inciden negativamente en las condiciones de vida de gran parte de los pobladores

rurales y en los elevados índices de pobreza rural.

Así, señaló que: *"La escasez de tierra debido a la distribución desigual y al crecimiento de población está obligando a que los granjeros subdividan sus parcelas entre los miembros de la familia, lo que provoca una marcada reducción en la relación tierra/persona."*

La falta de oportunidades económicas en las áreas rurales está provocando la migración a las ciudades, especialmente de hombres y mujeres jóvenes (entre los 10 Y 20 años de edad). Esto deja el trabajo de la granja en manos de una población envejecida y produce un agudo vacío sociocultural".

Que asimismo el informe presentado en el año 2014 por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano -instancia creada por el Gobierno Nacional para definir los lineamientos de política pública con el fin de contribuir a la adopción de mejores decisiones para el desarrollo rural y agropecuario-afirmó que el ordenamiento social de la propiedad rural requiere medidas que revisen la forma como históricamente se han asignado y legalizado los derechos y la tenencia de la tierra y sugiere la revisión de las normas vigentes relacionadas con la formalización.

Que según el informe citado, el atraso relativo del campo se hace evidente especialmente en materia de pobreza extrema y multidimensional.

Que según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizada por el DANE en el 2011, el Departamento Nacional de Planeación estimó que más de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria no tienen tierra bajo ningún concepto. Esta cifra en sí misma muestra de manera extraordinaria la falta de acceso al principal medio de trabajo de los pobladores rurales: la tierra. Adicionalmente, en el 59.5 % de los casos en los que los hogares ejercen relaciones con la tierra, lo hacen de manera informal por carecer de título de propiedad legalmente registrado.

Que en desarrollo de la función social de la propiedad rural, la legislación agraria le ha otorgado históricamente a las instituciones gubernamentales la facultad de administrar la propiedad, incluso de extinguir la propiedad cuando no se cumple su función, y, recientemente el legislador asignó a las entidades competentes la función de resolver asuntos de informalidad, e inclusive sobre la propiedad privada.

Que en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 1753 de 2015, el legislativo ordena en el artículo 103 que *"sin perjuicio de las disposiciones propias para la titulación de baldíos o regularización de bienes fiscales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad ejecutora que este determine, gestionará y financiará de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores. Esta posesión debe respetar las exigencias legales de la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión, saneamiento de que trata la Ley 1561 de 2012 o ratificación notarial de negocios jurídicos, según sea el caso"*.

Que en Sentencia C-595 de 1995 la Corte afirmó que *"si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc, que también buscan esa finalidad"*.

Que igualmente la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012 afirmó que existe un *"número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible"*; que *"ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas"* y que *"la jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas"*.

Que la Corte Constitucional en Auto de Seguimiento 222 de 2017 a la sentencia T-488 de 2014, identificó, con base en los informes presentados por las diferentes entidades que conforman la Mesa Intersectorial para el cumplimiento de la misma, entre otras, las siguientes problemáticas:

- "A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural".
- "El Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales prima facie, parece enfocarse exclusivamente en la recuperación de las más de 1.202.366 hectáreas baldías sustraídas de la Nación, sin establecer mecanismos de titulación masiva que permitan garantizar a las personas sujetas de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias (buena fe exenta de culpa). En este orden de ideas, la ejecución de dicha política sin un programa masivo de titulación o compensación podría ser el detonante de mayores conflictos en el campo".

Que el numeral 22 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015 confiere a la Agencia Nacional de Tierras, entidad ejecutora de la formalización, la función de "gestionar y financiar de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos en los términos señalados en el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015".

Que el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1728 de 2014, habilita a la Agencia Nacional de Tierras para dar el carácter de baldíos reservados, susceptible de ser adjudicados a otros campesinos, en los casos de áreas que exceden el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

Que el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, establece que la Agencia Nacional de Tierras "podrá constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter, para establecer en ellas un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno Nacional".

Que mediante Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional advirtió que, en el caso de los pueblos indígenas, U(...) la precariedad en la titulación de tierras en algunos casos es un factor que facilita ampliamente el despojo y la invasión territorial; de esta manera, existe un entrelazamiento de los procesos de ampliación y saneamiento de resguardos con ciertos factores conexos al conflicto armado (presencia de actores armados, de cultivos ilícitos, o de actividades militares en zonas de ampliación)".

Que las distintas afectaciones sufridas por los pueblos y comunidades indígenas en el contexto del conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados, en atención y de acuerdo a la vulnerabilidad a la que los distintos grupos poblacionales de especial protección, hace que se vean expuestos por su condición étnica, cultural y de género; niños, niñas, mujeres, sabios y sabias (Auto 092/2008, 098/2013 Y 009/2015).

Requisitos formales de validez constitucional

Que el presente decreto ley se expide dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto legislativo, se cuenta a partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación del 30 de noviembre de 2017.

Que el presente decreto es suscrito en cumplimiento del artículo 115 inciso 3 de la Constitución Política por el Presidente' de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, que para este negocio en particular constituyen Gobierno.

Que el presente decreto ley, en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política, tiene el título: ""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", que corresponde precisamente a su contenido.

Que como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, el presente decreto ley cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el sentido exigido por la Corte Constitucional para su validez material.

-Requisitos materiales de validez constitucional

Que en cumplimiento del requisito de *conexidad objetiva* el presente decreto ley: (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y

articulado y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar o asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final (C-174/2017) y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo Final.

Que este decreto ley desarrolla las medidas instrumentales y urgentes para implementar el primer punto del Acuerdo Final denominado "*Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*".

Que el Acuerdo Final establece de manera explícita que los sujetos beneficiarios de dichas medidas son los trabajadores con vocación agraria, sin tierra suficiente y especialmente las mujeres y las personas desplazadas por la violencia. Así como las personas y comunidades que participen en los programas de asentamiento y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria; y que dicha regulación se desarrolla en el Título I de este decreto ley.

Que la determinación de los sujetos beneficiarios es la base de la Reforma Rural Integral prevista en el punto 1 del Acuerdo Final, y que para dar efecto a dicha caracterización y clasificación se requiere de un sistema que permita la inmediata inscripción de los beneficiarios, mediante una herramienta de registro e identificación, para lo cual este decreto ley crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento Reso en su Título 11.

Que el Acuerdo Final en el numeral 1.1.1 establece de manera concreta la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra de manera especial a los campesinos o campesinas sin tierra o con tierra insuficiente; y de las comunidades rurales más afectadas; y que en el numeral 1.1.6 establece que la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita, el subsidio integral para compra y los baldíos formalizados deberán ser inalienables e inembargables por un período de 7 años. Estos temas se desarrollan en el Título 11 de este decreto ley.

Que el Acuerdo Final en el punto 1.1.3 establece la necesidad de un plan de adjudicación gratuita, subsidio integral y crédito especial como medidas de acceso a la tierra; y que este punto se desarrolla en el Título IV de este decreto ley.

Que explícitamente el Acuerdo de Final establece que con el fin de promover el acceso a la tierra se requiere de un plan de formalización masiva de la propiedad. En este sentido el punto 1.1.5 del Acuerdo de Paz, señala que la formalización busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos y como garantía contra el despojo de cualquier tipo; este punto es desarrollado en el Título V de este decreto ley.

Que el Acuerdo Final en el numeral 1.1.8 establece que se deben implementar mecanismos para la resolución de conflictos de tenencia y uso y fortalecimiento de la producción alimentaria, mediante medidas que contribuyan a la regularización y protección de los derechos de propiedad; asimismo establece la necesidad de crear mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos para garantizar la propiedad en el campo; y este punto es desarrollado en el Título VI el cual regula la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural.

Que en cumplimiento del requisito de *conexidad estricta* o *juicio de finalidad*, el presente decreto ley en su contenido normativo responde en forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo Final.

Que el Título I de este decreto ley, en aras de cumplir con el requisito de la conexidad estricta, establece en sus artículos temas relacionados con los sujetos de acceso a tierra y formalización (artículo 2), la delimitación a nacionales (artículo 3), los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito (artículo 4), los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (artículo 5); los sujetos de formalización a título oneroso (artículo 6); la contraprestación por el acceso y/o formalización de la tierra (artículo 7); las obligaciones de los beneficiarios del acceso y la formalización (artículo 8); el reconocimiento a la economía del cuidado (artículo 9) y la adecuación institucional con enfoque étnico (artículo 10).

Que el Título II de este decreto ley regula los aspectos relacionados con el Registro de Sujetos de Ordenamiento-RESO. Este registro es una herramienta técnica necesaria para inscribir a los sujetos beneficiarios previstos en el Acuerdo y un instrumento de apoyo para el desarrollo de las actividades de acceso y formalización previstas en el Acuerdo. Así, el articulado de este título hace referencia a aspectos como la creación del registro de sujetos de ordenamiento (artículo 11); la relación de este registro con el Fondo de Tierras (artículo 12); los criterios para la asignación de puntos para el RESO (artículo 13); la forma de ingreso y clasificación en el RESO (artículo 14) y la promoción de la

inscripción en el RESO (artículo 15).

Que el Título 111 en aras de cumplir con el requisito de la conexidad estricta establece en sus artículos la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (artículo 16); la prioridad en la asignación de derechos (artículo 17); la inembargabilidad de los bienes rurales (artículo 18); los proyectos productivos sostenibles (artículo 19) y la articulación para el acceso integral (artículo 19).

Que en el Título IV, capítulo I regula el tema de las formas de acceso Y regula la adjudicación directa (artículo 20); la prelación sobre asignación de derechos sobre baldíos (artículo 21); el tratamiento a las solicitudes en proceso (artículo 22); la ausencia de derecho para la adjudicación (artículo 23).

Que el articulado del decreto ley hay un capítulo relacionado con el subsidio integral de acceso a tierra. En este capítulo se regula la creación del subsidio (artículo 24); la identificación predial para el subsidio (artículo 25); la asignación del subsidio integral de acceso a tierra (artículo 26); la operación de los recursos (artículo 27); la adquisición de predios del fondo de tierras para la reforma rural integral mediante subsidio integral de acceso a tierra (artículo 28) y la indivisibilidad del subsidio entregado mediante SIAT (Artículo 29).

Que en el Título V relacionado con la formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica se regulan aspectos como la competencia de la ANT para declarar la titulación de la propiedad y el saneamiento bajo unos determinados supuestos (artículo 35); elección de formalización de la propiedad vía administrativa (artículo 36); acción de resolución de controversias sobre actos de adjudicación (artículo 37) y la acción de nulidad agraria (artículo 38). Que en Título VI se regulan los aspectos esenciales del Procedimiento Único. En el capítulo 1 se establecen las generalidades del procedimiento único. El inicio del procedimiento en zonas focalizadas (artículo 39); la procedencia del procedimiento (mico en zonas no focalizadas (artículo 40), los criterios de los planes de ordenamiento social de la propiedad (artículo 41); la formulación del plan (artículo 42), la participación comunitaria (artículo 43), la forma de tramitar las oposiciones (artículo 44), la legitimación para solicitar la formalización (artículo 45), la facultad del Procurador de intervenir (artículo 46); la gratuidad en el proceso (artículo 47), la vinculación a otras entidades (artículo 48), el establecimiento de los recursos (artículo 49), la forma de llenar los vacíos y deficiencias de la regulación (artículo 50); la prevalencia de lo rural (artículo 51); la facultad de expedir fallos ultra y extra petita (artículo 52); los mecanismos alternativos de solución de conflictos (artículo 53); la acumulación procesal (artículo 54); la suspensión de procesos administrativos y judiciales (artículo 55).

Que en este capítulo también establece los asuntos que va a conocer a través del procedimiento único (artículo 56); las fases del procedimiento único en zonas focalizadas (artículo 57); el procedimiento único en zonas no focalizadas (artículo 58), la integración con catastro multipropósito (artículo 59), la rectificación administrativa de áreas y linderos (artículo 60).

Que el capítulo 2 describe la fase administrativa del procedimiento único la cual se compone de la formación del expediente (artículo 61), las visitas de campo predio a predio (artículo 62), la elaboración de informes técnicos jurídico preliminar (artículo 63), la apertura a la fase administrativa (artículo 64), los manuales operativos (artículo 65), la apertura del trámite administrativo para los asuntos de formalización y administración de derechos (artículo 66); el decreto de pruebas (artículo 67), la presentación de resultados (artículo 68), las decisiones y cierre del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos (artículo 69) y para los asuntos sin oposición (artículo 70); las decisiones y cierre de trámite administrativo para los asuntos con oposición (artículo 71); los recursos y control judicial (artículo 72) y las notificaciones (artículo 73).

Que el capítulo 3 establece la fase judicial del Procedimiento Único y señala las autoridades competentes (artículo 74); las normas aplicables a la etapa judicial (artículo 75); el valor probatorio judicial del informe técnico jurídico y demás documentos (artículo 76) y las actuaciones procedimentales en curso (artículo 77).

Que en cada uno de los títulos fue incorporada la perspectiva étnica. Así, el decreto ley establece que se respetaran los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas (parágrafo artículo 1); que las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución y reestructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente; que para efectos de la garantía de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas no procederá ningún tipo de contraprestación (artículo 7); que la Agencia Nacional de Tierras propenderá por adelantar procedimientos que involucren comunidades y pueblos étnico; entre otros.

Que en cumplimiento del requisito de *conexidad suficiente*, este decreto ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido concreto del Acuerdo Final.

Que en el Título I al momento de caracterizar a los beneficiarios del acceso a la tierra en el decreto ley establece unas particularidades que buscan precisamente que las medidas de acceso vayan dirigidos a los sujetos previstos en el Acuerdo Final, esto es, a los colombianos, campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y asociaciones con vocación agraria; y las personas que participan en los programas de asentamiento para la protección al medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria. Estas características hacen que efectivamente estas medidas tengan estrecha relación con el Acuerdo Final. Además, este instrumento establece que las medidas deben ser gratuitas para los sujetos más vulnerables al igual que lo previsto en el Acuerdo Final.

Que el articulado del decreto ley establece la no enajenación por el término de 7 años, el cual es un punto específico del Acuerdo Final previsto en el numeral 1.1.6 que señala que "*con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las personas beneficiarias y de evitar la concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuito o subsidio integral para la compra y los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un período de 7 años*"

Que con el reconocimiento de la economía del cuidado se contribuye al desarrollo de los ejes del Acuerdo Final que es el tema de un papel de especial protección a la mujer.

Que el decreto ley establece que las variables con las cuales se van a caracterizar a los sujetos están estrechamente ligadas con la finalidad del Acuerdo Final. Así, por ejemplo hace referencia a criterios como las condiciones socioeconómicas del núcleo familiar, a tener en cuenta las mujeres campesinas, a las personas que hacen parte de los programas de reubicación y reasentamiento en temas como sustitución de cultivos ilícitos, la pertenencia a asociaciones campesinas cooperativas o de carácter solidario, entre otros.

Que en el Título 11 del articulado del decreto ley se establecen herramientas específicas para que sea operable el Registro como la autoridad que va a determinar las personas a incluir en el registro, la forma de hacer los registros y el tiempo para realizarlos y que el Registro de Sujetos de Ordenamiento permite tener un mapa general de la situación de acceso y uso de la tierra, así como la priorización de los beneficiarios.

Que en el Título 111 el articulado del decreto ley desarrolla la creación del Fondo de Tierras, la división en subcuentas y los recursos que lo van conformar. Así mismo establece que se les asignará de manera prioritaria derechos a las personas con mayor vulnerabilidad; y una vez agotado dicho grupo se continuará con los demás.

Que en el Título IV relacionado con las formas de acceso se establece que la propiedad adjudicada es inembargable, imprescriptible e inalienable por un período de 7 años y la Agencia de Desarrollo Rural acompañará en la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente y en la asistencia técnica y social.

Que los artículos 18 y 19 sobre el acceso integral desarrollan de manera próxima el principio de acceso integral del numeral 1.1.4 que establece la necesidad de planes de acompañamiento y proyectos productivos, ya que el acceso a tierras no pasa solo por el acceso físico sino la capacidad de volver el campo productivo, por lo cual el Decreto exige que todos los métodos de acceso estén acompañados de medidas complementarias en este sentido.

Que el establecimiento de los subsidios es uno de los ejes fundamentales del Acuerdo Final en el punto de la Reforma Rural Integral, por cuanto es una herramienta imprescindible para garantizar el acceso a la tierra a los beneficiarios descritos en la categoría de título gratuito y parcialmente gratuito. Además, contribuye a la activación de la economía rural.

Que el acceso a crédito al igual que el subsidio es una herramienta para garantizar la formalización de la propiedad privada y la producción de la tierra en aras del buen vivir previsto en los acuerdos.

Que el articulado del Título VI busca precisamente que el objetivo de la formalización se materialice mediante el establecimiento de un procedimiento ágil y efectivo que cumpla con brindar seguridad jurídica en la definición de la propiedad de la tierra y evitar dilaciones injustificadas que generan incertidumbre no sólo jurídica sino que puede llamar a la violencia.

Que el procedimiento previsto en este decreto ley le da facultades a la Agencia Nacional de Tierras para titular la posesión y sanear la falsa tradición, y en aras de garantizar los derechos de los terceros establece que ante una oposición debe ser el juez el llamado a decidir el

conflicto.

Que los artículos 39 al 78, que traen un procedimiento único ágil y eficaz, tienen conexidad próxima con el compromiso del Acuerdo Final del numeral 1.1.5. sobre formalización masiva y al 1.1.1. que trata sobre procesos agrarios que será una fuente del Fondo de Tierras, ya que el Decreto trae un solo procedimiento claro y ágil que permite avanzar ambas metas con la eficacia requerida.

Que la acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a cumplir con los criterios de economía procesal y a procurar la eficiente ejecución del Plan de ordenamiento social de la propiedad rural.

Que este decreto ley desarrolla las facultades y competencias para la formalización y regularización de los predios privados y públicos que le fue otorgada a la Agencia Nacional de Tierras en el Decreto 2363 de 2015.

Que la política de ordenamiento social de la propiedad rural contenida en este decreto ley permite a la Agencia Nacional de Tierras operar por oferta, de manera planeada, articulada, participativa y expedita.

"Que el barrido predial, usado en otros países en escenario de postconflicto como un mecanismo rápido y eficaz para generar garantías de no repetición, es una herramienta operativa del ordenamiento social de propiedad rural en territorios focalizados.

Que el barrido predial permitirá a la Agencia Nacional de Tierras regularizar las situaciones de tenencia y uso de la tierra, formalizar de manera masiva la propiedad rural y dar acceso a tierras a trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, de acuerdo con lo definido en la Reforma Rural Integral.

Que la política de ordenamiento social de la propiedad rural debe contar con herramientas institucionales de planeación e intervención territorial claras para ser efectiva y atender las condiciones específicas de cada zona, a través de la participación de las comunidades en la selección de beneficiarios y el diseño de planes conforme al numeral 1.1.3 y 1.1.5. del Acuerdo Final.

Que la zona de reserva campesina es un instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural que fomenta y estabiliza la economía campesina, propende por la superación de las causas originarias de los graves conflictos sociales, así como, coadyuva al cierre de la frontera agrícola. Por tal razón, las Zonas de Reserva Campesina contribuyen con el cumplimiento de los objetivos de la Reforma Rural Integral y en ese sentido el presente decreto ley las incluye como una de áreas a focalizar en las medidas de acceso y la formalización de tierras.

Que la presencia del Estado en el territorio debe ser consistente, disponiendo de procedimientos de publicidad y relación directa con las personas y los predios en territorio, con una política de formalización y adjudicación reivindicante que resuelva la situación de informalidad y falta de acceso a tierras, para combatir una de las principales circunstancias que permitió la continuación del conflicto armado en el tiempo.

En cumplimiento del requisito de estricta necesidad, el presente decreto (i) regula

1materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial del artículo del Acto Legislativo 01/16 eran idóneos para expedir esta regulación; (ii) trata temas cuya regulación por decreto ley tiene un carácter urgente e imperioso en la medida en que no es objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos ordinarios o de fast track; (iii) no regula asuntos que por su naturaleza requieren la mayor discusión democrática posible, y que por lo mismo están sometidos a reserva estricta de ley, como por ejemplo la limitación del núcleo esencial de la libertad de expresión u otros derechos fundamentales o la creación de nuevos delitos o penas; (iv) sirve de medio para la implementación del Acuerdo respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales.

Que en la actualidad no existe un instrumento unificado para determinar quiénes son los beneficiarios de la reforma agraria, por lo cual se dificulta la ágil resolución de situaciones de tenencia de tierra de los diferentes tipos de propietarios, ocupantes y poseedores que hay en el campo, así como una carencia de medidas efectivas para lograr el acceso y formalización a tierras.

Que la falta de criterios unificados y aplicados inmediatamente dificulta que las medidas de adjudicación sean dirigidas prioritariamente a aquellas personas que más las necesitan definidas no sólo en el Acuerdo Final, sino principalmente en la Constitución Política, esto es, a los sujetos de especial protección constitucional como los campesinos, campesinas, grupos étnicos, entre otros.

Que la creación de un Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral es 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.

Que asimismo, en el punto 1 del Acuerdo Final, sobre Reforma Rural Integral, se acordó la puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que buscan la transformación estructural del campo en unos territorios priorizados, como presupuesto indispensable para la implementación de los diferentes planes acordados, sin perjuicio que la oferta derivada de la Reforma Rural Integral es de carácter universal y llegará a todas las zonas rurales del país, para lo cual se requiere contar con los programas de acceso y formalización de tierras y seguridad jurídica para garantizar la efectividad e impacto de las demás ofertas institucionales y la promoción de las actividades del campo como prerrequisito del desarrollo rural y la implementación de la Reforma Rural Integral.

Que la normatividad vigente en la materia no admite la construcción de una ruta expedita y única que permita implementar el barrido predial como una estrategia que brinde, de manera real y concreta, seguridad jurídica sobre los derechos a la tierra rural, y una decisión de fondo al problema de la informalidad en Colombia.

Que las normas existentes establecen procedimientos inoperantes, por cuanto desconocen la realidad del campo en cuanto a la exigencia de documentos inexistentes o imposibles de adquirir.

Que es imperioso modificar los procedimientos vigentes de adjudicación y formalización de la propiedad, ya que la demora histórica en su trámite ha sido uno de los factores que ha contribuido a la continuidad del conflicto sobre la tierra.

Que la adjudicación de baldíos presenta una demora de entre tres (3) y cuatro (4) años, cuando la norma que lo regula establece un tiempo mínimo de sesenta (60) días y hasta un (1) año para adelantar tal procedimiento.

Que los procedimientos administrativos especiales agrarios, necesarios para ordenar socialmente la propiedad, sanearla y proveer tierras para adjudicación gratuita, pueden tardar entre cinco (5) y veinte (20) años, según su grado de complejidad, a diferencia del tiempo establecido en la norma, que no debe superar un (1) año y ocho (8) meses hasta su finalización, por lo cual no son adecuados para resolver conflictos sobre la tierra e impiden el fin del conflicto.

Que es ineludible la necesidad de implementar un procedimiento eficaz para la protección efectiva de los derechos de los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras a la tierra.

Que la aclaración efectiva de situaciones regulares e irregulares de tenencia y uso de la tierra es una acción indispensable para fortalecer la confianza con el Estado y garantizar la construcción de una paz estable y duradera, y teniendo en cuenta las diversas situaciones sociales y económicas de las regiones del territorio nacional.

Que la estricta necesidad en la adopción de este Decreto se evidencia también en que la irregularidad e informalidad en la propiedad de la tierra deben ser atendidas de manera urgente en zonas de conflicto, como una especial garantía de no repetición; en otros términos, si no se solucionan los conflictos sobre la tierra en aquellas zonas donde antes había una fuerte presión por parte de la confrontación armada, la informalidad de la propiedad constituirá el caldo de cultivo para el resurgimiento de focos de violencia y conflictividad social.

Que la ejecución ágil y efectiva de la formalización, como mecanismo para proteger los derechos de propiedad y proveer seguridad jurídica, es un requisito *sine qua non* para llegar a territorio y restablecer los lazos de confianza con la comunidad, en aras de posibilitar la implementación de la Reforma Rural Integral del Punto 1, en especial para las zonas priorizadas de los PDET, por lo cual las herramientas del presente Decreto demandan un grado de urgencia institucional superlativa, conforme lo establece la Sentencia C-174 de 2017.

Que la Ley 160 de 1994 nada contempló en materia de formalización de la propiedad rural de naturaleza privada, por ser este tema para ese entonces ajeno a la política pública a pesar de que es en este tipo de inmuebles donde mayor informalidad e inseguridad jurídica se presenta.

Que las medidas creadas en el presente decreto ley, para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final, son medidas instrumentales de la esencia de la política pública de acceso y formalización a tierras como quiera que una de las principales barreras para el acceso efectivo y la materialización de los derechos de propiedad de los campesinos, han sido los trámites excesivos, la duplicación de los procesos y los tiempos engorrosos que en suma la población tiene que soportar, tal como consignó la Misión para la Transformación del Campo.

Que la Defensoría del Pueblo, en su informe de 2017, afirma que existe una situación de violencia sobre líderes sociales a cargo de grupos con nexos a grupos armados posdesmovilización de las Autodefensas, quienes se dedican, entre otros, a la apropiación y despojo de tierras, en zonas especialmente afectadas por el conflicto.

Que "durante el año 2016 fueron asesinados 134 líderes sociales, comunitarios y defensores(as) de derechos humanos en Colombia. Del total de víctimas, el 31% de los casos ocurrieron en el departamento del Cauca, 18 en Antioquía, 8 en Cundinamarca, 8 en Norte de Santander, 7 en Nariño y 7 en el Valle del Cauca. Estos seis departamentos reúnen el 66% de las muertes violentas cometidas contra este sector de la población" (Defensoría del Pueblo, 2017), las cuales son zonas caracterizadas por la alta informalidad sobre la tierra y la baja presencia del Estado, lo cual amerita una intervención integral del Estado de manera urgente y prioritaria con medidas administrativas entre las que son esenciales las relacionadas con la adjudicación y la formalización de la tierra.

Que el éxito y sostenibilidad del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito, actualmente en marcha, esencial para la estabilidad en los territorios y el fin del conflicto, depende de las relaciones confianza con el Estado y de crear oportunidades de desarrollo y generación de ingresos en la legalidad, para lo cual es necesario que en simultáneo se adelanten procesos de formalización de los derechos de propiedad y acceso a tierras que hacen parte de la Reforma Rural Integral.

Que para cumplir con la meta prevista en el Acuerdo Final de adjudicar 3 millones de hectáreas y formalizar 7 millones de hectáreas en un período de 12 años, es necesario empezar a formalizar 70.000 hectáreas anuales, lo cual hace ineludible modificar inmediatamente en materia instrumental los procedimientos previstos en la Ley 160 de 1994 en sus apartes que no operan actualmente o no respondan a las realidades del campo colombiano.

Que para resolver la problemática ampliamente debatida e históricamente reconocida de acceso y formalización de tierras es necesario dotar de herramientas a la institucionalidad para solucionar y prevenir conflictos sobre la tierra que ponen en riesgo derechos fundamentales a la vida, entre otros, como garantía de no repetición del conflicto armado y estableciendo mecanismos ágiles para garantizar un mayor acceso a la tierra, creando condiciones de seguridad jurídica y materializar el principio constitucional de la función social de la propiedad rural.

Que el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 concede facultades al Presidente la República para que dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del citado Acto Legislativo expida los decretos con fuerza de ley para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Que en el marco de procesos de paz a nivel comparado, se ha demostrado la necesidad de implementar oportunamente lo acordado para no poner en riesgo el fin del conflicto y proteger los derechos de las víctimas, por lo cual la atribución de facultades extraordinarias al Presidente de la República es una herramienta eficaz y efectiva para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo como parte de la continuidad de demostración de voluntad de paz en la fase inicial, reconocida como la más frágil del proceso.

Que en el caso de las facultades extraordinarias del Presidente, consagradas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte Constitucional en sentencia C-160 de 2017 afirmó que no se podrán usar para los temas que requieran amplio debate como lo son aquellos suscritos a reserva de ley y mencionó expresamente la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento de penas (artículos 29 y 93 de la C.P.) y aquellos previstos en el numeral 10 del artículo 150 Constitucional.

Que las medidas en este decreto ley corresponden a instrumentos necesarios para implementar el Acuerdo Final, las cuales desarrollan los derechos previstos en la Constitución y la ley mediante la creación de elementos secundarios y accesorios aptos para ser tramitados por esta vía.

Que las medidas de acceso y formalización conforman el núcleo de lo acordado en el Punto 1 del Acuerdo Final ya que significan el punto de

partida para las demás medidas del Acuerdo, teniendo en cuenta que el conflicto sobre la tierra ha sido uno de los elementos que permitieron la persistencia de la violencia en el campo, ampliando las brechas entre el campo y la ciudad, y que por lo tanto, además de ser prioritaria, esta norma es urgente para dar estabilidad al Acuerdo pues sin ella no se podrían implementar muchos otros elementos del Acuerdo Final.

Que las medidas de acceso y formalización de este decreto ley corresponden al requisito de gradualidad y progresividad, características definidas para el proceso de adjudicación de baldíos señalados en la sentencia C-644 de 2012 de la Corte Constitucional.

Que los primeros 180 días de la implementación están destinados al proceso de dejación de armas y la terminación de las zonas veredales de tránsito a la normalidad, lo cual coincide con el término para ejercer las facultades extraordinarias del Presidente de la República, en aras de que el Gobierno Nacional pueda comenzar con la implementación de manera pronta de sus compromisos y de esta manera asegurar la estabilidad del Acuerdo a través del cumplimiento de ambas partes de manera concomitante.

Que de conformidad con informe de ponencia favorable para primer debate en segunda vuelta del Acto Legislativo 01 de 2016, se requieren medidas instrumentales de estabilización a corto plazo como lo son la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, la identificación precisa de los beneficiarios conforme a la priorización establecida en el Acuerdo Final, la caracterización e identificación de los predios de la Nación y de otros predios que nutrirán el Fondo y la resolución de conflictos sobre la tenencia de la tierra, para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final.

Que el numeral 6.1.10 del Acuerdo Final incluye dentro del calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses las Leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícito, para lo cual el establecimiento de los beneficiarios, la puesta en marcha del Registro y del Fondo de Tierras, así como las herramientas para la formalización y el Procedimiento Único y ágil debe implementarse de manera inmediata, sin perjuicio de tramitar vía *fast track* las demás medidas complementarias para el desarrollo de este punto del Acuerdo Final.

Que al tratarse de modificaciones procedimentales e instrumentales, las que están contenidas en el presente Decreto no abordan temas sustanciales, por lo cual no es necesario que sean acompañadas de un debate democrático tan amplio como para llevarlo al Congreso.

Que según se dispone expresamente en el articulado de este Decreto, nada de lo que en él se dispone podrá ser interpretado ni aplicado en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida, ejercida de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales y protegida por la Ley, como tampoco los derechos adquiridos; y que todos y cada uno de los procedimientos y fases procedimentales regulados en el presente Decreto deberán desarrollarse de manera que se otorgue la totalidad de las garantías legales, en particular las del debido proceso, a quienes ostenten la propiedad privada de tierras dentro del territorio nacional, siendo nulas las actuaciones que desconozcan o reduzcan dichas garantías, de conformidad con la Constitución Política y la normatividad vigente.

Por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. 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 aplicación del presente Decreto Ley se respetarán los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas.

Nada de lo dispuesto en el presente Decreto podrá ser interpretado ni aplicado en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida, legalmente adquirida y ejercida, y protegida por la Ley, como tampoco los derechos adquiridos. Todos y cada uno de los procedimientos y fases procedimentales regulados en el presente Decreto deberán desarrollarse de manera que se otorgue la totalidad de las garantías constitucionales legales, en particular las del debido proceso, a quienes ostenten la propiedad privada de tierras dentro del territorio nacional, y serán nulas las actuaciones que desconozcan o reduzcan dichas garantías, de conformidad con la Constitución Política y la normatividad vigente. En todos los casos se

respetarán los derechos adquiridos, la confianza legítima y la buena fe.

TÍTULO 1. SUJETOS DE ACCESO A TIERRA Y FORMALIZACIÓN

Artículo 2. Sujetos de acceso a tierra y formalización. Este Decreto Ley aplica a 'todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización.

Las formas de acceso a tierras de que trata el presente decreto solo aplican a los beneficiarios de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley.

Las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y reestructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente, de acuerdo a los términos del presente Decreto Ley, en concordancia con la Ley 21 de 1991, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, el Decreto 2333 de 2014 o las normas que los modifiquen o sustituyan.

Artículo 3. Delimitación a nacionales. Para todos los casos, los programas de acceso a tierras en desarrollo de lo establecido por el presente decreto ley se limitarán a personas colombianas que reúnan los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5.

Artículo 4. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. 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:

1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.
3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.
4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.
5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

Parágrafo 1. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incurso en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre 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, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola.

Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior.

Parágrafo 2. Para efectos del ingreso al RESO a título gratuito de quienes tengan tierra insuficiente, al momento del cómputo del patrimonio neto, la Agencia Nacional de Tierras omitirá el valor de la tierra, siempre que se compruebe que la persona no tiene capacidad de pago.

Parágrafo 3. Para efectos del ingreso al RESO a título gratuito, al momento del cómputo del patrimonio, la Agencia Nacional de Tierras podrá omitir el valor de la vivienda siempre que su estimación atienda los rangos para la vivienda de interés social o prioritaria, según corresponda, y siempre que se compruebe que la persona no tiene capacidad de pago.

Parágrafo 4. Para que las cooperativas o asociaciones a las que se hace referencia en este artículo puedan ser sujetos de acceso a tierra o formalización, todos sus miembros deberán cumplir individualmente con las condiciones establecidas en el RESO.

Artículo 5. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito. 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:

1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.
3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana;
4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

Parágrafo. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incurso en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO si empre 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, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola.

Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior.

Artículo 6. Sujetos de formalización a título oneroso. Las 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:

1. Poseer un patrimonio neto que supere los setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras.

3. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.

4. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

Artículo 7. Contraprestación por el acceso y/o formalización a la tierra. El porcentaje del valor del inmueble, los cánones y las categorías económicas que deberán pagar los sujetos de que tratan los artículos 5 y 6 del presente decreto ley serán definidos por la Agencia Nacional de Tierras con base en los lineamientos y criterios técnicos que realice la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, los cuales tendrán en cuenta, entre otros, la vulnerabilidad de los sujetos.

Parágrafo 1. Para efectos de la formalización de predios privados la contraprestación a cargo del sujeto de formalización corresponderá al valor de los gastos administrativos, notariales, procesales o cualquier otro en que se incurra para la efectiva formalización.

Parágrafo 2. Para efectos de aplicación de la presente norma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará los recursos necesarios, dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo, a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA para cumplir con la función asignada en el presente artículo.

Parágrafo 3. Para efectos de las garantías de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, no procederá ningún tipo de contraprestación en relación con los respectivos procedimientos.

Artículo 8. Obligaciones. Quien fuere sujeto de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito, se someterá por un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales, al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

1. Adelantar directamente y/o con el trabajo de su familia la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo proyecto productivo, sin perjuicio de que, de forma transitoria, se emplee mano de obra extraña para complementar alguna etapa del ciclo productivo,
2. No transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras.

La autorización respectiva sólo procederá cuando el sujeto demuestre que con posterioridad a haber recibido el predio o apoyo, según corresponda, se ha presentado caso fortuito o fuerza mayor que le impiden cumplir con las obligaciones previstas en el presente decreto ley y en sus reglamentos y demás normas aplicables, y el comprador reúna las condiciones para ser sujeto de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley.

La Agencia Nacional de Tierras no expedirá la autorización si existen medidas o solicitudes de protección individual o colectiva sobre el predio, lo cual verificará con la Unidad de Restitución de Tierras. Verificado lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras expedirá la respectiva autorización dentro de los tres (3) meses siguientes al momento en el que se complete la documentación exigida en la reglamentación que para tales eventos fije su Director General.

Para todos los casos el adquirente o cesionario se subrogará en las obligaciones del autorizado.

1. Garantizar que la información suministrada en el proceso de selección en cuya virtud adquirió el predio es verídica.
2. Acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres.
3. No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables.

Parágrafo 1. Los Notarios y Registradores se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que transfieran el dominio o uso de predios rurales derivados de programas de tierras por el término indicado en el inciso primero del presente artículo, en favor de terceros, en las que no se acompañe la respectiva autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras, en cuyo caso la autorización y/o inscripción de las escrituras públicas a cargo de notarios y registradores respectivamente, deberá registrar que el adquirente ostenta las condiciones

previstas en el numeral 2 del presente artículo.

Parágrafo 2. Para todos los casos en los que se disponga la transferencia de predios rurales provenientes de programas de tierras se deberá dejar expresa constancia de la subrogación de obligaciones a cargo del adquirente por el término que faltare para su cumplimiento.

Las condiciones al ejercicio de la propiedad o uso y los periodos en que se prolonguen dichas limitaciones, previstas en el presente artículo serán expresamente señalados en los títulos de propiedad.

Parágrafo 3. Las obligaciones señaladas en el presente artículo limitan la facultad sancionatoria de la Agencia Nacional de Tierras por el término referido en el inciso primero del presente artículo, sin perjuicio de que, a su finalización, las dispuestas en los numerales 4 y 5. y en general el ejercicio de la propiedad, se desarrollen conforme a la ley y puedan ser objeto de las acciones y sanciones procedentes para corregir o castigar cualquier infracción.

Parágrafo 4. Lo dispuesto en el presente artículo no aplica cuando se trate de predios privados que no hayan sido objeto de programas de acceso a tierras, para los cuales rigen las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo 5. Salvo .en lo que respecta al numeral 5, y sin perjuicio de las competencias en materia ambiental de los pueblos y comunidades indígenas, lo dispuesto en este artículo no procederá frente a estos.

Artículo 9. Reconocimiento a la economía del cuidado. En todos los procesos de acceso y formalización de tierras se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales, a efectos de la configuración de los hechos positivos constitutivos de ocupación o posesión. y especialmente para la formulación de los proyectos productivos en los programas de acceso a tierras, las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado conforme a lo previsto por la Ley 1413 de 2010.

Artículo. 10. Adecuación institucional con enfoque étnico. La Agencia Nacional de Tierras propenderá por contar con equipos técnicos y profesionales para adelantar procedimientos que involucren comunidades y pueblos étnicos, que cuenten con experiencia de trabajo y/o hagan parte de estas comunidades.

TÍTULO 11. REGISTRO DE SUJETOS DE ORDENAMIENTO-RESO

Artículo 11. Registro de Sujetos de Ordenamiento-RESO-. Créase el Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO, como una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del presente decreto ley.

El RES O constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva.

Adicionalmente, se constituye en la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. La información sobre estos beneficiarios reposará en el módulo especial de que trata el siguiente artículo.

Parágrafo 1. Para la construcción del módulo de potenciales beneficiarios de programas de tierras, la ANT tendrá en cuenta bases de datos de registros administrativos como el SISBEN, Registro Único de Víctimas, y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, RUPTA, las bases en las que reposan las solicitudes realizadas por los pueblos y comunidades étnicas para la constitución, la creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación ante el INCORA, UNAT, INCODER Y ANT; las bases del Ministerio del Interior en las que constan las certificaciones de existencia de comunidades étnicas, y el Sistema de Información al que hace referencia el título 2 del Decreto 2333 de 2014, entre otros sistemas de información.

Parágrafo 2. En caso de que las categorías de los beneficiarios y sujetos hayan cambiado entre el momento de la inscripción al RESO y el momento de la asignación y definición de los derechos, se aplicará el procedimiento definido por el reglamento operativo expedido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con las categorías y requisitos previstos en el presente decreto ley. Lo anterior no aplica para

pueblos y comunidades étnicas.

Artículo 12. Módulo del RESO para el Fondo de Tierras para la reforma rural integral. El RESO será la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral al que hace referencia el artículo 18 del presente decreto. Los beneficiarios del Fondo de Tierras son los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto, así como los pueblos y comunidades étnicas.

Al interior del RESO se identificará el conjunto de personas naturales y comunidades étnicas que aspiran a programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad, consignando los datos de identificación de cada aspirante y su núcleo familiar, los requisitos y los criterios de asignación.

Los registros deberán ser clasificados por departamentos y municipios, y a su interior, jerarquizados de mayor a menor puntaje según las condiciones de asignación de puntos. La información relacionada anteriormente será transparente. La ANT deberá de manera permanente garantizar su publicidad y divulgación a través de su página WEB.

En el módulo étnico del RESO se identificarán los pueblos y comunidades étnicas, de acuerdo a sus respectivos territorios y consignando los datos proporcionados por sus autoridades. En el caso de las comunidades que habitan áreas no municipalizadas el registro se clasificará de acuerdo a la ubicación del resguardo o territorio correspondiente.

Los documentos que soportan dichas condiciones serán manejados conforme a la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, las políticas de acceso a la información fijadas por la entidad, y las tablas de retención respectivas, respetando el derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades étnicas. La ANT implementará progresivamente herramientas tecnológicas que permitan la digitalización, clasificación y organización de la información, así como su consulta en línea por las autoridades públicas, veedurías ciudadanas y personas determinadas en el ejercicio del control ciudadano.

Artículo 13. Módulo étnico en el RESO. El módulo étnico del RESO incluirá a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En lo referente a los pueblos y comunidades indígenas, los criterios de priorización que rigen este módulo serán los que defina la Comisión Nacional de Territorios Indígenas CNTI, las sentencias judiciales, casos priorizados para procesos de restitución de derechos territoriales y reparación colectiva acorde a lo dispuesto en el Decreto Ley 4633 de 2011, Y casos en ruta de protección del Decreto 2333 de 2014, con prevalencia de los Planes de Vida, Planes de Salvaguarda o sus equivalentes.

Para la construcción del módulo de que trata el presente artículo aplicará lo dispuesto en el artículo 16 del presente decreto.

Artículo 14. Criterios para la asignación de puntos para el RESO. El Registro Único de Solicitantes de Tierras se organizará mediante un sistema de calificación que estará sometido a las siguientes variables:

- a) Condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante y su núcleo familiar.
- b) Cuando las solicitantes sean mujeres campesinas.
- c) Número de personas que dependen económicamente de los ingresos del núcleo familiar, la presencia de sujetos de especial protección y la condición de cabeza de familia.
- d) Ser víctima del conflicto armado, en calidad de población resistente en el territorio o como víctimas de desplazamiento forzado que no hayan sido beneficiarias de las políticas de atención y reparación integral a víctimas o del proceso de restitución.
- e) Personas beneficiarias de la política de restitución, segundos ocupantes que hayan recibido compensación o alguna medida de atención o víctimas de desplazamiento que hayan recibido atención y reparación en forma de acceso a tierra.
- f) Campesinos que se encuentren en predios al interior de resguardos o reservas constituidas por el INCORA que estén pendientes de conversión a resguardos y aquellos que en desarrollo de procesos de resolución amistosa de conflictos hayan llegado a acuerdos con las comunidades indígenas, según conste en actas debidamente suscritas por las partes.
- g) Personas que hacen parte de programas de reubicación y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de

uso ilícito y fortalecer la producción alimentaria.

h) Experiencia en actividades productivas agropecuarias.

i) Pertenencia a asociaciones campesinas cooperativas o de carácter solidario cuyo objeto sea la producción agropecuaria, la promoción de la economía campesina, o la defensa del ambiente, con presencia en el municipio o la región. j) Residencia previa o actual en el municipio o región.

k) Jóvenes con formación en ciencias o técnicas agropecuarias o ambientales.

Como complemento a lo establecido en los anteriores numerales, el Consejo Directivo de la ANT establecerá un porcentaje adicional en la puntuación cuando se trate de núcleos familiares, promediando las obtenidas por cada uno de sus integrantes, y adicionará un porcentaje para madres y padres cabeza de familia que asuman en su totalidad las obligaciones familiares y las mujeres en condición de viudez. El mismo trato se dará a las solicitudes que de manera conjunta sean formuladas por asociaciones de trabajadores agrarios, cooperativas o asociaciones de economía solidaria. Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos individuales para acceso a tierra por parte de cada uno de los sujetos que integran las asociaciones o cooperativas.

Artículo 15. Ingreso y calificación. Una vez identificados los sujetos en el RESO, de manera oficiosa o a solicitud de parte la Agencia Nacional de Tierras dispondrá su inclusión al RESO. Así mismo, realizará el estudio que permita establecer mediante acto administrativo su inclusión o rechazo al registro en la categoría de aspirante a acceso o formalización y la puntuación que se le asignó. Contra dicho acto administrativo solo procede el recurso de reposición en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La inscripción y puntuación asignada no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, ni otorgan derechos o expectativas distintos del ingreso al RESO. La asignación de derechos de propiedad o uso solo se definirá culminado el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.

La Agencia Nacional de Tierras establecerá mediante cronograma la entrada en funcionamiento del RESO según la planificación de las zonas focalizadas.

Parágrafo. Constituye una obligación de los aspirantes inscritos en el RESO garantizar la veracidad de la información allí relacionada. Su incumplimiento dará lugar a la exclusión del RESO y no podrán ingresar en un periodo de diez (10) años. Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales respectivas.

La Agencia Nacional de Tierras revisará de forma permanente los supuestos de hecho de los aspirantes, y podrá excluir del RESO a aquellos que no tengan las condiciones de elegibilidad fijadas en el presente decreto ley, o proceder a su debida categorización.

Artículo 16. Promoción de la inscripción en el RESO. La Agencia Nacional de Tierras, dentro del año siguiente a la vigencia del presente decreto, adelantará acciones para promover la inscripción en el RESO.

En tales eventos, la Agencia Nacional de Tierras garantizará la publicidad de la oferta institucional y múltiples jornadas de inscripción de los aspirantes durante la intervención en las respectivas zonas.

Artículo 17. Programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom. El Gobierno Nacional implementará un programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rrom-Gitano en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, que garantice su pervivencia como comunidad étnica, el respeto a sus referentes culturales, sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del presente decreto ley.

TÍTULO III. FONDO DE TIERRAS PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL

Artículo 18. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Créase el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras.

El Fondo contará con los siguientes recursos para ambas subcuentas:

1. Los recursos del presupuesto que le aporte la Nación.
2. Los recursos destinados al adelantamiento de los programas de asignación de subsidio integral de reforma agraria de que trata la Ley 160 de 1994 o el que haga sus veces.
3. El producto de los empréstitos que la Nación contrate con destino al Fondo o al cumplimiento de las funciones previstas para este en la ley.
4. Los dineros y créditos en los que figure como acreedora la Agencia Nacional de Tierras, producto del pago del precio de bienes inmuebles que enajene.
5. Las sumas que reciba la Agencia Nacional de Tierras como contraprestación de los servicios que preste, así como los obtenidos por la administración de los bienes que se le encomiendan, y cualquier otro que reciba en el ejercicio de sus funciones.
6. Las donaciones o auxilios que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales.
7. Los recursos que los municipios, los distritos, los departamentos y otras entidades acuerden destinar para cofinanciar programas de la Agencia Nacional de Tierras.
8. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de sus recursos que no sean parte del Presupuesto General de la Nación.
9. Los recursos que conforman el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión, FDREI, conforme a lo establecido por la Ley 1776 de 2016 para la adquisición de tierras por fuera de las ZIDRES.
10. Los recursos provenientes de organismos internacionales o de cooperación internacional que se destinen para el cumplimiento de los objetivos del Fondo.

La subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales estará conformada por los siguientes bienes:

1. Predios rurales obtenidos en compensación por el desarrollo de proyectos que hayan implicado la entrega de tierras baldías o fiscales patrimoniales de la ANT.
2. Los predios rurales que reciba del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por sucesiones intestadas, así como los bienes vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó al Incora.
3. Los que sean transferidos por parte de entidades de derecho público.
4. Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros.
5. Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables.
6. Las tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial que se hará en el marco del plan de zonificación ambiental al que se refiere el Acuerdo Final, con sujeción a acciones de planeación predial, de producción sostenible y conservación, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente.
7. Los bienes baldíos que tengan la condición de adjudicables, distintos a los destinados a comunidades étnicas, de acuerdo con el presente Decreto y la normatividad vigente.

8. Los bienes inmuebles que se adquieran para adelantar programas de acceso a los predios rurales adjudicables de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras.

Los bienes inmuebles rurales que sean transferidos por la entidad administradora, provenientes de la declaración de extinción del dominio, por estar vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito, y del tipificado en el artículo 6 del Decreto legislativo 1856 de 1989. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, cuando se requiera para adelantar respecto de ellos procesos de restitución y/o compensación.

La subcuenta de tierras para dotación a comunidades indígenas estará conformada por los siguientes bienes:

1. Los recursos monetarios de las fuentes señaladas en el presente artículo que serán destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras de conformidad con la ley.
2. Los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, que estuvieren solicitados por las comunidades indígenas al momento de la declaración de la extinción y no generen conflictos territoriales con los sujetos de que trata el artículo 4 del presente decreto ley.

Parágrafo 1. Los recursos monetarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral que se destinen a programas de dotación de tierras a comunidades étnicas no eximen al Estado de su deber de establecer los programas, recursos e inversiones necesarias en los planes de desarrollo y de apropiar los recursos necesarios en las leyes anuales de presupuesto dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo para garantizar el carácter progresivo del acceso a la tierra de las comunidades indígenas.

Parágrafo 2. Los bienes que ingresen al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral son parte de la inversión social del Estado para la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en el marco de la Reforma Rural Integral, y su destinación no podrá ser cambiada.

Los bienes inmuebles ingresados se consideran afectados por regla general a fines de redistribución de la propiedad y su destinación solo podrá ser modificada por disposición de la ley.

Parágrafo 3. Los recursos que ingresen a la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, como contraprestación por concepto de autorización de uso de predios rurales, conforme al numeral 5 del presente artículo, podrán ser reinvertidos prioritariamente en las mismas zonas donde se encuentren dichos predios.

Parágrafo 4. La Agencia Nacional de Tierras valorará la aptitud de los predios rurales que ingresen al Fondo para adelantar programas de acceso a tierras y adelantará la gestión predial pertinente con aquellos predios que no tengan vocación productiva.

Artículo 19. Recursos para el saneamiento o la reubicación. Si durante la implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural, en la zona se identifica la existencia de predios al interior de los resguardos y reservas indígenas, de propiedad, ocupados o poseídos por personas que no pertenecen a las comunidades indígenas correspondientes, la Agencia Nacional de Tierras destinará un porcentaje de los recursos y/o bienes del Fondo de Tierras a efectos de realizar gradualmente el saneamiento del resguardo de que se trate, atendiendo a la disponibilidad de recursos, la cantidad de aspirantes en el RESO y demás variables pertinentes.

Teniendo en cuenta estas variables, la Agencia Nacional de Tierras además destinará un porcentaje de dichos recursos y/o bienes para proceder a reubicar aquellos ocupantes o poseedores de predios que también hayan venido siendo históricamente poseídos u ocupados de forma ininterrumpida y pacífica por comunidades indígenas, según certificación del Ministerio del Interior, en el área en que se está ejecutando el plan de ordenamiento social de la propiedad.

Artículo 20. Prioridad en la asignación de derechos. La asignación de derechos sobre las tierras que conformen la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral deberá respetar un estricto orden de priorización, de forma que las personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social, y que

por consiguiente hayan obtenido mayores puntajes en el RESO, recibirán tierra en primer lugar, y solo se podrá asignar derechos a personas de menores condiciones de vulnerabilidad y menores puntajes cuando en la respectiva zona seleccionada ya se haya atendido la demanda de los primeros.

En los casos en los que el RESO opere en zonas no focalizadas deberá atenderse la priorización y asignación de puntos establecida para el respectivo municipio, sin perjuicio que se pueda acceder a tierra en un municipio distinto al del domicilio del solicitante preferiblemente con semejanzas territoriales y culturales.

En relación a pueblos y comunidades étnicas se atenderá a lo dispuesto para el módulo étnico del RESO.

Parágrafo. Para el caso de las comunidades étnicas la Agencia Nacional de Tierras priorizará, atendiendo a las reglas establecidas en el artículo 13, la constitución o ampliación de los resguardos o territorios colectivos que se deben realizar con aquellos predios que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley se encuentren en el Fondo Nacional Agrario y estén siendo poseídos o los baldíos que estén siendo ocupados por las comunidades étnicas correspondientes de conformidad con los procedimientos para los pueblos indígenas establecidos en la normatividad vigente.

Artículo 21. Inembargabilidad de bienes rurales. Los predios rurales baldíos o fiscales adjudicados, provenientes de los programas de tierras, que hayan sido entregados a título de propiedad, serán inembargables, inalienables e imprescriptibles por el término de siete (7) años, contados a partir de la fecha de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del respectivo título de transferencia del derecho de dominio.

Parágrafo. El presente artículo no se aplicará a los territorios colectivos de los pueblos y comunidades étnicas, los cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política de 1991.

Artículo 22. Bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras solo para efectos de administración. Harán parte del Fondo Nacional de Tierras pero solo para efectos de administración, esto es, sin alterar la destinación de dichos bienes para comunidades indígenas, los siguientes:

1. Los bienes del Fondo Nacional Agrario que han sido entregados en forma material a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación.
2. Los territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación, así como los predios que se encuentren al interior de un resguardo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994. En todo caso no podrán ser parte del fondo de tierras en favor de los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley los baldíos donde estén establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat en los términos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994.
3. Las reservas indígenas constituidas por el INCORA.
4. Los predios que sean adquiridos en cumplimiento de órdenes judiciales en firme para la constitución, saneamiento y/o ampliación mientras culmina el respectivo proceso de formalización.
5. Los territorios de comunidades indígenas que se encuentren en las zonas de reserva forestal a que se refiere la Ley 2 de 1959, que aún no han sido titulados.
6. Los territorios ancestrales y/o tradicionales de que trata el Decreto 2333 de 2014, mientras surta su proceso de titulación y tengan la respectiva medida cautelar.

Artículo 23. Proyectos productivos sostenibles. La Agencia de Desarrollo Rural ADR, acompañará los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la Reforma Rural.

Para tal efecto, la Agencia de Desarrollo Rural deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4 y los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.

Todo proyecto productivo deberá atender a las condiciones del suelo y propenderá por el mantenimiento de los servicios ecosistémicos y respetando la función ecológica y social del predio adjudicado. En los casos en los que se trate de predios colindantes con resguardos indígenas, el proyecto productivo tendrá en cuenta además que no se generen afectaciones medioambientales en dichos territorios indígenas.

Parágrafo. Los proyectos productivos para los pueblos y comunidades étnicas se implementarán con base en los Planes de Vida y Planes de Salvaguarda o sus equivalentes, teniendo en cuenta además las actividades adelantadas por las mujeres de los pueblos y comunidades étnicas en concertación con sus propias autoridades. El proyecto productivo propenderá por fortalecer los sistemas propios e igualmente las economías interculturales, y en consideración a las dinámicas territoriales.

Artículo 24. Articulación para el acceso Integral. La Agencia Nacional de Tierras se coordinará con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales~, con el fin de que las medidas de acceso a tierras permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, cuando sea del caso, para el crecimiento económico y la superación de la pobreza. Adicionalmente, se articulará con las autoridades ambientales para que las medidas de acceso a tierras y formalización atiendan la zonificación ambiental y contribuyan al cierre de la frontera agrícola.

Estos proyectos deberán contar con la participación de los beneficiarios y deberán armonizarse con los programas de desarrollo con enfoque territorial para garantizar su viabilidad y sostenibilidad ambiental.

Parágrafo 1. La Agencia Nacional de Tierras podrá comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente.

Parágrafo 2. Para el caso de los pueblos y comunidades étnicas se garantizará la autonomía y autodeterminación, el gobierno propio, y las diversas formas de relacionarse con el territorio, conforme a los Planes de Vida, Planes de Salvaguarda y sus equivalentes.

TÍTULO IV. FORMAS DE ACCESO

Capítulo 1. Adjudicación directa

Artículo 25. Adjudicación directa. La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el presente decreto ley y conforme al Procedimiento Único de este decreto ley. Cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes.

Dichas adjudicaciones se realizarán cuando se cumpla con los requisitos exigidos en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley, y otorgará el derecho de propiedad a los sujetos de ordenamiento que resulten beneficiarios.

Este tipo de adjudicación sólo podrá hacerse en zonas focalizadas donde exista una intervención articulada del Estado que garantice que la actividad productiva sea sostenible en el tiempo.

Toda adjudicación deberá contar con una individualización e identificación precisa del predio que dé cuenta de la cabida, linderos, y ubicación, para la cual será necesario el levantamiento cartográfico y la georreferenciación según lo que se establezca con la Autoridad Catastral y el respectivo título deberá ser inscrito ante la autoridad competente.

A solicitud de la organización campesina o asociaciones de economía solidaria, también podrán adjudicarse predios en común y proindiviso a favor de múltiples personas o núcleos familiares cuando así lo decidan de forma libre e informada los adjudicatarios.

Los bienes baldíos adjudicables que a la fecha de la expedición del presente decreto no se encuentren ocupados debidamente en los términos de la Ley 160 de 1994, y los que se identificarán a partir de la aplicación de los procedimientos administrativos y judiciales en este Decreto señalados como fuentes del Fondo, se declaran reservados, y su destinación a los programas de acceso acá establecidos se realizará conforme a las reglas de adjudicación del RESO, según la competencia establecida por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015.

Parágrafo. En el caso de las comunidades étnicas se aplicará lo dispuesto en las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como las normas que las reglamenten.

Artículo 26. Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos. La inexistencia de la ocupación previa como supuesto para poder solicitar la titulación de baldíos en ningún caso implicará la obligación para la ANT de tener que desalojar al ocupante. En su lugar se entenderá que este tiene prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad.

Si la ANT evidencia que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a la UAF, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna, y no es posible otorgarle la titulación en extensiones de UAF en otro inmueble sin afectar su calidad de vida, o recibir algún otro de los beneficios de que trata el presente decreto ley, será procedente la titulación de la extensión ocupada.

Artículo 27. Solicitudes en proceso. En los casos en que el ocupante haya elevado su solicitud de adjudicación con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley se aplicará en su integridad el régimen más favorable para lograr la adjudicación.

Cuando como consecuencia de lo dispuesto en el inciso anterior se opte por el régimen establecido en la Ley 160 de 1994, no se aplicará lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 92 de la misma, y en su lugar se aplicará lo dispuesto en el artículo 48 sobre participación procesal de los Procuradores Ambientales y Agrarios.

A quienes demuestren una ocupación iniciada con anterioridad a la expedición del presente decreto ley y no hubieren efectuado la solicitud de adjudicación, se les podrá titular de acuerdo con el régimen que más les favorezca, siempre y cuando hubieren probado dicha ocupación con anterioridad al presente decreto ley, para lo cual, a efectos de facilitar su acreditación, los particulares podrán dar aviso a la Agencia Nacional de Tierras dentro de un plazo de un año a partir de la expedición del presente decreto ley.

Parágrafo. Para los casos de los territorios de los pueblos y comunidades étnicas se aplicará lo establecido en las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como sus normas reglamentarias.

Artículo 28. Ausencia de derecho para la adjudicación. En los casos previstos en el artículo precedente y en el artículo 81 del presente Decreto, no se podrá decidir sobre el derecho a la adjudicación hasta tanto no se tomen las decisiones del caso en el marco del proceso de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011, Y los Decretos Ley 4633 y 4634 de 2011.

Capítulo 2. Subsidio Integral de Acceso a Tierras

Artículo 29. Subsidio Integral de Acceso a Tierra. Créase el Subsidio Integral de Acceso a Tierra, SIAT, como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto.

Las personas descritas en el artículo 4 del presente Decreto, que hayan sido beneficiarias de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el presente Decreto, podrán solicitar el subsidio de que trata el presente artículo únicamente para la financiación del proyecto productivo.

Parágrafo 1. El SIAT será establecido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural.

Parágrafo 2. Los valores del subsidio correspondientes al precio del inmueble serán asumidos con cargo al presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras. Aquellos valores correspondientes a los requerimientos financieros del proyecto productivo serán asumidos por la Agencia de Desarrollo Rural, así como el seguimiento a la implementación de tales proyectos productivos.

Artículo 30. Identificación predial para el subsidio. El otorgamiento del SIAT, en las zonas focalizadas, se hará con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio. En las zonas no focalizadas o si para ese momento no se han realizado en ese predio las labores de catastro multipropósito se tendrá en cuenta el avalúo arrojado por el catastro como referencia para determinar el valor comercial.

Para los casos en que se evidencie una diferencia de áreas al comparar el folio de matrícula inmobiliaria, títulos de propiedad y el plano topográfico del predio a adquirir, antes de elaborar dicho avalúo la Agencia Nacional de Tierras advertirá tal situación al potencial vendedor, a terceros con derechos reales inscritos, y al adjudicatario del subsidio y promoverá los procedimientos administrativos de corrección de áreas y linderos, de acuerdo a la normativa vigente.

En los eventos en los que no hubiere sido posible aplicar el procedimiento de corrección de áreas y linderos por motivos ajenos a la voluntad del vendedor y de terceros con derechos reales inscritos, y las partes manifiesten expresa e inequívocamente su interés con la negociación a pesar de lo advertido, la Agencia Nacional de Tierras continuará con el procedimiento fijando el valor del inmueble con base en la menor área identificada, verificando que en ningún caso se configure lesión enorme.

Artículo 31. Asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierra. La Agencia Nacional de Tierras seleccionará los beneficiarios de conformidad con el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.

La Agencia Nacional de Tierras asignará el SIAT y remitirá copia del acto administrativo que lo asigna a la Agencia de Desarrollo Rural, a la Agencia de Renovación del Territorio y a las demás entidades competentes según las normas vigentes, para que éstas desembolsen los recursos atinentes a proyectos productivos y presten la asistencia técnica para la implementación o mejora de proyectos productivos según lo establecido en el acto administrativo.

Artículo 32. Operación de los recursos. La operación de los recursos se sujetará a las siguientes reglas:

1. Hecha la selección de los beneficiarios la Agencia Nacional de Tierras abrirá las cuentas individuales en favor de los beneficiarios seleccionados.
2. La Agencia Nacional de Tierras conformará el Registro de Inmuebles Rurales -RIR, con aquellos predios que cumplen todos los requisitos necesarios para ser adquiridos con los recursos del subsidio para ofertarlo al beneficiario del subsidio. Estos predios también pueden ser predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.
3. Los beneficiarios podrán solicitar la compraventa de un predio de su elección que no reposa en el registro, caso en el cual la Agencia Nacional de Tierras adelantará los estudios necesarios para verificar la viabilidad técnico jurídica del predio.
4. Una vez elegido el predio, la Agencia Nacional de Tierras girará al beneficiario los recursos necesarios para hacer efectivo el pago del inmueble.
5. Transcurridos doce (12) meses a partir del depósito y pese a tener más de dos (2) ofertas prediales sin que se haya podido efectuar la compra del predio, aplicará una condición resolutoria, en virtud de la cual operará el reembolso del subsidio, sin necesidad de requerimiento previo, a favor de la Agencia para que sea adjudicado a otro beneficiario.
6. Mediante acto administrativo la Agencia Nacional de Tierras declarará la operancia de la condición resolutoria y ordenará al banco administrador el reintegro de los recursos.

El Director General de la ANT creará las cuentas referidas anteriormente con el Banco Agrario de Colombia o la entidad financiera que otorgue mejores condiciones. Dichas cuentas serán inembargables, su destinación para todos los casos se orientará a la adquisición de bienes inmuebles rurales, y no generarán costos de administración para los beneficiarios.

La Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y las demás entidades competentes adelantarán los trámites correspondientes para la creación de las referidas cuentas en la banca del primer nivel.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo necesario para operar el subsidio.

Artículo 33. Adquisición de predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral mediante Subsidio Integral de Acceso a Tierra. Si el predio elegido por el beneficiario del subsidio pertenece al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, manifestará expresamente su voluntad de sustituir el subsidio por la adjudicación. En consecuencia, la Agencia Nacional de Tierras proferirá el acto administrativo de adjudicación.

El valor del rubro del subsidio para la compra de tierras deberá ser reintegrado a la Agencia Nacional de Tierras para que seleccione un nuevo beneficiario.

Artículo 34. Indivisibilidad del subsidio entregado mediante SIAT. En caso que el SIAT se otorgue de manera individual y el beneficiario fallezca operará la condición resolutoria y mediante acto administrativo la Agencia Nacional de Tierras declarará la operancia de la condición resolutoria, seleccionará el nuevo beneficiario y ordenará al banco administrador el reintegro de los recursos.

Si el SIAT se otorga de manera conjunta y fallece uno de los beneficiarios la Agencia Nacional de Tierras continuará el proceso hasta su finalización de conformidad con las reglas establecidas para el efecto en el presente capítulo.

Capítulo 3. Crédito Especial de Tierras

Artículo 35. Crédito Especial de Tierras. Los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto ley que no tengan tierra o esta sea insuficiente, podrán acceder a una línea de crédito especial de tierras con tasa subsidiada y con mecanismos de aseguramiento de los créditos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Los créditos se otorgarán en los términos, condiciones, montos y plazos que determine la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, de acuerdo con las funciones otorgadas por el artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con base en la política trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para las líneas Especiales Crédito-LEC-, del Incentivo a Capitalización Rural-ICR y otros incentivos o subsidios del Estado que sean desarrollados para propender por la consecución de los objetivos del presente decreto ley, y en particular relacionados con el crédito y/o riesgo agropecuario y rural.

En la configuración de las líneas de crédito para sistemas productivos deberá tenerse en cuenta, entre otros criterios, la aptitud de las tierras rurales definida por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios para cada sistema productivo, considerar tanto el horizonte de tiempo del sistema productivo, incluyendo el inicio de la etapa productiva, así como los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria, con el fin de que los réditos obtenidos de la comercialización permitan garantizar los flujos financieros para facilitar el pago del crédito otorgado.

Dentro de las líneas de crédito se otorgarán prerrogativas a los pequeños productores agropecuarios que pretendan la ampliación de su potencial productivo y la adquisición de tierras por parte de organizaciones campesinas y de economía solidaria.

TÍTULO V. FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA Y SEGURIDAD JURÍDICA

Artículo 36. Formalización de predios privados. En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras

formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente.

Los actos administrativos que declaren la titulación y saneamiento y por ende formalicen la propiedad a los poseedores, serán susceptibles de ser controvertidos a través de la Acción de Nulidad Agraria de que trata el artículo 39 del presente decreto.

Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del Código General del Proceso o el Código Civil sobre declaración de pertenencia, las cuales podrán ser ejercidas por los poseedores por fuera de las zonas focalizadas.

La formalización se realizará cumpliendo los requisitos exigidos en los artículos 4, 5 Y 6 del presente decreto ley, en observancia de lo estipulado en el artículo 20.

Parágrafo 1. Se dará por acreditada la inexistencia de oposición dentro del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley una vez agotadas las etapas de publicidad en las zonas donde se adelantan los programas de formalización y en cumplimiento de las normas establecidas para notificaciones, cuando transcurran diez (10) días hábiles desde que se realicen las comunicaciones a que se refiere el artículo 73 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, sin que se presentare el titular de un derecho real o quien aduzca tener derecho en los términos señalados en el presente artículo. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 46 del presente decreto ley.

Parágrafo 2. La formalización de que trata el presente artículo no aplicará en tierras y/o territorios afectados por el despojo a causa del conflicto armado, previa verificación de las fuentes institucionales pertinentes.

Artículo 37. Elección de formalización de la propiedad por vía administrativa. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 36 del presente decreto ley. aquellas demandas de procesos de formalización de la propiedad rural sobre inmuebles de naturaleza privada que hayan sido iniciados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y /o la Agencia Nacional de Tierras directamente o a través de terceros designados para ello, en donde no existiere opositor, y que desde el momento de expedición del presente decreto ley no hayan surtido la etapa probatoria, podrán ser asumidas por la Agencia Nacional de Tierras a elección del interesado.

Una vez recibida la solicitud, el juez resolverá mediante auto y oficiará a la Agencia Nacional de Tierras remitiendo el expediente a costa de esta entidad.

Parágrafo. El presente artículo no se aplicará a los territorios contemplados en el artículo 22 del presente Decreto Ley

Artículo 38. Acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación. Para aquellos casos en los que se cuestione la validez y eficacia de los actos o instrumentos con los que se hayan efectuado programas de titulación o adjudicación de tierras, el juez competente en los términos del presente decreto ley, por solicitud de la Agencia Nacional de Tierras, o de los particulares afectados, conocerá de la acción de resolución de controversias sobre la adjudicación.

El juez determinará la validez de los actos de adjudicación y si conforme a los regímenes vigentes para el momento en el que se produjo la adjudicación el beneficiario cumplía con los requisitos establecidos para acceder a esta.

Para aquellos eventos en los que se identifiquen sucesiones que comprendan predios adjudicados, el juez determinará la validez de la adjudicación, definirá si pueden fraccionarse las áreas de terreno para satisfacer las pretensiones de tierras de los adjudicatarios y sus herederos, o establecerá cuál de ellos ostenta mejor condición, para declarar respecto de los demás su ineficacia. Sin perjuicio de los derechos que puede tener un tercero titular de derechos reales sobre el predio objeto de la sucesión.

Así mismo, podrá ordenar el reconocimiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria a título de indemnización respecto de los adjudicatarios a quienes de buena fe se les hubiese declarado la ineficacia de sus títulos.

Resueltas las controversias sobre los actos de adjudicación, de ser el caso, el juez ordenará la recuperación material inmediata del bien inmueble, y tomará las medidas que se estimen necesarias para garantizar que el beneficiario tome posesión del inmueble e incorpore en él un proyecto productivo. Las condiciones del ejercicio de la propiedad se someterán al régimen de la Unidad Agrícola Familiar -UAF.

Parágrafo. El presente artículo no se aplicará a los territorios contemplados en el artículo 22 del presente Decreto Ley.

Artículo 39. Acción de nulidad agraria. Los particulares que, habiéndose hecho parte del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley, objetan la legalidad de los actos administrativos definitivos expedidos, podrán demandar su nulidad ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, para lo cual tendrán un término de cuatro (04) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo.

Ante el mismo juez, cuya competencia será privativa, y con la misma acción contarán los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 58 y que no hubieren comparecido al Proceso Único, caso en el cual el término será de 3 años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria, la acción podrá interponerse directamente sin necesidad de haber interpuesto los recursos pertinentes contra el acto administrativo.

Parágrafo. Esta acción en cuanto a su formulación se sujetará a lo establecido ara para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o la sustituya, sin perjuicio de las facultades ultra y extra petita del juez competente de conformidad con lo establecido en el presente decreto ley.

TÍTULO VI. IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL

Capítulo 1. Procedimiento Único: Generalidades

Artículo 40. Procedencia del procedimiento único en zonas focalizadas. El Procedimiento Único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, operará de oficio por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de conformidad con los criterios adoptados por la Agencia Nacional de Tierras para la intervención en el territorio en los términos del Decreto 2363 de 2015, dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado.

La gestión de la Agencia Nacional de Tierras atenderá en todo momento los propósitos de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras.

En las zonas focalizadas se aplicará el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley de acuerdo al Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulado participativamente en los términos del artículo 45.

Parágrafo. La Agencia Nacional de Tierras identificará cada uno de los predios ubicados en el área focalizada, señalando su número de matrícula inmobiliaria y remitirá a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente el acto administrativo que ordena la apertura del Procedimiento Único de ordenamiento social de la propiedad rural en el respectivo municipio para su inscripción.

Artículo 41. Procedencia del procedimiento en zonas no focalizadas. En las zonas no focalizadas el Procedimiento Único podrá iniciarse de oficio, o a solicitud de parte aceptada por la Agencia, en los términos señalados por el artículo 61 del presente decreto.

Artículo 42. Salvaguarda sobre el ordenamiento social de la propiedad rural en territorios étnicos. El ordenamiento social de la propiedad rural respetará y garantizará en los territorios étnicos la autonomía y autodeterminación de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo a sus planes de vida o instrumentos equivalentes, planes de ordenamiento ambiental propio, planes de etnodesarrollo.

Se garantizará a los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras el derecho de su participación en espacios de diálogo y construcción conjunta con los demás actores en el territorio en el marco de los planes de ordenamiento.

Artículo 43. Criterios de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural POSPR-. Los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR son:

1. Participación: Para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los POSPR es necesario contar con la intervención y colaboración efectiva de toda la comunidad y de todas las autoridades locales, con el fin de responder a las necesidades del territorio y garantizar la transparencia y eficacia.
2. Enfoque territorial: Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural deberán establecer unas bases que permitan adaptar y delimitar las líneas de intervención en territorio. Esto debe atender a las características físicas, jurídicas, económicas y sociales del territorio.
3. Enfoque Diferencial: Reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. Se priorizará en la intervención a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada.
4. Articulación territorial entre los distintos sectores y entidades: Se deberán realizar acciones efectivas que permitan una coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales y locales, y privadas donde se deben establecer canales eficientes de comunicación y de flujo de información que conlleven a una formulación y operación que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio.

Parágrafo. La participación de las autoridades territoriales en la implementación se adelantará sin perjuicio de las competencias exclusivas de la Agencia Nacional de Tierras.

Artículo 44. Formulación del Plan. El resultado del ejercicio de la formulación y planeación para la intervención en el territorio será un documento que deberá contener para su aprobación por la Agencia de Nacional de Tierras, los siguientes aspectos:

1. La caracterización predial preliminar: Identificación del número estimado de predios, tamaño, naturaleza. Caracterización que recoge la información catastral, de acuerdo c0!110 establecido por el artículo 62 del presente decreto.
2. Caracterización preliminar de la población y actores nacionales y locales interesados y un mapa de actores construido que permita establecer las instancias participativas pertinentes para la implementación y mantenimiento del plan.
3. Identificación de territorios de ocupación posesión o propiedad colectiva de pueblos y comunidades étnicas.
4. Identificación preliminar de los propietarios, ocupantes y poseedores.
5. Mecanismos participativos de identificación de potenciales beneficiarios y sujetos de programas de acceso y formalización de tierras, conforme a las reglas del RESO.
6. Identificación de zonas que constituyan restricciones y condicionantes para el ordenamiento territorial.
7. Identificación de zonas bajo protección patrimonial o procesos de restitución de tierras y derechos territoriales.
8. Identificación de las zonas destinadas al desarrollo de proyectos de utilidad pública e interés social.
9. Estimación de tiempo, de recursos humanos, físicos y financieros que se requieran para su implementación.
10. Propuesta de financiación.
11. Metas e indicadores preliminares y cronograma.
12. Estrategia para el mantenimiento del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.
13. Las demás que sean consideradas por la Agencia Nacional de Tierras según las características de cada territorio.

El proceso de acopio de información para el diseño del respectivo POSPR contará con la participación de las comunidades campesinas asentadas en el territorio y demás actores interesados y será consolidado por la ANT.

Artículo 45. Participación Comunitaria. La formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural debe ser el resultado de ejercicios participativos.

Como garantía de transparencia y eficacia se efectuarán jornadas en las que participarán las comunidades que habitan los territorios a intervenir y autoridades territoriales y nacionales, de acuerdo con lo establecido para el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y las normas que lo reglamenten.

Sin perjuicio del procedimiento de inscripción establecido para ingresar al RESO, las comunidades podrán identificar y postular potenciales beneficiarios ante la Agencia Nacional de Tierras que para efectos de la selección aplicará los criterios establecidos en el presente decreto.

El ejercicio participativo con las comunidades se realizará de forma activa y en ningún caso limitará la facultad y competencias legales para adoptar decisiones por parte de la Agencia Nacional de Tierras y avanzar en los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad.

La Agencia Nacional de Tierras determinará la forma más idónea para garantizar en el territorio la mayor participación y estrategia de comunicación, respondiendo a las realidades del territorio y teniendo en cuenta el resultado de la fase de formulación de los POSPR.

Para que la participación responda a las realidades del territorio se habilitará la intervención de los distintos actores e instancias de participación presentes en el territorio, entre otros, organizaciones comunitarias, asociaciones de productores, gremios, juntas de acción comunal, instancias de participación de las Zonas de Reserva Campesina de ser el caso, autoridades, comunidades y organizaciones de los territorios étnicos, en todos los niveles

Artículo 46. Oposiciones. A partir de la expedición del acto administrativo que acepta o promueve alguno de los procedimientos objeto del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y hasta la decisión de cierre en fase administrativa, quien creyere que el predio objeto de la respectiva actuación es de su propiedad, total o parcialmente, fuere poseedor de aquel o considerare tener mejor derecho, titulares de derechos reales o razón fundada que impida el trámite y resolución del asunto en cuestión, podrá formular su oposición por escrito o de manera verbal, acompañando prueba sumaria en la cual funde su oposición.

Si el opositor se constituye como tal cerrada la etapa probatoria del Procedimiento Único, las pruebas que aporte serán valoradas por la Agencia Nacional de Tierras en la decisión de cierre.

Artículo 47. Legitimación para solicitar la formalización. En aquellos casos en que se presente oposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del presente decreto ley, en cualquiera de las circunstancias de competencia de la Agencia Nacional de Tierras o cuando resulte fallida la respectiva conciliación, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente.

Artículo 48. Participación de los Procuradores Ambientales y Agrarios. En la ejecución del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley, no se aplicará lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 92 de la Ley 160 de 1994. En tal sentido, a los Procuradores Ambientales y Agrarios les será comunicada la existencia de la actuación para que, si lo estiman procedente, se hagan parte del respectivo procedimiento en cualquier etapa de la actuación.

La intervención de los Procuradores Ambientales y Agrarios no impedirá adelantar ni suspenderá el procedimiento administrativo respectivo.

En cualquier caso, las intervenciones y participación de los Procuradores Ambientales y Agrarios deberán observar los principios procesales de intermediación, concentración y celeridad y no será aplicable lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 49. Gratuidad. El proceso será gratuito para los sujetos en las condiciones descritas en el artículo 4 del presente decreto ley. Las

demás personas tendrán que sufragar los gastos conforme al reglamento que se expida por la Agencia Nacional de Tierras. Realizando en todo caso una diferenciación entre los sujetos de que tratan los artículos 5 y 6 del presente decreto ley y sin que los gastos que se determinen supongan una barrera de acceso a la justicia.

Artículo 50. Vinculación de otras entidades. La Agencia Nacional de Tierras comunicará a las entidades que considere que deben conocer sobre las actuaciones que cursan, con el fin de que comparezcan al proceso si así lo disponen.

Artículo 51. Recursos. Salvo disposición en contrario. contra los actos de inicio, preparatorios y de trámite no procederá recurso alguno.

Artículo 52. Vacíos y deficiencias de la regulación. Salvo los eventos de remisión expresa, cualquier vacío en las disposiciones que regulen la fase administrativa se informarán con las normas de la Ley 1437 de 2011, Y en lo correspondiente a la fase judicial, se llenará con las normas de la Ley 1564 de 2012, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos. y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

Artículo 53. Prevalencia de lo rural. Si en el asunto objeto de pronunciamiento judicial están involucrados predios rurales y de otra clase, prevalecerán los primeros para efectos de la calificación de la naturaleza del proceso y determinación de la competencia en los términos del presente decreto ley.

Artículo 54. Fallos extra y ultra *petita* y aplicación oficiosa de normas. El juez de instancia podrá, en beneficio de la parte interesada cuando se trate de los sujetos indicados en los artículos 4 y 5 sobre las pretensiones del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley, decidir sobre lo controvertido y probado, aunque la solicitud sea defectuosa, siempre que esté relacionado con el objeto de la *litis*.

Por consiguiente, está facultado para reconocer derechos e indemnizaciones extra o ultra *petita*, cuando hubiere lugar ello, siempre que los hechos que los originen o sustenten, estén debidamente controvertidos y probados en el proceso.

Artículo 55. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. Durante todo el desarrollo del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley se fomentarán e implementarán los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. preferiblemente la conciliación sobre asuntos entre particulares relacionados con predios rurales. La Agencia Nacional de Tierras, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales y distritales, los procuradores y defensores agrarios, los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y los conciliadores eA equidad podrán adelantar las conciliaciones en el marco de Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.

Los mecanismos de participación definidos en cada plan de ordenamiento social de la propiedad rural, así como las instancias comunitarias de resolución de conflictos, como los comités de conciliación y convivencia de las juntas de acción comunal, entre otros, podrán participar en la resolución de conflictos en el marco del Procedimiento Único.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente Decreto Ley, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación MPC y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI se concertarán los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con sus derechos de la propiedad, que surjan entre estos y beneficiarios no indígenas.

Adicionalmente dentro del mismo término el Gobierno Nacional adoptará mecanismos de resolución de conflictos territoriales que involucren pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales con la participación de estos sectores.

La resolución de conflictos territoriales entre comunidades indígenas y beneficiarios no indígenas, en ningún caso afectará los derechos adquiridos de comunidades indígenas.

Las actas de conciliación que requieran registro serán registradas sin que para esto sea necesario elevarlas a escritura pública y están exentas de la tarifa por el ejercicio registral.

Parágrafo. El Director de la Agencia Nacional de Tierras delegará en un equipo jurídico que, previa formación y capacitación, tenga la calidad de conciliadores en los asuntos de índole agraria y rural.

Artículo 56. Acumulación procesal. Cuando se identifiquen predios dentro del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y se tenga noticia de la existencia de procesos administrativos o judiciales en curso sobre ellos, cuyo objeto sea resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, incluidos los procesos ejecutivos con garantía hipotecaria o sobre los cuales recaigan medidas cautelares sobre el inmueble, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, aquellos procesos serán acumulados al proceso único de ordenamiento social de la propiedad, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, que resulten aplicables.

Con el fin de hacer efectiva esta acumulación procesal, cuando se trate de asuntos judiciales, la Agencia Nacional de Tierras identificará los procesos de que trata el inciso anterior y solicitará al juez competente en los términos del presente decreto para fase judicial del Procedimiento Único la respectiva acumulación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44. En el caso de procedimientos administrativos, desde el momento en que los funcionarios sean informados por la Agencia Nacional de Tierras en cualquiera de las etapas del Procedimiento Único, perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírselos a dicha entidad en el término que esta señale.

La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a cumplir con los criterios de economía procesal y a procurar la eficiente ejecución del Plan de ordenamiento social de la propiedad rural.

Artículo 57. Suspensión de procesos administrativos y judiciales. Los procesos judiciales en curso, cuyas pretensiones no estén encaminadas a resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, pero que vinculen a dichos predios, se suspenderán hasta que el juez competente en los términos del presente decreto ley no falle dentro del Procedimiento Único.

En tal caso, la Agencia Nacional de Tierras oficiará la autoridad que se encuentre conociendo de del proceso respectivo, quien suspenderá su trámite, hasta tanto sea resuelto en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.

Una vez definidos, la Agencia Nacional de Tierras o el juez competente en los términos del presente decreto ley remitirá copia del acto administrativo o fallo judicial que resuelva lo pertinente a la autoridad de que trata el inciso anterior, quien reanudará el proceso suspendido en obediencia a lo resuelto dentro del Procedimiento Único y continuando con el desarrollo procesal correspondiente a su trámite.

Artículo 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos:

1. Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras.
2. Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria.
3. Formalización de predios privados.
4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.
6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.
7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley.
9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley.
10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56.

Artículo 59. Asuntos excluidos del Procedimiento Único. Los procedimientos de constitución, ampliación, restructuración, saneamiento y titulación colectiva de comunidades étnicas se surtirán con arreglo a las normas especiales que los rigen, en particular las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como los procedimientos para la protección contemplados Decreto 2333 de 2014.

Artículo 60. Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas. El Procedimiento Único en el territorio focalizado contará con las siguientes fases:

1. Fase administrativa compuesta por las siguientes etapas:

a. Etapa preliminar: Comprende la formación de expedientes, las visitas de campo predio a predio, la elaboración de informe jurídico preliminar y la consolidación del Registro de Sujetos del Ordenamiento.

b. Los asuntos contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo anterior se tramitarán conforme a los manuales operativos expedidos por la Agencia Nacional de Tierras.

c. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 Y 9 del artículo anterior, en donde se dará apertura y se abrirá periodo probatorio.

d. Etapa de exposición de resultados.

e. Etapa de decisiones y cierre administrativo.

2. Fase judicial. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7 Y 8.

Artículo 61. Procedimiento Único en zonas no focalizadas. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 Y 1.0 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales.

Artículo 62. Integración con Catastro Multipropósito. Se integrará a la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, la operación del catastro multipropósito. Cuando no sea posible integrar su operación, la Agencia Nacional de Tierras, atenderá los estándares definidos por la autoridad catastral para levantar la información del predio y velará porque se cumpla con los propósitos del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y del catastro multipropósito.

La información física que se levante en campo por la Agencia Nacional de Tierras, en su calidad de gestora catastral, deberá atender los términos y condiciones que la Autoridad Reguladora Catastral señale para la incorporación de los levantamientos al Sistema Único Catastral, la cual tendrá valor probatorio dentro del proceso.

Si en la zona focalizada ya se realizaron las labores del catastro multipropósito por la autoridad catastral competente, la información entregada por esta entidad a la Agencia Nacional de Tierras, tendrá valor probatorio. Si a criterio de la Agencia Nacional de Tierras, la información entregada no es suficiente para la toma de decisiones, podrá proceder a levantar en campo la información que considere necesaria para el desarrollo de sus actuaciones. La información recaudada en las visitas a cada predio será incorporada al expediente respectivo.

Parágrafo transitorio. La Agencia Nacional de Tierras realizará los levantamientos prediales que requiera para el cumplimiento de sus funciones que deberá ser validada de manera expedita por la autoridad catastral competente, hasta tanto la Autoridad Reguladora Catastral determine las condiciones técnicas para realizarlos a través de los gestores u operadores catastrales. Se deberán establecer los mecanismos idóneos que permitan hacer una validación efectiva y ágil.

Artículo 63. Rectificación administrativa de área y linderos. En concordancia con el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de lo

establecido en las normas catastrales, cuando la Agencia Nacional de Tierras directamente o a través de terceros, en desarrollo del barrido predial, advierta diferencias en los linderos y/o área de los predios entre la información levantada en terreno y la que reposa en las bases de datos y/o registro público de la propiedad, solicitará la rectificación administrativa de dicha información a la autoridad catastral, siempre y cuando los titulares del derecho de dominio del predio y sus colindantes manifiesten pleno acuerdo respecto de los resultados de la corrección y ésta no afecte derechos de terceros o bienes cuya posesión, ocupación o transferencia estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales u otras disposiciones legales. El levantamiento predial realizado por la Agencia Nacional de Tierras se entenderá como prueba suficiente para el trámite de rectificación administrativa siempre que cumpla el estándar y los criterios establecidos por la autoridad catastral para el efecto, sin perjuicio de la posibilidad de presentar otras pruebas.

El acto administrativo que se profiera por parte de Catastro, por el cual se rectifique la información de área y linderos, deberá ser registrado con todos sus anexos, incluidos el acta de colindancia, sin que para ello se requiera de orden judicial.

Parágrafo. Facultad para promover la suscripción de actas de colindancia. Otórguesele a la Agencia Nacional de Tierras facultades para promover la suscripción de actas de colindancia tendientes a corregir diferencias de áreas y linderos con fines registrales y catastrales, en los mismos términos señalados en el artículo anterior. La estructuración de dichas actas de colindancia seguirá los lineamientos señalados por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras.

Artículo 64. Registro de títulos colectivos. La Agencia Nacional de Tierras, con la colaboración de las respectivas organizaciones y autoridades indígenas, procederá a identificar todas aquellas resoluciones del Incora, del Incoder y de la Agencia Nacional de Tierras que no han sido inscritas en las respectivas oficinas de registro de instrumentos públicos y procederá a ordenar el registro de los mismos.

Capítulo 2. Fase administrativa del Procedimiento Único

Artículo 65. Formación del expediente. Con la información y documentos recaudados durante el diseño del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural y recogiendo la información recaudada en los ejercicios participativos de que trata el artículo 45, se conformará un expediente por cada predio identificado. Igualmente, se integrarán al proceso único, los procesos administrativos de tierras que estén en curso sobre cada predio.

Artículo 66. Visitas de campo predio a predio. Las visitas tendrán por objeto mínimo:

1. Realizar el levantamiento de la información física y jurídica de cada uno de los predios.
2. Recibir medios de prueba, tales como, declaraciones y documentos relativos a la ocupación, posesión, tenencia o propiedad de la tierra, así como, las oposiciones que se presenten.
3. Se capturará y documentará información acerca de la explotación económica y uso que se le esté dando al predio.
4. También podrán adelantarse válidamente ejercicios de cartografía social cuando fuere necesario.

Las visitas a los predios se realizarán por parte de la Agencia Nacional de Tierras, o por quien está designe o contrate y la información recolectada en estas tendrá pleno valor probatorio dentro del proceso.

Será obligación de los poseedores, tenedores, ocupantes, administradores y en general de las personas que se encuentren en los predios que se van a visitar, permitir el ingreso de los funcionarios o contratistas encargados de realizar estas diligencias.

Las visitas de campo podrán ser acompañadas por los Procurados Ambientales y Agrarios quienes velarán por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con las actividades de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. En ningún caso la ausencia del Procurador Ambiental y Agrario será razón para suspender o no hacer la visita de campo.

Artículo 67. Elaboración del Informe Técnico Jurídico Preliminar, Planos y Registro de Sujetos de Ordenamiento~ RESO -. Con la información y documentos contenidos en el expediente la Agencia Nacional de Tierras elaborará un informe técnico jurídico preliminar, así como, los

planos prediales siguiendo las especificaciones técnicas dadas por la autoridad catastral.

En esta etapa, se consolidará el Registro de Sujetos de Ordenamiento con la información sobre los pobladores y predios rurales visitados para conocer la demanda y oferta de predios en la zona focalizada, sin que implique restricciones posteriores para el acceso al registro de nuevos aspirantes.

Artículo 68. Apertura del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos. Mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico preliminar y demás pruebas recaudadas, se dará apertura al trámite administrativo. El acto administrativo de apertura indicará las personas que son potenciales beneficiarios de los programas, los datos del predio y la orden a la Oficina de Instrumentos Públicos para que registre el acto administrativo en el correspondiente folio de matrícula o que abra un folio nuevo.

El acto administrativo que se expida deberá ser notificado por aviso a los interesados conforme a lo establecido en el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las notificaciones personales a las que haya lugar de conformidad con la ley.

Se surtirá el trámite previsto en el reglamento que expida el Director de la Agencia Nacional de Tierras, el cual debe guardar relación con las etapas de exposición de resultados y la de decisiones y cierre administrativo previstas en esta ley.

Artículo 69. Manuales operativos. Conforme a las disposiciones del presente decreto ley, atendiendo a los fines de la Reforma Rural Integral, lo establecido en materia de sujetos, criterios y puntajes de priorización, así como en lo relacionado con el Procedimiento Único y su respectiva reglamentación, el Director General de la Agencia Nacional de Tierras establecerá los reglamentos operativos acordes al Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad en su fase administrativa aplicable a las distintas modalidades de acceso y formalización de tierras.

Artículo 70. Apertura del trámite administrativo para los asuntos de formalización y administración de derechos. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 Y 10 del artículo 58 del presente decreto ley, el acto administrativo de apertura del trámite administrativo indicará las partes que al momento de expedir el acto ya fueron identificadas, la naturaleza del asunto, la identificación del predio, el contenido del informe técnico jurídico y la orden a la Oficina de Instrumentos Públicos para que registre el acto de apertura en el correspondiente folio de matrícula.

El acto administrativo que se expida deberá ser notificado por aviso a los interesados de conformidad con lo establecido en el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las notificaciones personales a las que haya lugar de conformidad con la ley. Además, se ordenará publicar la parte resolutive en la página electrónica de la entidad y del municipio en donde se encuentra ubicado el predio y en un medio masivo de comunicación en el territorio, con el fin de publicitar el acto para los terceros que puedan resultar afectados con la actuación.

Lo anterior, con el fin de salvaguardar derechos de terceros que puedan resultar afectados con la actuación administrativa, de conformidad como lo indica el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011.

Notificado, comunicado y publicitado el acto administrativo se correrá traslado a las partes por el término de diez (10) días, donde podrán aportar o solicitar las pruebas que consideren necesarias para hacer valer sus derechos.

Parágrafo. Contra el acto administrativo de apertura no procede ningún recurso.

Artículo 71. Decreto de Pruebas. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 Y 10 del artículo 58 del presente decreto ley, vencido el término del traslado del acto administrativo de apertura, la Agencia Nacional de Tierras decretará las pruebas solicitadas por las partes o de oficio que considere pertinentes, útiles y conducentes. El acto administrativo será notificado por estado y comunicado a las partes vía electrónica

o mensaje de texto, y será susceptible del recurso de reposición de acuerdo con lo indicado en la Ley 1437 de 2011.

La práctica de las pruebas decretadas a petición de parte correrá a cargo de quien las solicita, quien deberá sufragar los gastos que correspondan dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación del acto administrativo que las decreta. De no pagarse el valor correspondiente a la práctica de pruebas dentro del término establecido, se entenderá que el solicitante desiste y se continuará con el proceso. Lo dispuesto en el presente inciso respecto del cobro de la prueba, no aplicará a las personas que hayan sido categorizadas en el RESO, bajo los criterios indicados en el artículo 4 del presente decreto ley como sujetos de acceso a tierras y formalización a título gratuito.

Artículo 72. De la presentación de resultados. En esta etapa se citará a las partes, personas interesadas y en general a la comunidad a través de los medios masivos que se consideren más expeditos, a una audiencia pública. La audiencia será convocada con una antelación no inferior a siete (7) días a la celebración de esta.

Podrán hacerse parte los terceros que demuestren un interés legítimo en el asunto y tomarán el proceso en el estado en que se encuentre. Lo anterior sólo podrá hacerse si se demuestra sumariamente la imposibilidad de haber asistido a la visita de campo o de haberse vinculado al proceso con antelación.

En dicha audiencia se presentará el mapa general de los predios visitados, con el fin de que las partes indiquen si están o no conformes con el levantamiento predial, los linderos y el área de los predios y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Además, se realizará la exposición de los resultados obtenidos respecto a la selección de pobladores rurales, comunidades o etnias y predios, para los procesos de asignación de derechos indicados en los numerales 1 y 2 del artículo 58 del presente decreto ley.

Se podrán suscribir actas de colindancias, si esto no fue posible en la visita de campo.

Esta etapa tendrá un término de treinta (30) días. Dicho término podrá prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término total exceda de sesenta (60) días.

Con toda la información la Agencia Nacional de Tierras, realizará el informe técnico jurídico definitivo que servirá de sustento para la decisión administrativa que corresponda según el asunto.

Artículo 73. Decisiones y cierre del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 1 y 2 del artículo 58 del presente decreto ley, se decidirá sobre la asignación o no del derecho de propiedad una vez verificado que los beneficiarios y sujetos continúan cumpliendo con los requisitos que dieron lugar a su inscripción al RESO. Si el acto administrativo es de reconocimiento o asignación de un derecho, dicho acto ordenará realizar el respectivo seguimiento a la adjudicación y remitir copia de lo actuado a la Agencia de Desarrollo Rural, para que dentro del marco de sus competencias asigne los recursos y preste la asistencia técnica para la implementación o mejoras de los proyectos productivos para los pobladores que se encuentren en las condiciones establecidas en el artículo 4 del presente decreto ley.

Artículo 74. Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos sin oposición. Con relación a los asuntos indicados en el numeral 3 del artículo 58 del presente decreto ley en los que no se presentaron oposiciones a lo largo de todo el proceso, mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido.

Parágrafo 1. Cuando se trate de sucesiones por mutuo acuerdo o ratificaciones de ventas, la Agencia Nacional de Tierras procederá a remitir la solicitud a la notaría respectiva con el fin de que se elaboren y expidan las correspondientes escrituras públicas.

Parágrafo 2. En firme el acto administrativo, de que trata el primer inciso, y sufragados los gastos notariales, de que trata el parágrafo 1 del presente artículo, la Agencia Nacional de Tierras, o quien esta autorice, procederá a radicar el acto administrativo o las escrituras públicas, según corresponda, en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el registro respectivo.

Artículo 75. Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos con oposición. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 3, 4 Y 8 del artículo 58 del presente decreto ley en los que se presentaron oposiciones, así como los establecidos en los numerales 5, 6, 7 Y 10 el acto administrativo de cierre dispondrá la presentación de la demanda ante el juez competente en los términos del presente decreto.

Artículo 76. Recursos y control judicial. Los actos administrativos de los artículos 73 y 74 serán susceptibles de recurso de reposición y en subsidio apelación en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015. Frente a estos actos opera el control judicial ante la jurisdicción agraria mediante la acción de nulidad agraria de la que trata el artículo 39 del presente decreto ley.

No habrá lugar a la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011.

Los actos administrativos del artículo 75 no podrán ser objeto de recursos, ni de la acción de nulidad agraria, ni de la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Lo anterior teniendo en cuenta que la decisión de fondo será tomada en sede judicial.

Artículo 77. Notificaciones. Los actos administrativos que se expidan en atención a lo indicado en los tres artículos anteriores, serán notificados a las partes de manera personal conforme lo indica el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Capítulo 3. Fase judicial del Procedimiento Único

Artículo 78. Autoridades judiciales. Para conocer de la etapa judicial contemplada en el presente capítulo serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

Las acciones que conozcan dichas autoridades judiciales tendrán prelación respecto de otras acciones, sin perjuicio de la prelación que tiene las acciones constitucionales.

Artículo 79. Normas aplicables a la etapa judicial. Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

Artículo 80. Valor probatorio judicial del informe técnico jurídico y demás documentos recaudados. Se presume que la información contenida en el Informe Técnico Jurídico que acompaña la demanda, así como los anexos de esta, es veraz y suficiente para resolver por parte del fallador mediante sentencia, sin perjuicio de la posibilidad de presentar otras pruebas de conformidad con el derecho al debido proceso.

Si la parte interesada quiere controvertir el contenido del informe técnico jurídico, podrá solicitar al juez competente en los términos del presente decreto la práctica de pruebas de conformidad con la Constitución Política y la normatividad legal aplicable.

En caso de que el juez considere que la información aducida no es suficiente, deberá motivada y razonadamente señalar las condiciones por las cuales dicha información no se considera prueba suficiente, caso en el cual podrá decretar pruebas de oficio.

Artículo 81. Actuaciones Procedimentales en curso. Los procedimientos administrativos especiales agrarios que inicien a la vigencia del presente decreto ley, serán sustanciados y decididos en su integridad por las disposiciones contenidas en este.

Sin embargo, para los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios en curso al tránsito de vigencia del presente decreto ley, la práctica de pruebas decretadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

Parágrafo 1. Los procedimientos y actuaciones administrativas que hayan sido iniciados antes de la expedición del presente decreto ley y/o que se encuentren en zonas distintas a aquellas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, continuarán su trámite hasta su culminación mediante el procedimiento vigente antes de la expedición del presente decreto ley. Los procedimientos y actuaciones administrativas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural, de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, se tramitarán mediante el Procedimiento Único establecido en este.

Parágrafo 2. En cualquier caso, la adopción de los procedimientos contemplados en el presente decreto ley no implicará que deba repetirse ninguna actuación administrativa ni que se deba volver a iniciar una etapa del procedimiento anterior que ya hubiere concluido, salvo que se evidencie la necesidad de decretar una nulidad en los términos de la ley.

Artículo 82. Vigencias y derogatorias. El presente decreto ley rige a partir de su expedición y deroga: el capítulo 4; el capítulo 5; el capítulo 8; el capítulo 10 artículos 49, 50 Y 51; el capítulo 11 artículo 53, artículo 57 incisos 2 y 3, parágrafo del artículo 63, artículo 64; capítulo 12 artículo 65 inciso 4, artículo 69 incisos 1 y 2, artículo 71, artículo 73, parágrafo 1 del artículo 74 de la ley 160 de 1994; y las demás normas procedimentales que contradigan el contenido del presente Decreto Ley.

PUBLÍQUESE y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C., a los 29 MAY 2017

EL MINISTRO DEL INTERIOR,

GUILLERMO BEL RIVERA FLOREZ

EL VICEMINISTRO TÉCNICO, ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO,

ANDRÉS ESCOBAR ARANGO

EL MINISTRO DE AGRICULTURA y DESARROLLO RURAL,

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA C-073/18

Referencia: Expediente RDL-034

Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

En atención a la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional el 12 de julio de 2018 en el referido asunto, presento Salvamento de Voto, fundado en los siguientes argumentos:

Considero que en la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 no se cumplió con el requisito de necesidad estricta, criterio formal de competencia exigido por la jurisprudencia constitucional –Sentencia C-699 de 2016–, debido al carácter excepcional y limitado de la habilitación normativa conferida al Presidente de la República para expedir normas con fuerza material de Ley.

En este caso, haber acudido a las Facultades Presidenciales para la Paz otorgadas por el Acto Legislativo 1 de 2016, para llevar a cabo la implementación normativa de lo previsto en el Acuerdo Final en materia de Reforma Rural Integral, generó una tensión irresoluble con la sujeción al principio de democracia deliberativa, que una regulación de esta naturaleza exige.

Esto por cuanto es evidente el carácter sustancial del Decreto Ley 902 de 2017, en tanto recae sobre asuntos sumamente relevantes, que no plantean cuestiones eminentemente técnicas y en modo alguno constituyen medidas de estabilización normativa de corto plazo. Es así como el Decreto instaura una verdadera reforma rural fijar las políticas de formalización y acceso a la tierra, establecer las condiciones materiales y procedimentales para su operatividad, delimitar el universo de beneficiarios de estos programas, categorizarlos según su nivel

socio económico, además de modificar el modelo legal vigente para la adjudicación de baldíos. De manera que no era en modo alguno atendible el argumento mayoritario, según el cual el Decreto Ley 902 de 2017 se ocupaba de asuntos meramente instrumentales, por lo que su regulación no exigía mayor deliberación.

Pese a ello, como resultado del estudio material del Decreto 902 de 2017, la sentencia impuso condicionamientos a diversas disposiciones, sin que fuera evidente la existencia de parámetros de control constitucional que dieran lugar a ello. Por esta vía la Corte introdujo importantes cambios a los textos examinados y con ello estableció nuevos contenidos que debían ser discutidos y definidos por el Congreso de la República, más aún en razón de la garantía de estabilidad jurídica otorgada por el Acto Legislativo 2 de 2017 a los desarrollos normativos del Acuerdo Final.

Respetuosamente,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 991.

2 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folios 946-961.

3 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 946.

4 “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”.

5 “Capítulo Étnico”.

6 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folios 961-991.

7 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 965.

8 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 965.

9 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 965.

10 Cuaderno de Pruebas, folio 965.

11 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 970.

12 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folios 970 y 971.

13 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 971.

14 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 972.

15 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 978.

16 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 978.

17 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 978.

18 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 979.

19 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 980.

20 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 981.

21 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 982.

22 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 982.

23 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 982.

24 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 986.

25 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 986.

26 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 987.

27 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 987.

28 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 987.

29 Cuaderno de Pruebas, folio 990.

30 Oficio MEM17-29334-DCN-2300 suscrito por el Director de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y anexos (Cuaderno de Pruebas, folio 7- 617).

31 Esta institución representativa fue creada el 3 de abril de 2016 -Acuerdo de Girardot- (Cuaderno de Pruebas, folios 82-104), en cumplimiento de la ordenado en la sentencia T-576 de 2014 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva). Está compuesta por 230 miembros y 7 comisiones permanentes de trabajo, siendo la Sexta la Comisión jurídica, justicia ancestral, derechos humanos, víctimas, paz y postconflicto (Cuaderno de Pruebas, folio 87).

32 Cuaderno de Pruebas, folio 9. Precisó que “A pesar de que dicho reglamento [Acuerdo de Girardot] define las comisiones temáticas, no es claro cómo deliberarán en caso de consulta de normas que contengan temáticas que competen a más de una comisión. ¶ Por otra parte, el documento protocolizado no establece los tiempos en los cuales se debe culminar el procedimiento de consulta previa, ni contiene reglas especiales para consultar normas que requieran ser expedidas con carácter urgente, como las dictadas con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2016.” (Cuaderno de Pruebas, folio 9).

33 Cuaderno de Pruebas, folio 151. Se adelantó en Bogotá.

34 Cuaderno de Pruebas, folios 152 - 183. Conforme con el acta de dicha reunión, esta se llevó a cabo en la ciudad de Cali.

35 Cuaderno de Pruebas, folio 171

36 Cuaderno de Pruebas, folios 9 y 172.

37 Cuaderno de Pruebas, folios 109 y 110.

38 Cuaderno de Pruebas, folios 109 y 110. El Ministerio “[a]gregó que los pueblos y comunidades indígenas conformaron una comisión de trece (13) miembros para las consultas de las normas de implementación del Acuerdo de Paz, y que los Rrom hicieron lo mismo con seis (6) miembros”.

39 Cuaderno de Pruebas, folios 109 y 110. Dicha comisión “incluiría uno o dos delegados de cada comisión, quienes les informarían a los demás miembros de las comisiones a las que pertenecen sobre el trabajo realizado por la comisión de fast track. La propuesta del Ministerio fue rechazada por los integrantes de la plenaria, quienes insistieron en que fuera la totalidad de la Comisión Sexta la que decidiera”.

40 En el acta mencionada, se lee que una de las delegadas del Espacio “Rosita Emilia Solís interviene dejando claro que el marco de la convocatoria no se informó el enunciado por lo cual (...) esta convocatoria no es competente para crear la ruta”. Consta que el delegado del Ministerio propuso que se facultara “a la comisión 6 para que abord[ara] y revis[ara] todos los proyectos de ley y decretos en el marco del fast track [debido a su especialidad] (...) concert[ara] y defin[iera] la ruta metodológica con el gobierno y haga la consulta de todos los proyectos, en consulta rápida, donde sean máximo 20 persona[s] y se surta en 10 días”. Ante dicha propuesta, la plenaria unánimemente se ratificó en su no aceptación (Cuaderno de Pruebas, folio 154). Igualmente, aparece la intervención de una de las delegadas del Espacio Nacional quien propuso “que se le dé voto de confianza a la Comisión Sexta (...) que tendr[ía] la responsabilidad de concertar con el gobierno la ruta metodológica, así como garantizar la realización [de] un análisis para revisar que los proyectos de normas presentados por el Gobierno estén en el marco de los acuerdos (...) [de] La Habana y además que dichos proyectos lleguen a las comisiones de su competencia la que definir[ía] la plenaria del Espacio Nacional”, aprobada mayoritariamente (Cuaderno de Pruebas, folio 155). Obra, Así mismo intervención del delegado del Ministerio acerca de la ausencia de acuerdo del planteamiento del Gobierno dejando abierta la posibilidad de reanudar el diálogo (Cuaderno de Pruebas, folio 155).

41 En el acta de la reunión se observa que el Ministerio presentó cuatro propuestas a la comisión Sexta: a. escogencia de 14 delegados para la evaluación y consulta de proyectos, b. escogencia de un representante de cada comisión, c. el representante de cada comisión debería mantener informado a los miembros de su trabajo así como de los proyectos de normas puestos a su consideración; y d. La comisión sexta estaría facultada para suscribir el acta de protocolización (Cuaderno de Pruebas, folio 195). Las propuestas fueron rechazadas por la comisión quien presentó una contrapropuesta en la que todos sus integrantes adelantarían cada consulta previa en un término de 32 días (Cuaderno de Pruebas, folio 196), ante lo cual la entidad reiteró la necesidad de que el proceso se surtiera con una comisión de máximo 20 personas y en un término no mayor de 10 días, debido al poco tiempo que el Gobierno y el Congreso tienen para la aprobación de las normas de la implementación del Acuerdo Final. Les recordó además, que éste era el término acordado con los pueblos y comunidades indígenas y con el pueblo Rom (Cuaderno de Pruebas, folio 197). Sin embargo, la Comisión no aceptó. Por lo tanto, la entidad presentó nuevamente una propuesta, en la que deliberarían los 50 miembros de la Comisión, pero no lo harían todos al mismo tiempo en Bogotá, sino que 20 de ellos estarían en Bogotá, mientras 30 restantes estarían en los territorios socializando los proyectos de normas. Aun así, nuevamente la Comisión no aceptó y la sesión se cerró sin acuerdos. La Comisión manifestó públicamente que en adelante las discusiones sobre la ruta metodológica las harían sólo con el Ministro o con el Viceministro, pero no con el Director de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (Cuaderno de Pruebas, folio 197 y 198).

42 Cuaderno de Pruebas, folio 11.

43 Destacó que verificó que los correos estuvieran funcionando y pertenecieran a los miembros del Espacio Nacional, envió distintos proyectos de ley y decreto. Así, el (ver verificación de correos electrónicos - Cuaderno de Pruebas, folios 226-311).

44 Cuaderno de Pruebas, folios 398-428.

45 El 30 de mayo de 2017 se envió correo a los miembros del Espacio Nacional con el fin de comunicarles acerca del cierre del plazo para la presentación de observaciones al Decreto Ley. Se indicó que “siendo las 23:59 pm del día 26 de mayo de 2017 y cerrado el plazo para presentar observaciones, comentarios y propuestas, y toda vez que no se presentó comentario alguno al articulado del anteproyecto del Decreto Ley ‘Por el cual se adoptan las medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el proceso para el acceso y formalización con el Fondo de Tierras’ por parte de los delegados del Espacio Nacional de Consulta Previa, razón por la cual se entiende que los textos presentados por el Gobierno Nacional se protocolizan en su integridad sin modificación alguna por parte del Espacio Nacional” (Cuaderno de Pruebas, folios 429 - 737).

46 Cuaderno de Pruebas, folios 521-545.

47 Cuaderno de Pruebas, folio 555.

48 Cuaderno de Pruebas, folios 558 - 560.

49 Cuaderno de Pruebas, folios 565-615.

⁵⁰ Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 25.

51 Expediente RDL 034, Cuaderno de Pruebas, folio 25.

52 Cuaderno de Pruebas, folio 618. El Ministerio sostuvo que la ruta metodológica estaba “compuesta por cuatro ejes: (i) realización de un congreso o el escenario que definiera cada una de las organizaciones en el cual los delegados de la MPC y sus respectivas Organizaciones recibirán de parte de las autoridades indígenas de base, el mandato para adelantar el análisis, concertación y protocolización de las iniciativas legislativas objeto de consulta;|| (ii) Conformación y funcionamiento de unas comisiones temáticas para analizar y concertar entre los Pueblos y Organizaciones Indígenas y el Gobierno Nacional, en particular la entidad proponente los textos normativos, bajo la coordinación del Ministerio del Interior. Para este eje se requería la conformación de equipos de trabajo que serán contratados por las cinco Organizaciones Indígenas (ONIC, OPIAC, CIT, AICO y Gobierno Mayor), de igual forma, la logística propia de las comisiones entendida como la locación, las ayudas audiovisuales y los refrigerios, fueron asumidas por la DAIRM en cumplimiento de sus funciones;|| (iii) Realización de sesiones de la Mesa Permanente de Concertación para la presentación y la protocolizar de cada una de las Iniciativas legislativas, presentadas en el marco de la Implementación de los Acuerdos de Paz.”

53 El plazo es prorrogable de mutuo acuerdo entre las partes con el fin de que se surtan las etapas de revisión y estudio, socialización, retroalimentación, concertación, hasta su protocolización entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas.

54 A través del Oficio OFI17-16909-DAI-2200 (Cuaderno de Pruebas, folio 625)

55 Cuaderno de Pruebas, folio 626 -632.

56 Cuaderno de Pruebas, folios 620, 633-670.

57 Cuaderno de Pruebas, folio 621.

58 Cuaderno de Pruebas, folio 621.

59 Cuaderno de Pruebas, folio 620.

60 Cuaderno de Pruebas, folios 687 - 697. Oficio OFII17-17408-DAI-2200, por medio del cual se “convoca a la reunión de comisión conjunta de concertación técnica de la Consulta del Proyecto de Decreto Ley del Ministerio de Agricultura ‘ordenamiento social de la propiedad y tierras rurales como parte de la Reforma Rural Integral’”.

61 Cuaderno de Pruebas, folios 618 - 624.

62 Cuaderno de Pruebas, folios 698 - 724.

63 Cuaderno de Pruebas, folios 725 - 761.

64 Al respecto, el Ministerio señaló que el artículo 10 del Decreto 2957 de 2010 “Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral para los derechos del Grupo étnico Rrom o Gitano”, el que prevé la conformación de la CNDPR como el “espacio de interlocución entre el Estado colombiano y el mencionado grupo étnico (...) integrado por las entidades del Gobierno del orden nacional y los representantes legales de cada una de las Kumpaño existentes en el país (...) elegidos de acuerdo a las costumbres y usos propios. Resaltando que el pueblo Gitano se encuentra organizado y asentado en 10 Kumpaño registradas ante el Ministerio del Interior (...) En ese sentido, cada Kumpaño cuenta con su representante el cual tiene asiento en la Comisión Nacional de Diálogo; para un total de 11 representantes Rrom con su respectivo suplente, quienes tienen asiento en el espacio de diálogo y concertación” (Cuaderno de Pruebas, folio 622).

65 Indicó que en ese espacio se “definieron aspectos generales de este procedimiento, sus etapas, duración y disponibilidad presupuestal” (Cuaderno de Pruebas, folio 622). Obra en el expediente copia del acta de fecha 27 y 28 de febrero de 2017, (Cuaderno de Pruebas, folio 822-828) así como de la convocatoria a sesión de la Comisión Nacional de Diálogo para el pueblo Rom de fecha 30 de marzo de 2017 (Cuaderno de Pruebas, folios 835-857).

66 Copia del acta de fecha 3, 4 y 5 de abril de 2017 (Cuaderno de Pruebas, folios 857-878).

67 Copia del oficio de radicación de fecha 12 de mayo de 2017, ante la secretaria Técnica de la CNDPR del Proyecto de Decreto ley “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”, así como copia del decreto radicado y memoria justificativa (Cuaderno de Pruebas, folios 883-917). Además, obra copia del documento de fecha 15 de mayo de 2017, por el cual se remite a los delegados de la CNDPR el oficio de radicación y del texto del Proyecto de Decreto ley, memoria justificativa y convocatoria al espacio. (Cuaderno de Pruebas, folio 918)

68 Copia de ayuda memoria de la presentación del Proyecto de Decreto ley “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”. (Cuaderno de Pruebas, folios 919 - 929)

69 Cuaderno de Pruebas, folio 622. A pesar de que el Ministerio indicó que adelantó tal reunión, no estableció la fecha en la que llevó a cabo.

70 Cuaderno de Pruebas, folio 622. A pesar de que el Ministerio indicó que adelantó tal reunión, no estableció la fecha en la que llevó a cabo.

71 Acta de 24 y 25 de mayo de 2017 de discusión y protocolización del Decreto ley “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” (Cuaderno de Pruebas, folios 934-940). En el acta consta que “en atención al ejercicio técnico adelantado el día 25 de mayo de 2017, con el equipo asesor del pueblo Rrom y posteriormente con los delegados de la Comisión de Diálogo y la ANT - MADR, se acuerda incluir en el proyecto de Decreto Ley (...) el siguiente artículo con miras al reconocimiento de derechos y participación del pueblo Rrom-Gitano: ‘Programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom. El Gobierno Nacional implementará el acceso integral a tierras a través de un programa especial con enfoque diferencial, para el Pueblo Rrom-Gitano, en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, que garantice su pervivencia como comunidad pueblo, el respeto a

sus referentes culturales, sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida. El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 18 y 19 del presente decreto ley.”

72 Acta de 24 y 25 de mayo de 2017 de discusión y protocolización del Decreto ley "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" (Cuaderno de Pruebas, folios 934-940).

73 ACUERDO 02 DE 2015 (Julio 22) Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte

Constitucional “Artículo 34. Reglas para las deliberaciones. El estudio en Sala de las ponencias de fallo se sujetará a las siguientes reglas: (...) 8a. Cuando el proyecto o estudio tenga la mayoría legal de los votos de los magistrados pero no la unanimidad, a cada uno de los disidentes se le concederá el plazo de cinco (5) días para aclarar o salvar su voto, contados a partir del día siguiente a la recepción en su despacho de la copia de la providencia respectiva. Si el proyecto principal no obtiene en la Sala ese mínimo de votos, el proceso pasará al magistrado que corresponda en orden alfabético de apellido entre el grupo de los magistrados mayoritario, para que redacte el nuevo proyecto o el fallo definitivo, en el que se exponga la tesis de la mayoría. El magistrado ponente original podrá conservar la ponencia cuando concurra con la mayoría en las decisiones principales del fallo. Cuando como consecuencia de las deliberaciones hayan de efectuarse ajustes a la ponencia, el magistrado sustanciador dispondrá de diez (10) días para depositar en la Secretaría el texto definitivo”

74 Documento suscrito por Claudia Isabel González Sánchez.

75 Cuaderno 2, folio 547.

76 Cuaderno 2, folio 604.

77 La Primera intervención tuvo lugar el 11 de julio de 2017 y el segundo el 21 de julio 2017.

78 Miguel Samper Strouss.

79 Cuaderno 2, folio 391.

80 Cuaderno 2, folio 393.

81 Cuaderno 2, folio 394.

82 Intervención suscrita por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras recibida en la Secretaría de la Corte Constitucional el 21 de julio de 2017 y remitida al despacho de la Magistrada Sustanciadora el 24 de julio. Visible a folios 566 a 583 del Cuaderno 3.

83 Cuaderno 3, folio 568.

84 Cuaderno 3, folio 568.

85 Cuaderno 3, folio 568.

86 Cuaderno 3, folios 568 y 569.

87 Cuaderno 3, folio 569. La agencia añade que la creación de jueces agrarios y del procedimiento judicial “requieren de otro cuerpo normativo que en este momento está siendo preparado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y que será sometido a consideración del Congreso de la República próximamente”.

88 Cuaderno 3, folio 569.

89 Cuaderno 3, folio 569.

90 Cuaderno 3, folio 579. Se refiere específicamente al artículo 42 en el que se dispone que “el ordenamiento social de la propiedad rural respetará y garantizará en los territorios étnicos la autonomía y autodeterminación de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, comunidades, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras” y el artículo 59 sobre el Procedimiento Único.

91 Cuaderno 3, folio 579.

92 Cuaderno 3, folio 579. Se pronuncian en particular sobre el artículo 55 sobre la concertación de mecanismos alternativos de solución de conflictos con las comunidades y pueblos indígenas y señala que tal disposición fue resultado de la consulta previa “y en ningún caso pretende excluir, como lo señala la PGN, a un grupo poblacional”.

93 Cuaderno 2, folio 66.

94 Mediante documento suscrito por Carlos Alfonso Negret Mosquera, Defensor del Pueblo.

95 A través de escrito firmado por Gustavo Gallón Giraldo, Director; Jhenifer Mojica Flórez, Subdirectora de Litigio y Protección Jurídica; Juan Carlos Ospina Rendón, Coordinador de Incidencia Nacional y Jorge Abril Maldonado, Consultor de Incidencia Nacional.

96 Cuaderno 2, folio 427.

97 Cuaderno 2, folio 433.

98 Cuaderno 2, folio 433.

99 Cuaderno 2, folio 434.

100 Cuaderno 2, folio 437.

101 Cuaderno 2, folio 438.

102 Cuaderno 2, folio 439.

103 Cuaderno 2, folio 441: “La garantía del derecho al territorio para los y las campesinas implica, por ser el resultado de una conexión entre la población rural y el espacio en que desarrollan su proyecto de vida, la necesidad de que como grupo poblacional sean el eje de la toma de decisiones respecto de la implementación de planes, programas y proyectos en su territorio y es una obligación del Estado reconocer sus formas asociativas su relación con el territorio y sus necesidades básicas insatisfechas en relación con su entorno y su modo de vida”.

¹⁰⁴ El escrito de intervención está suscrito por Julieta Lemaitre Ripoll, Antonio Barreto Rozo, Jorge González Jácome, Julián Carrero, Laura Sofía Zambrano, José Elías Turizo, Helkin Hernández, Rafael Mendoza y Mariana Sanz de Santamaría.

105 Cuaderno 1, folios 229-230.

106 Cuaderno 1, folio 230

107 Cuaderno 1, folio 231.

108 Cuaderno 1, folio 231.

109 Cuaderno 1, folio 237.

110 El documento a nombre de la Ruta Pacífica de las Mujeres está suscrito por Esther María Gallego Zapata y Alejandra Coll Agudelo,

Coordinadora Nacional y asesora Jurídica respectivamente de la Ruta Pacífica de las Mujeres.

111 A través de su Vicepresidente de Asuntos Jurídicos, señor Alberto Echavarría Saldarriaga.

112 Cuaderno 1, folio 256.

113 Cuaderno 1, folio 257.

114 Mediante documento firmado por Marco Romero Silva, Director General; Fernando Vargas Valencia, Coordinador de Incidencia Jurídica; Ingrid Paola Hurtado, Coordinadora del Equipo de Tierras; Carlos Enrique Núñez, Luis Fernando Sánchez, Emilio Lagos Bruce, analistas de incidencia jurídica; y Josué David Soto, asistente de incidencia jurídica.

115 Cuaderno 1, folio 267.

116 Cuaderno 1, folio 269.

117 Cuaderno 1, folio 273.

118 Cuaderno 1, folio 273.

119 Mediante documento suscrito por Laura Victoria Gómez Correa.

120 A través de escrito firmado por Julio César López Jamioy, Coordinador General de la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC); Eduardo Alberto Estrada, Coordinador General de Autoridades Indígenas de Colombia “Por la Pacha Mama” (AICO) y Geremías Torres Izquierdo, Delegado Nacional de la Confederación Indígena Tayrona (CIT) para la Mesa Permanente de Concertación.

121 Cuaderno 1, folio 379.

122 Cuaderno 1, folio 380.

123 Cuaderno 1, folio 373.

124 Cuaderno 1, folio 373.

¹²⁵ Cuaderno 1, folio 374.

126 Cuaderno 1, folio 377.

127 Cuaderno 1, folio 378.

128 Cuaderno 1, folios 376-378.

129 Mediante Diana Carolina Sánchez Zapata Clara Inés Atehortua Arredondo Adriana María Sanín Vélez, integrantes de la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

130 Cuaderno 1, folio 406.

131 Cuaderno 1, folio 407. Los intervinientes señalan que las condiciones previstas en los numerales 4º y 5º del artículo 4º del decreto ley, excluyen a pequeños agricultores que debido a circunstancias como el conflicto, el desplazamiento forzado y la carencia de suelo rural cultivable han emprendido ocupaciones indebidas. Del mismo modo, la imposibilidad de contar con otros medios de sostenimiento han llevado a que los agricultores recurran a los cultivos ilícitos (Cuaderno 1, folio 409).

132 Cuaderno 1, folios 412 y 413. Al respecto remite a lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011, artículo 2: “El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la

correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Parágrafo nuevo. En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio”.

133 Cuaderno 1, folio 414.

134 Cuaderno 1, folio 417.

135 Cuaderno 1, folio 421.

136 Cuaderno 1, folio 422.

137 Cuaderno 1, folio 423.

¹³⁸ A través de documento suscrito por Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho y Víctor Manuel Buitrago González y Jenner Alonso Tobar Torres, docentes de la misma Facultad.

139 Cuaderno 1, folio 433.

140 Cuaderno 1, folio 433.

141 La intervención es suscrita por los delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa, Ronald José Valdés Padilla y Yolanda García Luango.

142 Cuaderno 1, folio 157.

143 Cuaderno 1, folio 159.

144 Cuaderno 1, folio 161.

145 Cuaderno 1, folio 162.

146 Cuaderno 1, folios 168-169.

147 Cuaderno 1, folios 173.

148 Cuaderno 1, folio 175.

149 Cuaderno 1, folio 185.

150 Mediante documento firmado por Rocío del Pilar Peña Huertas, docente de carrera de la Universidad del Rosario; Tania Bonilla Matiz, Alejandro Abondano Romero y María Mónica Parada Hernández, investigadores del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.

151 Cuaderno 2, folio 456.

152 Cuaderno 2, folio 456.

153 Cuaderno 2, folio 461.

154 Cuaderno 2, 462.

155 Luz Mery Panche.

156 Cuaderno 2 folio 482.

157 Cuaderno 2, folio 484

158 El documento se remite a nombre institucional, sin ninguna firma individual.

159 Cuaderno 2, folio 492.

160 Cuaderno 2, folio 492.

161 Cuaderno 2, folio 494.

162 Jairo Estrada Álvarez.

163 Cuaderno 2 folio 503.

164 Cuaderno 2, folio 510.

165 Cuaderno 2, folio 524

166 Cuaderno 2, folio 527.

167 Cuaderno 2, folio 538.

168 El escrito de intervención lo suscriben 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.

169 Rodrigo Uprimny Yepes

170 Documento suscrito por Sergio Camilo Sánchez Gaitán, profesor del Departamento de Derecho Constitucional.

171 Carmenza Gómez Ortega.

172 Cuaderno 2, folio 691.

173 El documento de intervención está suscrito por el director nacional, Juan de Dios Mosquera, en representación de la Asociación Movimiento Nacional por los Derechos Humanos de las Comunidades Afrocolombianas - CIMARRON-.

174 Cuaderno 3, folio 585.

175 Cuaderno 3, folio 587.

176 Cuaderno 3, folio 587.

177 Cuaderno 3, folio 587.

178 Cuaderno 3, folio 588.

179 Cuaderno 3, folio 588.

180 Cuaderno 2, folio 376.

181 Cuaderno 2, folio 384.

182 Iván Cepeda Castro, Alirio Uribe Muñoz, Alberto Castilla Salazar, Víctor Correa Vélez (congresistas del Polo Democrático), Ángela María Robledo (congresista del partido Alianza Verde), Blanca Irene López (Corporación Jurídica Yira Castro), Eberto Díaz Montes (Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria), Jhenifer Mojica Flórez (Comisión Colombiana de Juristas), Christian Orlando Mantilla (Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular), Deisy Yuliana Henao Montoya (Coalición de Movimiento y Organizaciones Sociales de Colombia - COMOSOC), Olga Silva (Humanidad Vigente Corporación Jurídica), David Alirio Uribe (Corporación Colectivo Agrario Abya Yala), Luz Mery Panche (Coordinación Étnica Nacional de Paz - CENPAZ), Franklin Castañeda Villacob (Comité de Solidaridad con Presos Políticos - CSPP), Edilia Mendoza Roa, Matilde Mora Poveda, Luz Amparo Vásquez, Andrea Lopera Lombana, Adriana Lizeth López Rojas, Paola Alejandra Galindo y Adriana Fuentes

183 Cuaderno 1, folio 307.

184 Cuaderno 1, folio 307.

185 Cuaderno 1, folio 308.

186 Cuaderno 1, folio 308

187 Cuaderno 1, folio 309.

188 Cuaderno 1, folio 309.

189 Cuaderno 1, folios 337-338.

190 Cuaderno 2, folio 501.

191 Cuaderno 2, folio 502.

192 A través de escrito firmado por el señor Edward Daza Guevara, apoderado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

193 Cuaderno 3, folio 5.

194 Como anexo de la intervención del Ministerio de Agricultura se adjuntó un informe elaborado por la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria denominado "Evaluación de Operaciones y Resultados de los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios" cuyo objetivo era revisar las operaciones de dichos procedimientos durante la vigencia de la Ley 160 de 1994, analizar los procesos y determinar los efectos que ha tenido en el sector agropecuario.

195 Cuaderno 3, folio 34.

196 Cuaderno 3, folio 34.

197 Cuaderno 3, folio 6.

198 Cuaderno 3, folios 8 y 9.

199 Cuaderno 3, folios 10 y 11.

200 En su respuesta, el Ministerio listó los siguientes componentes del punto 1 del Acuerdo Final: "Numeral 1.1.1. del Acuerdo Final: crear un Fondo de Tierras en beneficio de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una

distribución equitativa de la tierra, que dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación. -Numeral 1.1.2. del Acuerdo Final: crear un subsidio integral para la compra de tierras y una nueva línea de crédito especial para la compra de tierras como mecanismos para promover el acceso a la tierra. -Numeral 1.1.3 del Acuerdo Final: Establece las personas beneficiarias del Plan de Adjudicación gratuita del subsidio integral y del Crédito Especial para compra de tierra. -Numeral 1.1.4. del Acuerdo Final: el acceso integral a tierras, como medida para desarrollar los principios de bienestar y buen vivir, lo que conlleva a planes de acompañamiento de vivienda, asistencia técnica provisión de bienes públicos, entre otros. - Numeral 1.1.5. del Acuerdo Final: necesidad de garantizar los derechos de propiedad de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, a través de la formalización progresiva de predios rurales con una meta de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural. -Numeral 1.1.6. del Acuerdo Final: establece que la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita, el subsidio integral para compra y los baldíos formalizados deberán ser inalienables e inembargables por un periodo de 7 años. - Numeral 1.1.8. del Acuerdo Final: crear mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra para garantizar la protección efectiva del derecho a la propiedad en el campo” (Cuaderno 3, folio 11).

201 Cuaderno 3, folio 13.

202 Cuaderno 3, folio 14.

203 Cuaderno 3, folio 16.

204 Cuaderno 3, folio 17.

205 Cuaderno 3, folio 18.

206 Mediante documento suscrito por el señor Guillermo Forero Álvarez, apoderado de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

207 Cuaderno 3, folios 360 y 361.

208 Cuaderno 3, folio 361.

209 Cuaderno 3, folio 378.

210 Cuaderno 3, folio 379.

211 Cuaderno 3, folios 382 y 383.

212 Cuaderno 3, folio 383.

213 Cuaderno 3, folio 390.

214 Cuaderno 3, folio 392.

215 Cuaderno 3, folio 392 y 393.

216 Mediante su decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Luquegi Gil Neira.

217 M.P. María Victoria Calle Correa.

218 Cuaderno 3, folio 399.

219 Sentencias C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos y C-077 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

220 Cuaderno 3, folio 411.

221 Cuaderno 3, folio 413.

222 El documento allegado en representación del Consejo Gremial Nacional (CGN) está suscrito por Santiago Castro Gómez y Jens Mesa Dishington, Presidente y Vicepresidente respectivamente del Consejo Gremial Nacional.

223 Cuaderno 3, folios 469 y 470.

224 El documento es suscrito por Gregorio Mesa Cuadros, docente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

225 Cuaderno 3, folio 510.

226 Cuaderno 3, folio 507.

227 Cuaderno 3, folio 510.

228 Cuaderno 3, folio 510.

229 La intervención fue presentada inicialmente como acción pública de inconstitucionalidad. Mediante auto del 19 de octubre de 2017, la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger dispuso remitir al despacho de la Magistrada Sustanciadora tal demanda para que fuera tenida en cuenta como intervención ciudadana dentro del radicado RDL-034.

230 Cuaderno 4, folios 320 a 321.

231 Cuaderno 4, folios 320 a 321.

232 Cuaderno 4, folio 322.

233 Cuaderno 2, folio 760.

234 Salvo la expresión “operativo expedido por la Agencia Nacional de Tierras”, contenida en el Parágrafo 2º la cual se solicita declarar inexecutable.

235 Salvo la expresión “seguirá los lineamientos señalados por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras”, contenida en su parágrafo, la cual se solicita declarar inexecutable.

236 Salvo la expresión “que expida el Director General de la Agencia Nacional de Tierras”, la cual se solicita declarar inexecutable.

237 Salvo la expresión “sin que se exija lo previsto en el inciso anterior”, la cual se solicita declarar inexecutable.

238 Respecto de los requisitos formales, el Procurador General estima que se satisfacían (i) la existencia de una motivación conexas con las medidas adoptadas a partir del título del decreto ley y (ii) el señalamiento de la fuente de las facultades extraordinarias utilizadas y la consecuente jerarquía normativa del acto expedido. Por otra parte, en cuanto a los requisitos de carácter competencial, señaló que: (i) se cumple con el aspecto temporal, toda vez que la normatividad estudiada se expidió el 29 de mayo de 2017, dentro del lapso de las facultades legislativas extraordinarias para la paz; (ii) se configura la conexidad teleológica porque uno de los puntos centrales del Acuerdo Final fue el referente a la reforma rural integral; (iii) se respetan las limitaciones competenciales, en la medida en que el decreto ley expedido no constituye un código pues no pretende agotar íntegramente la materia del Derecho Agrario. Así, en sentido estricto, no se trata de un código ni de ninguna de las leyes especiales que conforman los límites para la expedición de los decretos leyes que se fundamentan en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016.

239 Entre los aspectos relacionados con las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho que se contemplan en el Decreto 902 de 2017, se destacan varios elementos de la fase judicial del Procedimiento Único regulado en el decreto ley, entre los que se encuentran: (i) las autoridades y normas del proceso judicial; (ii) el valor probatorio de los elementos probatorios; (iii) las acciones de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación de tierras; (iv) la acción de nulidad agraria en relación con los actos administrativos que declaren la titulación y saneamiento y formalicen la propiedad a los poseedores; (v) la competencia del juez de instancia para aplicar oficiosamente las normas en beneficio de la parte interesada y reconocer derechos e indemnizaciones extra y ultra petita cuando se trate sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito; (vi) la integración normativa de la fase judicial del procedimiento único; (vii) la acumulación procesal y suspensión de procedimientos judiciales donde se hallen comprometidos predios rurales. Así mismo, el Procurador General resaltó otros asuntos que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho, a saber: (i) el cambio de competencia, de judicial a administrativa y a elección del interesado, para procesos de formalización de la propiedad rural sobre inmuebles; (ii) la legitimación por activa de la ANT para pedir la formalización ante el juez competente; (iii) el criterio de prevalencia de lo rural para efectos de la calificación de la naturaleza del proceso y determinación de la competencia; y (iv) los mecanismos alternativos de solución de controversias.

240 Acerca de la urgencia como elemento para establecer la estricta necesidad, la Vista Fiscal señala que se trata de un criterio rector de uso excepcional de las facultades presidenciales para la paz, “debe ser aplicado con un rigor flexible conforme la materia regulada. Habrá de emplearse con mayor rigor en relación con medidas que requieran una especial deliberación democrática, y se flexibilizaría ante aquellas que no exijan tal condición. Lo anterior, por cuanto una medida que necesita una especial importancia deliberativa sólo podría regularse por decretos con fuerza de ley, en los eventos que resultara sumamente urgente para la implementación de los acuerdos de paz o, lo que es lo mismo, que su falta de implementación inmediata pudiere amenazar el proceso de paz en sí mismo.”

241 La Procuraduría General de la Nación destaca que la norma objeto de análisis tiene la posibilidad de generar “una afectación directa a los pueblos étnicos, especialmente porque regula de manera integral las formas de acceso y formalización de la propiedad de la tierra rural” (Cuaderno 2, folio 714).

242 Al respecto, el Procurador General encuentra que “la Consulta fue realizada en la Mesa Permanente de concertación con los pueblos indígenas, siguiendo una ruta metodológica acordada por las partes, con algunos problemas serios que entorpecieron el curso del proceso pero que fueron superados gracias a la voluntad de recuperar la senda marcada por los mandatos del principio de buena fe.). Esa Consulta terminó en acuerdos importantes que fueron introducidos en el Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017.” (Cuaderno 2, folios 714 y 715)

243 Cuaderno 2, folio 715. Para fundamentar dicha afirmación, el Ministerio Público transcribe parte de la respuesta del Ministerio del Interior que obra en las pruebas allegadas al presente proceso.

244 Solicita que se condicione su exequibilidad en el entendido que el deber de respetar los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas se extiende también a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras, y raizales.

245 Solicita que se condicione su exequibilidad a que la exclusión del pago de cualquier contraprestación por acceso y/o formalización se extiende también a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras, y raizales.

246 El Procurador General solicita declarar la exequibilidad condicionada del artículo 13 bajo el entendido de que “en lo referente a los pueblos y comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, los criterios de priorización que rigen el módulo étnico en el RESO serán los similares o equivalentes que rigen para las comunidades indígenas, entre ellos los establecidos en el Decreto 1745 de 1995 y las sentencias judiciales, con prevalencia de los Planes de Vida, Planes de Salvaguarda o sus equivalentes”.

247 Solicita que se condicione la exequibilidad de su literal f) bajo el entendido de que dicha variable también abarca la situación de los campesinos que se encuentren al interior de las tierras comunales de comunidades negras, afrodescendientes y palenqueras y raizales, o de reservas constituidas por entidades públicas destinadas a esas comunidades étnicas, así como los casos en que los campesinos hayan llegado a acuerdos amistosos con las autoridades de dichas comunidades étnicas.

248 Solicita declarar la exequibilidad condicionada del artículo 18, bajo el entendido que los bienes y recursos destinados a la subcuenta de tierras para dotación a comunidades indígenas cubre realmente a todas las comunidades étnicas y no sólo a las comunidades indígenas.

249 El Ministerio Público solicita que se condicione la exequibilidad del artículo 19 bajo el entendido que la destinación de recursos y bienes del Fondo de Tierras para el saneamiento de resguardos y reservas indígenas en relación con predios al interior de dichos resguardos y reservas ocupados por personas que no pertenecen a dichas comunidades indígenas, cubre también a las demás comunidades étnicas cuando presenten la misma situación de ocupación de predios al interior de sus tierras comunales por personas que no pertenecen a dichas comunidades.

250 Solicita declarar la exequibilidad del artículo 22 bajo el entendido que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras únicamente para fines de administración, además de los bienes destinados para las comunidades indígenas, aquellos que de una u otra manera se encuentran destinados a las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, entendidos como propiedad colectiva en los términos del artículo 63 de la Constitución Política.

251 Solicita que se condicione la exequibilidad del artículo 23 bajo el entendido que, en los casos en los que se trate de predios colindantes con resguardos indígenas y propiedades comunales de comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras, raizales y Rom, el proyecto productivo tendrá en cuenta además que no se generen afectaciones medioambientales en dichos territorios.

252 Solicita que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 64 dicha norma en el entendido en que el registro de títulos colectivos que ordenará la Agencia Nacional de Tierras a las correspondientes Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos también cubre a las demás comunidades étnicas.

253 Dicha norma establece que el Gobierno Nacional concertará con representantes de los pueblos indígenas los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que los afectan en relación con sus derechos de propiedad y adoptará instrumentos alternativos de solución de controversias.

254 Concretamente la expresión “operativo expedido por la Agencia Nacional de Tierras”, contenida en el Parágrafo 2º.

255 Concretamente la expresión “seguirá los lineamientos señalados por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras”, contenida en su parágrafo.

256 Concretamente la expresión “que expida el Director General de la Agencia Nacional de Tierras”.

257 Cuaderno 2, folio 727.

258 Cuaderno 2, folio 731 y 732.

259 Los ejes temáticos y las preguntas orientadoras constan en el Auto 363 de 2017 visible a Cuaderno 3, folios 607 a 609.

260 En el auto de convocatoria a la audiencia pública se propusieron las siguientes preguntas: “¿En este caso, el uso de las facultades extraordinarias establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2016, para la expedición de decretos con fuerza de ley cumple con los criterios previstos por la jurisprudencia constitucional para este tipo de facultades?

¿Existen circunstancias urgentes o imperiosas que justifiquen la utilización de las facultades extraordinarias establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2016 para la expedición de decretos con fuerza de ley? ¿Cuáles son estas circunstancias?

¿Cuál es la incidencia de factores como la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados y la buena fe en la implementación de los acuerdos en el análisis de estricta necesidad que debe llevar a cabo esta Corporación?

¿Considera que el contenido de esta norma es instrumental y por lo tanto se refiere a mecanismos para implementar un régimen existente o, por el contrario, genera un nuevo régimen agrario?

De considerarse un nuevo régimen con implicaciones sustantivas al acceso de la tierra rural ¿cuál sería el escenario para garantizar el suficiente debate democrático en la iniciativa?

¿Cómo se inserta este cuerpo normativo con los demás existentes en torno a la propiedad de la tierra y cuál es su valoración sobre el nivel de legitimidad democrática que estas transformaciones necesitan? En particular, ¿cómo se relaciona esta normativa con la Ley 160 de 1994?

Teniendo en cuenta que una de las consideraciones del Gobierno para expedir este decreto ley es que la “irregularidad e informalidad en la propiedad de la tierra deben ser atendidas de manera urgente en zonas de conflicto, como una especial garantía de no repetición”, ¿cómo se inscribe esta medida en el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición?

261 La intervención en la audiencia fue presentada por escrito mediante documento suscrito por Juan Carlos Cortés González, Viceprocurador General de la Nación, con funciones de Procurador General de la Nación, radicado el 24 de agosto de 2017; visible a folios 203 a 214 del Cuaderno de escritos de intervención audiencia pública del 16 de agosto de 2017.

262 Cuaderno 4, folio 204.

263 Cuaderno 4, folio 205.

264 Cuaderno 4, folio 205.

265 Cuaderno 4, folio 207. “y por ende que sus efectos [son] graduales y extendidos en el tiempo [...], hace que la medida no pueda catalogarse como urgente [...],

266 Cuaderno 4, folio 207.

267 Cuaderno 4, folio 208.

268 Cuaderno 4, folio 208.

269 Cuaderno 4, folio 208.

270 Cuaderno 4, folio 210.

271 Cuaderno 4, folio 211.

272 La intervención en la audiencia fue acompañada de un documento suscrito por Jens Mesa Dishington, Presidente ejecutivo de Fedepalma, radicado el 16 de agosto de 2017, visible a folios 18 a 26 del Cuaderno de escritos de intervención audiencia pública del 16 de agosto de 2017.

273 Cuaderno 4, folio 19.

274 Cuaderno 4, folio 20.

275 Cuaderno 4, folio 22.

276 Cuaderno 4, folio 22.

277 Cuaderno 4, folio 22.

278 Cuaderno 4, folio 24.

279 La intervención en la audiencia fue allegada por escrito mediante documento visible a folios 101 a 107 del Cuaderno 4.

280 Cuaderno 4, folio 101.

281 Cuaderno 4, folio 101.

282 Cuaderno 4, folio 102.

283 Cuaderno 4, folio 103.

284 Cuaderno 4, folio 103.

285 Cuaderno 4, folio 104.

286 Para este eje temático se formularon las siguientes preguntas orientadoras: “¿Cómo se inserta este cuerpo normativo con los demás existentes en torno a la propiedad de la tierra? En particular, ¿cómo se relaciona esta normativa con la Ley 160 de 1994? ¿Existe articulación entre el régimen de acceso a la tierra contemplado en el Decreto Ley con el de restitución previsto en la Ley 1448 de 2014?

¿Cuáles son las implicaciones del cambio de régimen de acceso a la tierra hacia el sistema de oferta contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017?

¿Cuáles son las implicaciones del nuevo régimen para el acceso a la tierra de los campesinos, trabajadores y los derechos de terceros, así como para las víctimas del conflicto?

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

¿Cuáles son las implicaciones constitucionales de que personas jurídicas sean destinatarias de acceso a tierra y formalización a título gratuito?

¿Cuáles son las implicaciones constitucionales del cambio de régimen de acceso a la tierra rural respecto de los bienes baldíos para su reconocimiento y adjudicación?”.

287 La intervención fue acompañada de un documento radicado no. 20171130202431 suscrito por el señor Edward Daza Guevara, Coordinador Grupo de Atención de Procesos Judicial de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, visible a folios 93 a 99 del Cuaderno 4.

288 Cuaderno 4, folio 96.

289 Cuaderno 4, folio 97.

290 Cuaderno 4, folio 98.

291 La intervención en la audiencia también fue presentada por escrito mediante documento radicado no. 2017000531661 del 22 de agosto de 2017, suscrito por el señor Miguel Samper Strouss, Director General de la Agencia Nacional de Tierras, visible a folios 133 a 142 del

Cuaderno 4.

292 Cuaderno 4, folio 135.

293 Cuaderno 4, folio 141.

294 La intervención en la audiencia también fue presentada por escrito mediante documento radicado el 16 de agosto de 2017, suscrito por el señor Luis Alejandro Jiménez Castellanos, Presidente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia, visible a folios 10 a 17 del Cuaderno 4.

295 Cuaderno 4, folio 12.

296 Cuaderno 4, folio 13.

297 Cuaderno 4, folio 13.

298 Cuaderno 4, folios 13-14.

299 Cuaderno 4, folio 16.

300 Cuaderno 4, folio 17.

301 La intervención en la audiencia también fue presentada por escrito a través de un documento radicado el 16 de agosto de 2017, visible a folios 35 a 49 del Cuaderno 4.

302 Cuaderno 4, folio 37.

303 Cuaderno 4, folio 40.

304 La interviniente no aportó ningún escrito después de la audiencia pública.

305 Carlos Duarte Torres no presentó ningún escrito después de la audiencia pública.

306 Además de lo expuesto durante la audiencia, una versión escrita de la intervención fue radicada el 16 de agosto de 2017 visible a folios 27 a 33 del Cuaderno 4.

307 Cuaderno 4, folio 27.

308 Cuaderno 4, folio 28.

309 Cuaderno 4, folio 30.

310 Cuaderno 4, folio 30.

311 Cuaderno 4, folio 31.

312 Al respecto citan las Sentencias C-623 de 2015 y SU426 de 2016.

313 Cuaderno 4, folio 33.

314 En el auto de convocatoria a la audiencia pública se propusieron como preguntas orientadoras de este eje temático las siguientes: “¿La necesidad de adoptar normas para la implementación del Acuerdo Final en uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo habilita la posibilidad de hacer ajustes y modificaciones a los procedimientos e instancias para surtir la consulta previa con las comunidades étnicas?

Desde el derecho comparado, ¿cómo se ha comprendido el tema de la representatividad de las comunidades étnicas en consultas de carácter nacional?

Desde el derecho comparado, ¿cuáles son las metodologías admisibles para adelantar una consulta previa?

¿En qué momento se entiende satisfecha la obligación del Estado de adelantar una consulta previa? Para ello describa las etapas, explique cuáles son sus contenidos mínimos y como se entienden satisfechos.

¿En particular, considera que el Estado puede cumplir con las obligaciones que le impone la consulta previa mediante el uso de herramientas de comunicación como el correo electrónico?

¿Para la aprobación del Decreto Ley 902 del 2017 qué procedimiento se surtió para realizar la consulta previa y a quién se consultó?

Desde su valoración, ¿considera que en este proceso el derecho a la consulta fue respetado a todas las comunidades que eventualmente deberían haber sido consultadas?

En particular, ¿el procedimiento surtido por el Ministerio del Interior para someter a consulta previa el proyecto de Decreto Ley 902 de 2017 con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras cumple con los estándares fijados por la jurisprudencia constitucional sobre la garantía de la consulta previa?

¿La eventual ausencia de consulta previa respecto del Decreto Ley 902 de 2017 tendría el alcance de afectar la constitucionalidad de todo el articulado del Decreto Ley o solo de disposiciones específicas del mismo?”.

315 Además de la intervención durante la audiencia, el Ministerio del Interior allegó un documento suscrito por el señor Guillermo Rivera Flórez, Ministro del Interior, visible a folios 110 a 132 del Cuaderno 4 y que tiene como anexos dos carpetas independientes de 358 y 1024 folios cada uno.

316 Cuaderno 4, folio 113.

317 Cuaderno 4, folio 113.

318 Cuaderno 4, folio 113.

319 Cuaderno 4, folio 116.

320 Cuaderno 4, folio 117.

321 Cuaderno 4, folio 117.

322 Cuaderno 4, folio 117.

323 Cuaderno 4, folio 123.

324 Cuaderno 4, folio 125.

325 Cuaderno 4, folio 125.

326 Cuaderno 4, folio 125.

327 Cuaderno 4, folio 125.

328 Cuaderno 4, folio 125.

329 La intervención en la audiencia fue acompañada de la presentación de diapositivas impresas visibles a folios 50 a 57 del Cuaderno de escritos de intervención audiencia pública del 16 de agosto de 2017, de un documento suscrito por Miryam Chamorro Caldera, representante legal de las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia-Gobierno Mayor, visible a folios 57 a 61 del Cuaderno de escritos de intervención audiencia pública del 16 de agosto de 2017 y un documento denominado “ Compilación propuestas normativas indígenas Fast Track Mesa Permanente de Concertación”, visible a folios 62 a 78 Cuaderno 4.

330 Cuaderno 4, folio 54.

331 La intervención de la audiencia estuvo acompañada de un escrito allegado por Ronald José Valdés Padilla, delegado del Espacio Nacional de Consulta Previa, el 17 de agosto de 2017, visible a folios 143 a 147 del Cuaderno 4 y sus anexos visibles a folios 148 a 183.

332 Cuaderno 4, folio 144.

333 Cuaderno 4, folio 145.

334 Cuaderno 4, folio 145.

335 Cuaderno 4, folio 147.

336 Las preguntas planteadas fueron: “¿Se afecta el derecho al debido proceso cuando la formalización de la tierra no se hace mediante el uso de facultades jurisdiccionales, sino que la titulación de la misma se realiza mediante acto administrativo sujeto a potencial control judicial y no mediante sentencia?

¿Cuáles con las implicaciones de la unificación de los diferentes procesos vinculados con la propiedad agraria en el procedimiento único estipulado en la normativa que se estudia?

¿La disposición de un procedimiento único para el ordenamiento social de la propiedad constituye el establecimiento de una jurisdicción agraria?

¿Qué implicaciones tiene la nueva normativa respecto de las disposiciones vigentes en materia de extinción de dominio y expropiación y considera usted este asunto se ajusta a la Constitución?

¿Qué implicaciones tiene el Decreto Ley 902 de 2017 sobre del acceso a la justicia respecto de la representación legal de la población

campesina en la etapa judicial del procedimiento único?

¿Qué implicaciones tiene la normativa revisada en los procedimientos de restitución de tierras regulado en la Ley 1448 de 2011 y en la garantía del derecho a la restitución?

¿Cuáles de las competencias asignadas al procedimiento único deberían tener reserva judicial y cuáles pueden ser adelantadas por la administración?"

337 La Defensoría presentó un escrito suscrito por la señora Paula Robledo Silva, Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, visible a folios 199 a 202 del Cuaderno 4.

338 Cuaderno 4, folio 200.

339 Cuaderno 4, folio 203.

340 La intervención en la audiencia se acompañó de un escrito suscrito por el señor Juan Antonio Nieto Escalante, director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, radicado no. 8002017EE10066-01 - F:1 - A:0, del 16 de agosto de 2017; visibles a folio 1 a 9 del Cuaderno 4.

341 Cuaderno 4, folio 9.

342 Cuaderno 4, folio 1.

343 Cuaderno 4, folio 1.

344 Cuaderno 4, folio 2.

345 Cuaderno 4, folio 3.

346 Cuaderno 4, folio 4.

347 Cuaderno 4, folio 4.

348 Cuaderno 4, folio 5.

349 Cuaderno 4, folio 8.

350 La intervención también fue allegada por escrito radicado el 14 de agosto de 2017, visible a folios 215 a 312 del Cuaderno 4.

351 Cuaderno 4, folio 216.

352 Cuaderno 4, folio 217.

353 Cuaderno 4, folios 218 y 219.

354 Cuaderno 4, folio 220.

355 Cuaderno 4, folio 222.

356 Cuaderno 4, folio 88.

357 Cuaderno 4, folio 88.

358 Artículos 1º, 7º, 8º parágrafo 5, 13, 18, 19, 22, 55 y 64.

359 Cuaderno 4, folio 89.

360 Cuaderno 4, folio 89.

361 Cuaderno 4, folio 90.

362 Cuaderno 4, folio 90.

363 Cuaderno 4, folio 91.

364 "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"

365 MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

366 Sostuvo la providencia que el control de los decretos se caracterizaba por "(i) Es expreso, en efecto, el tercer inciso del artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2016 establece que "Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad (...)". (ii) Es objetivo: tiene como parámetro de control la Constitución Política, que es preexistente al acto analizado y se convierte en referente obligatorio para el escrutinio que adelanta esta Corte (art. 4 superior). Se trata de un cotejo entre el decreto emitido y el parámetro normativo de control, por eso es un juicio estrictamente jurídico en el que se esgrimen razones de derecho para afirmar o negar la validez de la normativa sometida a control. La objetividad del control no cambia porque se trate de medidas que tengan que ver con la implementación y el desarrollo normativo de un documento tan complejo como lo es un acuerdo de paz, que sin duda involucra aspectos jurídicos, políticos e incluso éticos. Efectivamente, esta situación no impide que el tribunal constitucional pueda acudir a criterios objetivos de interpretación porque el parámetro de control es la Constitución. Con todo, el ejercicio hermenéutico debe considerar el contexto transicional. (iii) Debe ser garante de la pervivencia del Estado Social de Derecho y sus componentes centrales: la separación de poderes, la democratización, entre otros. (iv) Incluye una revisión formal y material. El control material deriva de la idea según la cual, en un Estado Social de Derecho, todo acto está sujeto a la legalidad como forma de afrontar el riesgo de la arbitrariedad. Esto explica que la Constitución imponga límites a los poderes de manera expresa o desde el efecto vinculante de su concepción como sistema normativo. En ese sentido toda restricción prevista al ejercicio de los poderes del Estado debe tener una autoridad que la vigile y la haga cumplir. En este caso, esta idea se refuerza con la decisión explícita del constituyente derivado que estableció el control constitucional expresamente en el artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2016 como forma de garantizar el ejercicio de una potestad dentro de los límites que impone la Carta. (v) Es automático: no depende de la actuación ciudadana ni del mismo órgano que ejerce el control (inciso final del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016) (vi) Es posterior (inciso final del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016) (vii) Debe considerar especificidades derivadas del escenario en el que se conceden las facultades legislativas, pues se trata de un mecanismo diseñado para una situación particular con características igualmente especiales, por esta razón: a. deberá considerar el establecimiento de límites que tomen en consideración que el objeto y fin de la habilitación con la que cuenta el ejecutivo es la búsqueda de la paz; b. esa finalidad debe ser alcanzada en un contexto complejo como el de la justicia transicional, escenario en el que habrán de implementarse los acuerdos de paz. (viii) Las facultades legislativas del presidente establecidas en el Acto Legislativo contienen sus propios límites temporales y materiales (incisos 1 y 2 del art. 2 del Acto legislativo 01 de 2016).

367 Sentencia C-068 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez: “En este orden de ideas, el deber de adelantar los procesos de consulta previa constituye una expresión y desarrollo del artículo 1° de la Constitución, que define a Colombia como una democracia participativa; del artículo 2°, que establece como una de las finalidades del Estado la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan; del artículo 7°, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación; del artículo 40, que garantiza el derecho de todo ciudadano a hacer uso de los distintos mecanismos de participación democrática; y finalmente, del artículo 70, que considera a la cultura como fundamento de la nacionalidad”; Sentencia C-187 de 2011, MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

368 Ley 21 de 1991

369 Sentencia C-077 de 2017, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

370 Sentencia C-068 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En la sentencia se dijo que se trata de un concepto genérico de medidas legislativas que incluye toda norma con fuerza de ley y reformas constitucionales; Sentencia C-702 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

371 Sentencia C-030 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil: “tratándose específicamente de medidas legislativas, es claro que el deber de consulta no surge frente a toda medida (...) que sea susceptible de afectar a las comunidades indígenas, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlas directamente, evento en el cual (...) la consulta contemplada en el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT deberá surtirse en los términos previstos en la Constitución y en la ley”; reiterada en las sentencias C-175 de 2009, C-063 de 2010 y C-366 de 2011.

372 Sentencia C-068 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

373 Decreto reglamentario 2957 de 2010; sentencia C-359 de 2013 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

374 Sentencia C-461 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

375 Sentencia C-068 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; Sentencia C-208 de 2007

376 Por ejemplo, en la Sentencia C-030 de 2008, se declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley Forestal General por omitir la realización de la consulta previa; mientras que, en la Sentencia C-461 de 2008, el fallo se limitó a suspender la ejecución de los proyectos previstos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1151 de 2007), que afectaban en forma directa y específica a los grupos indígenas y comunidades afrodescendientes de las zonas donde se pretendían implementar. En esta última providencia, se dispuso que: “considera la Sala Plena que en el presente proceso es posible, en aplicación del principio de conservación del derecho, proteger los valores y derechos constitucionales afectados por la inclusión en la Ley del Plan de disposiciones cuya consulta previa era obligatoria y se omitió, sin necesidad de recurrir a una declaratoria de inexecutable de toda la ley ni de todos los artículos de sus partes general y específica. Es procedente en este caso declarar que la Ley 1151 de 2007 es executable, siempre y cuando se entienda que se suspenderá la ejecución de los proyectos -y de los respectivos programas o presupuestos plurianuales- incluidos en la misma que tengan la potencialidad de incidir de manera directa y específica sobre pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes, hasta tanto se realice en forma integral y completa la consulta previa específica exigida por el bloque de constitucionalidad, de conformidad con las pautas trazadas para ello por la doctrina constitucional reiterada en la presente providencia.”

377 Sentencia C-068 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

378 Constitución Política, artículos 329 y 330 (párrafo); Sentencia C-068 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

379 Sentencia C-389 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa; sentencia C-196 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia C-366 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C-175 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C-030 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

380 Sentencia C-077 de 2017, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

381 Sentencia C-077 de 2017, MP. Luis Ernesto Vargas Silva: “117. Aunque el Convenio 169 indica que los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, contempla, también, un catálogo de medidas respecto de las cuales la consulta debe agotarse siempre. Dentro de ese catálogo se encuentran aquellas que: i) involucran la prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras de los pueblos indígenas o tribales ; ii) las que implican su traslado o reubicación de las tierras que ocupan ; iii) las relativas a su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir sus derechos sobre estas fuera de su comunidad ; iv) las relacionadas con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional ; v) la determinación de las condiciones mínimas para crear instituciones de educación y autogobierno y vi) las relacionadas con la enseñanza y la conservación de su lengua”.

382 Sentencia C-068 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez reiterando las sentencias C-366 de 2011 y C-175 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencias C-063 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto reiterando la sentencia C-030 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

383 Sentencia T-576 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

384 Sentencia C-461 de 2008

385 Sentencia T-576 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva “Por último, debe tenerse en cuenta que el consentimiento al que deben conducir las consultas debe ser libre, previo e informado. Esto implica que deba conseguirse sin recurrir a ningún tipo de coerción, intimidación o manipulación; que deba buscarse con suficiente antelación y que involucre el suministro de información suficiente y veraz”.

386 Sentencia T-576 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: “(...) por medio de las consultas se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados. Que la participación sea activa significa que no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas, y que sea efectiva, indica que su punto de vista debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas”.

387 Sentencia C-461 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia SU-039 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

388 Sobre este punto, en la Sentencia C-461 de 2008, se expresó: “La manera en la que se habrá de realizar cada proceso de consulta previa, habrá de ser definida en forma preliminar con las autoridades de cada comunidad indígena o afrodescendiente, a través de un proceso pre-consultivo específicamente orientado a sentar las bases del procedimiento a seguir en ese caso en particular, respetando a las autoridades de cada comunidad y las especificidades culturales de la comunidad: “el proceso consultivo que las autoridades realicen ante los pueblos indígenas para tomar una decisión que afecte sus intereses, deberá estar precedido de una consulta acerca de cómo se efectuará el proceso consultivo” Ello, en la medida en que la flexibilidad establecida en el Convenio 169 de la OIT, y la diversidad propia de estos procesos, así lo exige: “los procesos de consulta previa no podrán responder a un modelo único aplicable indistintamente a todos los pueblos indígenas, pues para dar efectiva aplicación al Convenio 169 de la OIT y en especial a lo dispuesto en su artículo 6° y del artículo 7° de la Carta, los procesos de consulta deberán ante todo garantizar los usos y costumbres de los pueblos indígenas, respetando sus métodos o procedimientos de toma de decisiones que hubieren desarrollado.”

389 Sentencia C-068 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

390 Sentencia C-068 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez que reitera lo dicho en las sentencias C-030 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-891 de 2002: “Esto significa que, al consultarlos, los gobiernos deben proporcionarles información apropiada y completa, que pueda ser comprendida plenamente por los pueblos indígenas y tribales. Así mismo, los gobiernos no pueden consultar a cualquiera que declare representar a la(s) comunidad(es) afectada(s). Las consultas deben emprenderse con organizaciones/instituciones genuinamente representativas, que están habilitadas para tomar decisiones o hablar en nombre de las comunidades interesadas. Por consiguiente, los gobiernos, antes de iniciar las consultas, deben identificar y verificar que las organizaciones/instituciones con las que tienen previsto tratar cumplan con estos requisitos”.

391 Sentencia T-576 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva reiterando la sentencia T-376 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa: "(v) cuando resulte pertinente en virtud de la naturaleza de la medida, es obligatorio realizar estudios sobre su impacto ambiental y social".

392 Sobre el alcance de los Acuerdos de Consulta Previa sostuvo esta Corporación en la Sentencia T-002 de 2017 "Los ACP son herramientas obligatorias que permiten la satisfacción y el goce efectivo del derecho a la consulta previa, así como de los demás derechos fundamentales involucrados en el proceso consultivo. En tal virtud, los ACP constituyen parte del derecho fundamental a la consulta previa y guardan una estrecha relación con el derecho constitucional. Como interpretación del Convenio 169 de la OIT y la Constitución Política de 1991, para la Sala Octava de Revisión el Acuerdo de Consulta Previa es vinculante en el ordenamiento jurídico interno colombiano por cuanto las partes se obligan voluntariamente a aquel como única forma de garantizar la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades étnicas minoritarias, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones. A contrario sensu, el incumplimiento del ACP conllevaría a la ineficacia y voluntariedad de la consulta previa, sumado a la afectación de otros derechos fundamentales relacionados intrínsecamente con el proceso consultivo, los cuales, por regla general, constituyen la base de las afectaciones como grupo humano."

393 Sentencia SU-039 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell: "cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena. // En todo caso deben arbitrase los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros." En igual sentido, la Corte ha señalado que "adelantadas las consultas de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, no se logra el consentimiento de los pueblos consultados acerca de las medidas propuestas, las entidades accionadas deberán evaluar, en lo que a cada una de ellas concierne, la gravedad de las lesiones individuales y colectivas que se causen con las medidas, a fin de implementarle al Programa los correctivos que sean necesarios para salvaguardar a las personas, sus bienes, instituciones, trabajo, cultura y territorio".

394 Sentencia C-068 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez "6.5.15. Respecto de las cargas que tienen los procesos de consulta previa, se ha sostenido que su desarrollo implica, por una parte, reconocer el especial valor que para las comunidades tradicionales tienen el territorio y los recursos naturales, lo que se traduce en que las autoridades pertinentes deben tener en cuenta el significado que para dichos pueblos poseen los bienes o prácticas sociales que son objeto de regulación; y, por la otra, el deber de ponderar los intereses en juego, de suerte que siempre que se imponga una limitación a los derechos de las comunidades étnicas, su consagración debe estar acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En todo caso, como criterios generales de ponderación que se deben tener en cuenta en los procesos de consulta previa, se han dispuesto los siguientes: (i) la posición y las propuestas que los pueblos indígenas formulen; (ii) la garantía de los derechos fundamentales de los miembros de dichos pueblos y de los demás habitantes de los respectivos territorios -tales como el derecho a la vida e integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad y a la salud-; (iii) la protección del interés de la nación colombiana a la diversidad étnica y cultural; y (iv) el interés general y las potestades inherentes al Estado colombiano para adoptar una determinada política pública".

395 Sentencia TSU-383 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis. En cualquier caso, la preservación de la competencia se exceptúa en los casos en que la medida ponga en riesgo la existencia mínima del pueblo que afecta y en los casos en que se requiere el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad, como por ejemplo la reubicación de una comunidad o cuando una obra, proyecto o actividad requiera el vertimiento de sustancias tóxicas dentro de la misma. No obstante, estos casos no se refieren a medidas de carácter general. Sentencia T-576 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. T-129 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

396 Acto Legislativo 01 de 2016, Art. 2. "Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facultase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera."

397 Acto legislativo 1 de 2016, Art. 5º "Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".

398 Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2017, en la cual la Corte revisó el Decreto ley 2204 de 2016 "por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio", correspondiente al expediente RDL-001.

399 Acto Legislativo 01 de 2016

400 Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos; AV Aquiles Arrieta Gómez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Luis Ernesto Vargas Silva).

401 Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015)

402 Al respecto ver entre otras Corte Constitucional, Sentencia C-253 de 2017

403 Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado)

404 Sentencia C-160 de 2007 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

405 El requisito de conexidad estricta se previó inicialmente en la sentencia C-699 de 2016. Luego, en las sentencias C-160 de 2017, C-253 de 2017 y C-438 de 2017, entre otras, se estableció el alcance del presupuesto y se precisó que también corresponde a un juicio de finalidad. A su vez, la constatación de que el ejercicio de las facultades presidenciales para la paz busca facilitar o asegurar la implementación del Acuerdo Final se adelantó en las sentencias C-224 de 2017, C-289 de 2017 y C-555 de 2017 donde se realizó un juicio de finalidad dirigido a determinar si el decreto ley fue emitido con el fin de implementar o desarrollar el acuerdo de paz.

406 Sentencia C-607 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

407 C-699 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa, C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-174 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa, C-224 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-247 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C.-289 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez, entre otras.

408 Ídem.

409 Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Alberto Rojas Ríos, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa, Gloria Stella Ortiz Delgado, Aquiles Arrieta Gómez). En esta sentencia la Corte Constitucional, señala que estos canales llevan la condición de carácter principal y preferente, de tal manera que la expedición de los decretos leyes debe partir de la demostración acerca de la imposibilidad objetiva, en razón a la falta de idoneidad del procedimiento legislativo ante el Congreso.

410 Corte Constitucional, sentencia C- 174 de 2017 (MP María Victoria Calle Correa).

411 Corte Constitucional, sentencia C-253 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

412 Decreto Ley 902 de 2017, "Artículo 1. Objeto. 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. (...)"

413 Decreto Ley 902 de 2017, "TÍTULO I. SUJETOS DE ACCESO A TIERRA Y FORMALIZACIÓN; TÍTULO II. REGISTRO DE SUJETOS DE ORDENAMIENTO- RESO; TÍTULO III. FONDO DE TIERRAS PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL; TÍTULO IV. FORMAS DE ACCESO; TÍTULO V. FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA Y SEGURIDAD JURÍDICA; TÍTULO VI. IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL"

414 En esa oportunidad la Corte Constitucional estudió si los decretos dictados por el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias y que afectan las actividades de distintas carteras deben llevar, como condición para su validez, las firmas de todos los ministros y directores de departamentos administrativos titulares de los ramos involucrados

415 Decreto 902 de 2017, artículo 78.

416 Las primeras 14 hojas de la versión oficial del Decreto 902 de 2017 están dedicadas a la motivación de la norma con argumentos estructurados según las exigencias del control constitucional establecidas por la jurisprudencia de esta Corte.

417 Sentencia C-331 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en la sentencia se examinó si los artículos 106 y algunos apartes del inciso 6 del artículo 276 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014” vulneraron la obligación de realizar consulta previa a las comunidades étnicas. Luego de reiterar algunos criterios sobre afectación directa, la Corte fijó algunos “temas que por su propia naturaleza se encuentran en conexión intrínseca con la supervivencia, la identidad y la cultura de las comunidades étnicas, tales como el tema del territorio o de tierras, la explotación de recursos naturales en las zonas donde se ubican o residen estas comunidades, la protección del grado de autonomía que la Constitución les reconoce a las comunidades indígenas y afrodescendientes, la conformación y delimitación del gobierno de estas comunidades y de su relación con los gobiernos locales y regionales, de conformidad con los artículos 329 y 330 C.P.. Estos temas, por constituir asuntos neurálgicos y ser de vital importancia para estas comunidades, deben someterse a consulta previa”. Específicamente, la Corte concluyó que la prohibición de utilización de dragas y otras máquinas para la minería en zonas sin título minero no afectaba en forma directa a las comunidades étnicas puesto que ese mecanismo de explotación no era propio de las comunidades negras dedicadas a la minería. En cambio, la derogatoria contenida en los apartes del artículo 276 si excluían del ordenamiento los procedimientos para el reconocimiento y formalización de las prácticas tradicionales mineras de las comunidades negras lo cual representaba una afectación directa y específica que hacía exigible la consulta previa.

Las consideraciones y criterios para identificar la afectación directa de una medida legislativa o administrativa fueron reiterados y sistematizados al analizar la ley aprobatoria del Convenio Internacional sobre Maderas Tropicales, en la sentencia C-196 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa; y en el análisis del cargo por omisión de la consulta previa contra el Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011, “por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones” en la sentencia C-943 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa. Igualmente, un ejercicio de sistematización de los criterios de identificación de la afectación directa se encuentra en la sentencia C-1051 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez que efectuó el control de constitucionalidad de la Ley 1518 del 13 de abril de 2012, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales’, del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991”.

418 Por ejemplo, en la sentencia C-461 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa en la que reiteró que las comunidades afrodescendientes también son consideradas grupos étnicos, titulares de derechos constitucionales fundamentales a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, a la conservación, al uso, a la administración de los recursos naturales y a la realización de la consulta previa, en los casos en que se tomen medidas que los afecten de forma directa y específica.

419 Cuaderno de pruebas, folio 621.

420 Cabe destacar que el pueblo Rom no buscó participar durante el trámite, ni ningún interviniente se refirió a la procedencia de la consulta previa respecto al contenido del Decreto 902 de 2017.

421 La Ley 1381 de 2010 “Por la cual se desarrollan los artículos 7o, 8o, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4o, 5o y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales), y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes” tiene por objeto garantizar el reconocimiento, la protección y el desarrollo de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como la promoción del uso y desarrollo de sus lenguas y considera una de las denominadas lenguas nativas “la lengua Romaní hablada por las comunidades del pueblo rom o gitano”.

422 “Artículo 5. Asentamientos y circulación. En razón a que el grupo étnico Rom ha desarrollado históricamente su conciencia étnica a partir del nomadismo, sea este real o simbólico, se le reitera el derecho a la libre circulación por todo el territorio nacional, salvo las limitaciones legales. La formulación de políticas públicas y de programas gubernamentales destinados a este pueblo debe tener en consideración la amplia movilidad geográfica e itinerancia de sus Kumpaňy”.

423 Decreto 2957 de 2010, artículo 10.

424 Decreto 2957 de 2010, artículo 12.

425 Sentencia C-864 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

426 Sentencia C-359 de 2013 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

427 Sentencia T-026 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero

428 En esta providencia la Corte determinó que los artículos 13 y 28 de la Ley 1537 de 2012 que regula el acceso a la vivienda de interés social incurrieron en una omisión legislativa relativa al excluir de la población étnica que identificaba (afrocolombianos e indígenas) al pueblo Rom o Gitano Por ello, procedió a declarar la exequibilidad de las normas demandadas a través de una sentencia aditiva, en el sentido de que dichos grupos humanos también se encuentran incluidos dentro de los criterios de priorización de los proyectos de vivienda.

429 Sentencia C-359 de 2013 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico no. 9.3.

430 Proceso Organizativo del Pueblo Rom (Gitano) de Colombia - PRORROM. "Notas etnográficas e históricas preliminares sobre los gitanos de Colombia" Documentos para el desarrollo territorial No. 19. Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial - DNP. Santafé de Bogotá, 1999. Disponible en la página web http://www.urosario.edu.co/urosario_files/48/488afac3-fa5c-48de-ab74-ed39045aa288.pdf

431 Sentencia C-359 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento 7.2. La Sentencia basó su caracterización en el documento Proceso Organizativo del Pueblo Rom (Gitano) de Colombia - PRORROM. "Notas etnográficas e históricas preliminares sobre los gitanos de Colombia" Documentos para el desarrollo territorial No. 19. Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial - DNP. Santafé de Bogotá, 1999. Disponible en la página web http://www.urosario.edu.co/urosario_files/48/488afac3-fa5c-48de-ab74-ed39045aa288.pdf.

432 De conformidad con investigaciones académicas y lo dispuesto en el Decreto 2957 de 2010, las kumpanys del pueblo Rom se han ubicado en: (i) Norte de Santander, específicamente en los barrios Atalaya, Chapinero y Comunero de la ciudad de Cúcuta; (ii) en Santander, en el barrio El Poblado de la ciudad de Girón; (iii) en Córdoba, en el municipio de San Pelayo y Sahagún; (iv) en Atlántico, la kumpania está mayoritariamente concentrada en el municipio de Soledad; (v) en Nariño, está ubicada a las afueras de la ciudad de Pasto (es la única kumpania en el país que habita todavía en carpas); (vi) en Sucre, está ubicada en el municipio de Sampués; (vii) en Valle del Cauca está concentrada en Cali; (viii) en Bolívar, está en Cartagena; y (ix) en Bogotá, se pueden identificar kumpanias diseminadas por los barrios la Igualdad, Nueva Marsella, La Pradera, La Francia, Bosque Popular, Galán, La Estrada y San Rafael, entre otros. Paternina Espinosa, Hugo Alejandro (2013). El Proceso Organizativo del Pueblo Rom (Gitano) de Colombia (PRORROM): De la auto-invisibilidad como estrategia de resistencia étnica y cultural, a la visibilización como mecanismo del reconocimiento de derechos económicos, sociales, políticos y culturales. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.

433 "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano".

434 Decreto Ley 4634 de 2011, artículo 8º, numeral 3º y artículo 9º.

435 Decreto Ley 4634 de 2011, artículo 8º, numeral 4º.

436 Decreto ley 4634 de 2011, artículo 8º, numeral 7º. El decreto enumera como manifestaciones de estos sistemas simbólicos "la cosmovisión; los rituales y ceremonias; el ordenamiento y manejo espacial y temporal de la kumpania; el idioma, las pautas de parentesco y alianza; las formas de crianza; los órdenes de género y generacionales; el gobierno propio; la transmisión del conocimiento; el conocimiento reservado; el conocimiento y prácticas médicas; las actividades propias de generación de ingresos para el sostenimiento de la familia y la kumpania y los roles de trabajo, la quiromancia, los usos alimentarios cotidianos y rituales, los patrones estéticos, y, las estrategias y redes comunicacionales, entre otros" (artículo 8º, inciso 2º).

437 Decreto Ley 4633 de 2011, artículos 8, 9 y 10.

438 Decreto Ley 4635 de 2011, artículos 16 y 40.

439 Decreto Ley 4634 de 2011, artículo 11.

440 Cuaderno de pruebas, folio 619.

441 Cuaderno de pruebas, folio 619.

442 Cuaderno de pruebas, folio 621.

443 Cuaderno de pruebas, folio 621.

444 Decreto 1397 de 1996.

445 Cuaderno de Pruebas, folio 671.

446 Cuaderno de pruebas, folio 693, Sesión extraordinaria de la MPC.

447 Cuaderno de pruebas, folio 698. La sesión técnica del 18 de mayo de 2017 contó con la participación de 52 personas: el Ministro de Agricultura, Director general de la ANT, la Directora de ordenamiento Social de la propiedad Rural de la ANT y tres funcionario adicionales, cinco funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adicionales, una asesora de la PGN -Delegada de Asuntos Agrario y Restitución, cinco contratistas del DAIRM, la subdirectora de desarrollo de DNP, tres asesores técnicos y jurídicos de la OPIAC, tres técnicos de la CIT doce representantes del Gobierno Mayor, once representantes de la ONIC y cinco asesores y técnicos de AICO.

448 Cuaderno de Pruebas, Folios 725 -808 con la constancia de las firmas de la protocolización así como los asistentes a la sesión de la MPC.

449 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

450 Información del Ministerio del Interior citada en el Auto 392 de 2016 de la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la sentencia T-576 de 2014.

451 Cuaderno de Pruebas, folios 83-89. En los considerandos del borrador del decreto se dice: "sus considerandos reconoce a los delegados nacionales "designados para el efecto, tal como consta en el acta de protocolización suscrita en la ciudad de Santa marta -Magdalena, el 12 de octubre de 2015. Después de esta reunión se dio una tercera entre el 17 y el 19 de junio de 2016 en Melgar "para la adopción de los criterios para la integración del espacio nacional de consulta previa de las medidas administrativas y legislativas de amplio alcance". Ver anexo intervención del Ministerio del Interior a la audiencia pública, folios 152 - 220

452 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

453 Acto Legislativo 01 de 2016.

pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina. En desarrollo de este propósito el Gobierno:

- Adecuará un plan de formalización masiva y adelantará las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones. El plan deberá contar con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad.
- Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad.
- En el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.
- En caso de que la propiedad formalizada sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), el pequeño propietario y propietaria formalizados podrán también beneficiarse del plan de acceso del Fondo de Tierras y de los mecanismos alternativos como crédito y subsidio para compra para contribuir a superar la proliferación de minifundios improductivos.

\\ Hacer el tránsito hacia un sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra requiere una adecuada definición y protección de los derechos de propiedad. Considerando que actualmente existen distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia o la propiedad de la tierra en Colombia y a necesidad de encontrar una solución que atienda las realidades del país, sin perjuicio de lo establecido en materia de acceso a la tierra, el Gobierno conformará un grupo 3 expertos/as en el tema de tierras que en un plazo no mayor a 3 meses haga recomendaciones de reformas normativas y de política pública que permitan en un tiempo limitado y cuando sea posible:

- Regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, siempre que no haya despojo o mala fe
- Garantizar la función social y ecológica de la propiedad
- Facilitar el acceso a los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente
- Promover el uso productivo de la tierra

Las propuestas de ajustes normativos a la legislación sobre tierras y de política pública deberán ser discutidos con los sectores interesados con el fin de buscar los consensos más amplios posibles, previo a su discusión en el Congreso de la República.”

455 Subrayado fuera del original.

456 Constitución Política de Colombia, artículo 58. (Acto Legislativo 01 de 1999, artículo 1) “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.”

457 Constitución Política de Colombia, artículo 150. “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

458 Constitución Política de Colombia, 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. Acto Legislativo 02 de 2004, artículo 4. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un párrafo transitorio así: La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley. g. Acto Legislativo 02 de 2012, artículo 2. Adiciónese al artículo 152 de la Constitución Política un literal g) así: Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la constitución, de conformidad con el presente acto legislativo. Párrafo transitorio. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

459 Corte Constitucional, Sentencia C-055 de 1995, (MP Alejandro Martínez Caballero). En esta ocasión la Corte señaló que “debe darse un sentido restrictivo a la reserva estatutaria en el campo de la administración de justicia, por lo cual ella se refiere a los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, esto es, a la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales”. Reiterado en la Sentencia C-193 de 2005.

460 Corte Constitucional, Sentencia C-289 de 2014. En la Sentencia C-052 de 2015. (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Corporación sostuvo a ese respecto “la Corte ha dicho que “las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes.” En este sentido, “la Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material.” Cita la Sentencia C-540 de 2001. (MP Jaime Córdoba Triviño).

461 C-582 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería. En el mismo sentido ver la sentencia C-252 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell.

462 Si bien el D.L. 902/17 refiere a un específico tipo de reforma rural, al margen de su calificación de ‘integral’, no es afortunado concebirla como una norma que regule de manera completa, ordenada, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas del derecho de tierras como eventual rama del derecho. Ciertamente, si cupiera concebir al derecho de tierras como una específica rama del derecho, habría que decir que la misma estaría compuesta por diversos regímenes tales como el derecho de bienes, el derecho notarial y registral, el derecho ambiental, el derecho agrario, el derecho de reparación a las víctimas y el derecho de la restitución de tierras, entre otros. En este orden, si bien mediante la Ley 160 de 1994 se creó el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, no por ello puede decirse que tal sistema incorpore en su totalidad una rama del derecho. Del mismo modo, debe ser claro que el D.L. 902/17 no asume la forma de ‘código’ pues sostener la tesis contraria equivaldría a defender que el Acuerdo Final es una nueva rama del derecho que requiere de codificación.

463 Ver, por ejemplo, artículos. 1.3, 8, 27 y 29 de la Ley 160 de 1994.

464 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 76.

465 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 39.

466 El Capítulo 4, “Del subsidio, crédito y beneficiarios”; el Capítulo 5, “Negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios”; el Capítulo 8, “Condiciones y formas de pago”; los arts. 49, 50 y 51 del Capítulo 10, referentes a algunos aspectos de la “Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos”; los artículos 53, 57 incisos 2 y 3, el párrafo del artículo 63 y el artículo 64, relativos a ciertos temas de la “Extinción del dominio sobre tierras incultas”; y el inciso 4 del artículo 65, incisos 1 y 2 del artículo 69, los artículos 71 y 73 y párrafo 1 del artículo 74 dentro del Capítulo 12 relativo a los “Baldíos nacionales”.

467 [Corte Constitucional, Sentencia C-252, mayo26/94. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell](#)

468 Ver entre otras las sentencias: C-248 de 1994, C-252 de 1994 y C-077 de 1997.

469 Ver entre otras las sentencias: C-252 de 1994, C-296 de 1995 y C-077 de 1997.

470 Salvamento de voto a la C-712 de 2001. M. Rodrigo Escobar Gil.

471 Folios 946-947, cuaderno 1.

472 Sobre la conexidad objetiva se tomaron las conclusiones del proyecto presentado inicialmente por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

473 Sentencias C-699 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa, C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-174 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa, C-224 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-247 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-289 de 2017 M.P. Aquiles

Arrieta Gómez, entre otras.

474 Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1.1. “Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.” 1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral: “(...) el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes: (...)” 1.1.2. Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra: “como complemento de los mecanismos anteriores, el Gobierno Nacional se compromete a: • Subsidio integral para compra: • Crédito especial para compra (...)”. 1.1.3. Personas beneficiarias: “los beneficiarios y las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria 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. Las personas beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral serán seleccionadas por la autoridad administrativa competente, con la participación de las comunidades locales —hombres y mujeres—, como garantía de transparencia y eficacia, a través de un procedimiento expresamente definido por la ley que incluya requisitos y criterios objetivos y que atienda a la priorización antes señalada. (...)” 1.1.4. Acceso integral: en desarrollo de los principios de bienestar y buen vivir, y de integralidad, además del acceso a tierra, el Gobierno Nacional pondrá a disposición, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET. (...)” 1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: “con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina. (...)” 1.1.6. Tierras inalienables e inembargables: “con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las personas beneficiarias y de evitar la concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra y los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un período de 7 años. Pasarán al Fondo de Tierras los predios distribuidos y los adquiridos mediante el subsidio integral para compra que hayan recibido apoyo integral y sin embargo caigan durante este período en situación de in explotación por parte de las personas beneficiarias, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o que sean usados ilegalmente. En todo tiempo se promoverá y protegerá la función social de la propiedad rural y, en particular, la agricultura familiar.”

475 Decreto 902 de 2017. TÍTULO 1. SUJETOS DE ACCESO A TIERRA Y FORMALIZACIÓN, artículo 2.” Sujetos de acceso a tierra y formalización. Este Decreto Ley aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización. Las formas de acceso a tierras de que trata el presente decreto solo aplican a los beneficiarios de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley. Las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y restructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente, de acuerdo a los términos del presente Decreto Ley, en concordancia con la Ley 21 de 1991, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, el Decreto 2333 de 2014 o las normas que los modifiquen o sustituyan.”

476 Acuerdo Final, artículo 4. “Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. 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: 1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo. 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena. 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. Parágrafo 1. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incurso en procedimientos de esta naturaleza,

que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre 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, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola. Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior. Parágrafo 2. Para efectos del ingreso al RESO a título gratuito de quienes tengan tierra insuficiente, al momento del cómputo del patrimonio neto, la Agencia Nacional de Tierras omitirá el valor de la tierra, siempre que se compruebe que la persona no tiene capacidad de pago. Parágrafo 3. Para efectos del ingreso al RESO a título gratuito, al momento del cómputo del patrimonio, la Agencia Nacional de Tierras podrá omitir el valor de la vivienda siempre que su estimación atienda los rangos para la vivienda de interés social o prioritaria, según corresponda, y siempre que se compruebe que la persona no tiene capacidad de pago. Parágrafo 4. Para que las cooperativas o asociaciones a las que se hace referencia en este artículo puedan ser sujetos de acceso a tierra o formalización, todos sus miembros deberán cumplir individualmente con las condiciones establecidas en el RESO". Artículo 5. "Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito. 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: 1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana; 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. Parágrafo. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incurso en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre 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, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola. Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior."

477 Artículo 3. Delimitación a nacionales. Para todos los casos, los programas de acceso a tierras en desarrollo de lo establecido por el presente decreto ley se limitarán a personas colombianas que reúnan los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5.

478 Acuerdo Final, punto 1.1.3. "Personas beneficiarias: los beneficiarios y las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria 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. Las personas beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral serán seleccionadas por la autoridad administrativa competente, con la participación de las comunidades locales —hombres y mujeres—, como garantía de transparencia y eficacia, a través de un procedimiento expresamente definido por la ley que incluya requisitos y criterios objetivos y que atienda a la priorización antes señalada. Gobierno y comunidades velarán por evitar la especulación con la tierra en el marco de estos programas. La autoridad administrativa competente elaborará, un registro único de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral que será utilizado como insumo para la implementación de éstos mecanismos."

479 Acuerdo Final, punto 1.1.5. "Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina. En desarrollo de este propósito el Gobierno (...)"

480 Artículo 4. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. 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: 1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo. 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena. 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. Parágrafo 1. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incurso en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre 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, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola. Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior. Parágrafo 2. Para efectos del ingreso al RESO a título gratuito de quienes tengan tierra insuficiente, al momento del cómputo del patrimonio neto, la Agencia Nacional de Tierras omitirá el valor de la tierra, siempre que se compruebe que la persona no tiene capacidad de pago. Parágrafo 3. Para efectos del ingreso al RESO a título gratuito, al momento del cómputo del patrimonio, la Agencia Nacional de Tierras podrá omitir el valor de la vivienda siempre que su estimación atienda los rangos para la vivienda de interés social o prioritaria, según corresponda, y siempre que se compruebe que la persona no tiene capacidad de pago. Parágrafo 4. Para que las cooperativas o asociaciones a las que se hace referencia en este artículo puedan ser sujetos de acceso a tierra o formalización, todos sus miembros deberán cumplir individualmente con las condiciones establecidas en el RESO.

481 En efecto, el primer párrafo del punto 1.1.3. del acuerdo establece que: “los beneficiarios y las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria 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.” Por su parte, el tercer párrafo del punto 1.1.5. del Acuerdo Final establece que el gobierno “Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad.”

482 Acuerdo Final, puntos 1.1.1. “Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral”; 1.1.3. “Personas beneficiarias:” y 6.2. “Capítulo Étnico”.

483 Al respecto, el punto 1.1.3. del Acuerdo, al designar a los beneficiarios de los programas de acceso a la tierra, establece entre ellos a las “asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente”, por su parte el punto 1.1.4. sobre acceso integral, establece que el Gobierno deberá “fomentar la economía solidaria y el cooperativismo de los campesinos”. Si bien el punto 1.1.5. no hace ninguna referencia a personas jurídicas, en el contexto del Acuerdo Final resulta válido sostener que las medidas están dirigidas a beneficiar personas naturales y también a las personas jurídicas conformadas por cooperativas o asociaciones de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

484 Artículo 6. Sujetos de formalización a título oneroso. Las 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: 1. Poseer un patrimonio neto que supere los setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes. 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras. 3. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 4. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

485 Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz. Estable y Duradera, punto 1.1.3. Personas beneficiarias: “los beneficiarios y las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria 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.”

486 Subrayado fuera del original.

487 Artículo 7. Contraprestación por el acceso y/o formalización a la tierra. El porcentaje del valor del inmueble, los cánones y las categorías económicas que deberán pagar los sujetos de que tratan los artículos 5 y 6 del presente decreto ley serán definidos por la Agencia Nacional de Tierras con base en los lineamientos y criterios técnicos que realice la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, los cuales tendrán en cuenta, entre otros, la vulnerabilidad de los sujetos. Parágrafo 1. Para efectos de la formalización de predios privados la contraprestación a cargo del sujeto de formalización corresponderá al valor de los gastos administrativos, notariales, procesales o cualquier otro en que se incurra para la efectiva formalización. Parágrafo 2. Para efectos de aplicación de la presente norma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará los recursos necesarios, dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo, a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPR para cumplir con la función asignada en el presente artículo. Parágrafo 3. Para efectos de las garantías de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, no procederá ningún tipo de contraprestación en relación con los respectivos procedimientos.

488 Artículo 8. Obligaciones. Quien fuere sujeto de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito, se someterá por un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales, al cumplimiento de las siguientes obligaciones: 1. Adelantar directamente y/o con el trabajo de su familia la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo proyecto productivo, sin perjuicio de que, de forma transitoria, se emplee mano de obra extraña para complementar alguna etapa del ciclo productivo, 2. No transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras. La autorización respectiva sólo procederá cuando el sujeto demuestre que con posterioridad a haber recibido el predio o apoyo, según corresponda, se ha presentado caso fortuito o fuerza mayor que le impiden cumplir con las obligaciones previstas en el presente decreto ley y en sus reglamentos y demás normas aplicables, y el comprador reúna las condiciones para ser sujeto de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley. La Agencia Nacional de Tierras no expedirá la autorización si existen medidas o solicitudes de protección individual o colectiva sobre el predio, lo cual verificará con la Unidad de Restitución de Tierras. Verificado lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras expedirá la respectiva autorización dentro de los tres (3) meses siguientes al momento en el que se complete la documentación exigida en la reglamentación que para tales eventos fije su Director General. Para todos los casos el adquirente o cesionario se subrogará en las obligaciones del autorizado. 3. Garantizar que la información suministrada en el proceso de selección en cuya virtud adquirió el predio es verídica. 4. Acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres. 5. No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables. Parágrafo 1. Los Notarios y Registradores se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que transfieran el dominio o uso de predios rurales derivados de programas de tierras por el término indicado en el inciso primero del presente artículo, en favor de terceros, en las que no se acompañe la respectiva autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras, en cuyo caso la autorización y/o inscripción de las escrituras públicas a cargo de notarios y registradores respectivamente, deberá registrar que el adquirente ostenta las condiciones previstas en el numeral 2 del presente artículo. Parágrafo 2. Para todos los casos en los que se disponga la transferencia de predios rurales provenientes de programas de tierras se deberá dejar expresa constancia de la subrogación de obligaciones a cargo del adquirente por el término que faltare para su cumplimiento. Las condiciones al ejercicio de la propiedad o uso y los periodos en que se prolonguen dichas limitaciones, previstas en el presente artículo serán expresamente señalados en los títulos de propiedad. Parágrafo 3. Las obligaciones señaladas en el presente artículo limitan la facultad sancionatoria de la Agencia Nacional de Tierras por el término referido en el inciso primero del presente artículo, sin perjuicio de que, a su finalización, las dispuestas en los numerales 4 y 5. y en general el ejercicio de la propiedad, se desarrollen conforme a la ley y puedan ser objeto de las acciones y sanciones procedentes para corregir o castigar cualquier infracción. Parágrafo 4. Lo dispuesto en el presente artículo no aplica cuando se trate de predios privados que no hayan sido objeto de programas de acceso a tierras, para los cuales rigen las disposiciones legales vigentes. Parágrafo 5. Salvo .en lo que respecta al numeral 5, y sin perjuicio de las competencias en materia ambiental de los pueblos y comunidades indígenas, lo dispuesto en este artículo no procederá frente a estos.

489 Acurdo Final, punto 1.1.6. Tierras inalienables e inembargables:

490 Artículo 8, Parágrafo 1. Los Notarios y Registradores se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que transfieran el dominio o uso de predios rurales derivados de programas de tierras por el término indicado en el inciso primero del presente artículo, en favor de terceros, en las que no se acompañe la respectiva autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras, en cuyo caso la autorización y/o inscripción de las escrituras públicas a cargo de notarios y registradores respectivamente, deberá registrar que el adquirente ostenta las condiciones previstas en el numeral 2 del presente artículo.

491 Parágrafo 2. Para todos los casos en los que se disponga la transferencia de predios rurales provenientes de programas de tierras se deberá dejar expresa constancia de la subrogación de obligaciones a cargo del adquirente por el término que faltare para su cumplimiento.

Las condiciones al ejercicio de la propiedad o uso y los periodos en que se prolonguen dichas limitaciones, previstas en el presente artículo serán expresamente señalados en los títulos de propiedad.

492 Parágrafo 3. Las obligaciones señaladas en el presente artículo limitan la facultad sancionatoria de la Agencia Nacional de Tierras por el término referido en el inciso primero del presente artículo, sin perjuicio de que, a su finalización, las dispuestas en los numerales 4 y 5. y en general el ejercicio de la propiedad, se desarrollen conforme a la ley y puedan ser objeto de las acciones y sanciones procedentes para corregir o castigar cualquier infracción.

493 Parágrafo 4. Lo dispuesto en el presente artículo no aplica cuando se trate de predios privados que no hayan sido objeto de programas de acceso a tierras, para los cuales rigen las disposiciones legales vigentes.

494 Parágrafo 5. Salvo .en lo que respecta al numeral 5, y sin perjuicio de las competencias en materia ambiental de los pueblos y comunidades indígenas, lo dispuesto en este artículo no procederá frente a estos.

495 Artículo 9. Reconocimiento a la economía del cuidado. En todos los procesos de acceso y formalización de tierras se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales, a efectos de la configuración de los hechos positivos constitutivos de ocupación o posesión. y especialmente para la formulación de los proyectos productivos en los programas de acceso a tierras, las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado conforme a lo previsto por la Ley 1413 de 2010. Artículo. 10. Adecuación institucional con enfoque étnico. La Agencia Nacional de Tierras propenderá por contar con equipos técnicos y profesionales para adelantar procedimientos que involucren comunidades y pueblos étnicos, que cuenten con experiencia de trabajo y/o hagan parte de estas comunidades.

496 Artículo 11. Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO-. Créase el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, como una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del presente decreto ley. El RES O constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva. Adicionalmente, se constituye en la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. La información sobre estos beneficiarios reposará en el módulo especial de que trata el siguiente artículo. Parágrafo 1. Para la construcción del módulo de potenciales beneficiarios de programas de tierras, la ANT tendrá en cuenta bases de datos de registros administrativos como el SISBEN, Registro Único de Víctimas, y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, RUPTA, las bases en las que reposan las solicitudes realizadas por los pueblos y comunidades étnicas para la constitución, la creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación ante el INCORA, UNAT, INCODER Y ANT; las bases del Ministerio del Interior en las que constan las certificaciones de existencia de comunidades étnicas, y el Sistema de Información al que hace referencia el título 2 del Decreto 2333 de 2014, entre otros sistemas de información. Parágrafo 2. En caso de que las categorías de los beneficiarios y sujetos hayan cambiado entre el momento de la inscripción al RESO y el momento de la asignación y definición de los derechos, se aplicará el procedimiento definido por el reglamento operativo expedido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con las categorías y requisitos previstos en el presente decreto ley. Lo anterior no aplica para pueblos y comunidades étnicas.

497 Artículo 12. Módulo del RESO para el Fondo de Tierras para la reforma rural integral. El RESO será la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral al que hace referencia el artículo 18 del presente decreto. Los beneficiarios del Fondo de Tierras son los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto, así como los pueblos y comunidades étnicas. Al interior del RESO se identificará el conjunto de personas naturales y comunidades étnicas que aspiran a programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad, consignando los datos de identificación de cada aspirante y su núcleo familiar, los requisitos y los criterios de asignación. Los registros deberán ser clasificados por departamentos y municipios, y a su interior, jerarquizados de mayor a menor puntaje según las condiciones de asignación de puntos. La información relacionada anteriormente será transparente. La ANT deberá de manera permanente garantizar su publicidad y divulgación a través de su página WEB. En el módulo étnico del RESO se identificarán los pueblos y comunidades étnicas, de acuerdo a sus respectivos territorios y consignando los datos proporcionados por sus autoridades. En el caso de las comunidades que habitan áreas no municipalizadas el registro se clasificará de acuerdo a la ubicación del resguardo o territorio correspondiente. Los documentos que soportan dichas condiciones serán manejados conforme a la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, las políticas de acceso a la información fijadas por la entidad, y las tablas de retención respectivas, respetando el derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades étnicas. La ANT implementará progresivamente herramientas tecnológicas que permitan la digitalización, clasificación y organización de la información, así como su consulta en línea por las autoridades públicas, veedurías ciudadanas y personas determinadas en el ejercicio del control ciudadano.

498 Artículo 13. Módulo étnico en el RESO. El módulo étnico del RESO incluirá a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En lo -referente a los pueblos y comunidades indígenas, los criterios de

priorización que rigen este módulo serán los que defina la Comisión Nacional de Territorios Indígenas CNTI, las sentencias judiciales, casos priorizados para procesos de restitución de derechos territoriales y reparación colectiva acorde a lo dispuesto en el Decreto Ley 4633 de 2011, y casos en ruta de protección del Decreto 2333 de 2014, con prevalencia de los Planes de Vida, Planes de Salvaguarda o sus equivalentes. Para la construcción del módulo de que trata el presente artículo aplicará lo dispuesto en el artículo 16 del presente decreto.

499 Artículo 14. Criterios para la asignación de puntos para el RESO. El Registro Único de Solicitantes de Tierras se organizará mediante un sistema de calificación que estará sometido a las siguientes variables: a) Condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante y su núcleo familiar. b) Cuando las solicitantes sean mujeres campesinas. c) Número de personas que dependen económicamente de los ingresos del núcleo familiar, la presencia de sujetos de especial protección y la condición de cabeza de familia. d) Ser víctima del conflicto armado, en calidad de población resistente en el territorio o como víctimas de desplazamiento forzado que no hayan sido beneficiarias de las políticas de atención y reparación integral a víctimas o del proceso de restitución. e) Personas beneficiarias de la política de restitución, segundos ocupantes que hayan recibido compensación o alguna medida de atención o víctimas de desplazamiento que hayan recibido atención y reparación en forma de acceso a tierra. f) Campesinos que se encuentren en predios al interior de resguardos o reservas constituidas por el INCORA que estén pendientes de conversión a resguardos y aquellos que en desarrollo de procesos de resolución amistosa de conflictos hayan llegado a acuerdos con las comunidades indígenas, según conste en actas debidamente suscritas por las partes. g) Personas que hacen parte de programas de reubicación y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de uso ilícito y fortalecer la producción alimentaria. h) Experiencia en actividades productivas agropecuarias. i) Pertenencia a asociaciones campesinas cooperativas o de carácter solidario cuyo objeto sea la producción agropecuaria, la promoción de la economía campesina, o la defensa del ambiente, con presencia en el municipio o la región. j) Residencia previa o actual en el municipio o región. k) Jóvenes con formación en ciencias o técnicas agropecuarias o ambientales. Como complemento a lo establecido en los anteriores numerales, el Consejo Directivo de la ANT establecerá un porcentaje adicional en la puntuación cuando se trate de núcleos familiares, promediando las obtenidas por cada uno de sus integrantes, y adicionará un porcentaje para madres y padres cabeza de familia que asuman en su totalidad las obligaciones familiares y las mujeres en condición de viudez. El mismo trato se dará a las solicitudes que de manera conjunta sean formuladas por asociaciones de trabajadores agrarios, cooperativas o asociaciones de economía solidaria. Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos individuales para acceso a tierra por parte de cada uno de los sujetos que integran las asociaciones o cooperativas.

500 Artículo 15. Ingreso y calificación. Una vez identificados los sujetos en el RESO, de manera oficiosa o a solicitud de parte la Agencia Nacional de Tierras dispondrá su inclusión al RESO. Así mismo, realizará el estudio que permita establecer mediante acto administrativo su inclusión o rechazo al registro en la categoría de aspirante a acceso o formalización y la puntuación que se le asignó. Contra dicho acto administrativo solo procede el recurso de reposición en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La inscripción y puntuación asignada no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, ni otorgan derechos o expectativas distintos del ingreso al RESO. La asignación de derechos de propiedad o uso solo se definirá culminado el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley. La Agencia Nacional de Tierras establecerá mediante cronograma la entrada en funcionamiento del RESO según la planificación de las zonas focalizadas. Parágrafo. Constituye una obligación de los aspirantes inscritos en el RESO garantizar la veracidad de la información allí relacionada. Su incumplimiento dará lugar a la exclusión del RESO y no podrán ingresar en un periodo de diez (10) años. Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales respectivas. La Agencia Nacional de Tierras revisará de forma permanente los supuestos de hecho de los aspirantes, y podrá excluir del RESO a aquellos que no tengan las condiciones de elegibilidad fijadas en el presente decreto ley, o proceder a su debida categorización.

501 Artículo 16. Promoción de la inscripción en el RESO. La Agencia Nacional de Tierras, dentro del año siguiente a la vigencia del presente decreto, adelantará acciones para promover la inscripción en el RESO. En tales eventos, la Agencia Nacional de Tierras garantizará la publicidad de la oferta institucional y múltiples jornadas de inscripción de los aspirantes durante la intervención en las respectivas zonas.

502 Al respecto sostiene el Acuerdo Final en el citado punto: “Las personas beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral serán seleccionadas por la autoridad administrativa competente, con la participación de las comunidades locales —hombres y mujeres—, como garantía de transparencia y eficacia, a través de un procedimiento expresamente definido por la ley que incluya requisitos y criterios objetivos y que atienda a la priorización antes señalada. Gobierno y comunidades velarán por evitar la especulación con la tierra en el marco de estos programas. La autoridad administrativa competente elaborará, un registro único de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral que será utilizado como insumo para la implementación de éstos mecanismos.”

503 Artículo 17. Programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom. El Gobierno Nacional implementará un programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rrom-Gitano en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, que garantice su pervivencia como comunidad étnica, el respeto a sus referentes culturales, sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida. El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del presente decreto ley.

504 Ministerio del Interior y de Justicia, Decreto 2956 de 2010 "Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano.

505 Así sucede por ejemplo con la línea especial de crédito para población Rom de Finagro, destinada apoyar financieramente proyectos agroindustriales de los miembros de esta comunidad.

506 Artículo 18. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Créase el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras. El Fondo contará con los siguientes recursos para ambas subcuentas: 1. Los recursos del presupuesto que le aporte la Nación. 2. Los recursos destinados al adelantamiento de los programas de asignación de subsidio integral de reforma agraria de que trata la Ley 160 de 1994 o el que haga sus veces. 3. El producto de los empréstitos que la Nación contrate con destino al Fondo o al cumplimiento de las funciones previstas para este en la ley. 4. Los dineros y créditos en los que figure como acreedora la Agencia Nacional de Tierras, producto del pago del precio de bienes inmuebles que enajene. 5. Las sumas que reciba la Agencia Nacional de Tierras como contraprestación de los servicios que preste, así como los obtenidos por la administración de los bienes que se le encomiendan, y cualquier otro que reciba en el ejercicio de sus funciones. 6. Las donaciones o auxilios que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales. 7. Los recursos que los municipios, los distritos, los departamentos y otras entidades acuerden destinar para cofinanciar programas de la Agencia Nacional de Tierras. 8. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de sus recursos que no sean parte del Presupuesto General de la Nación. 9. Los recursos que conforman el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión, FDREI, conforme a lo establecido por la Ley 1776 de 2016 para la adquisición de tierras por fuera de las ZIDRES. 10. Los recursos provenientes de organismos internacionales o de cooperación internacional que se destinen para el cumplimiento de los objetivos del Fondo. La subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales estará conformada por los siguientes bienes: 1. Predios rurales obtenidos en compensación por el desarrollo de proyectos que hayan implicado la entrega de tierras baldías o fiscales patrimoniales de la ANT. 2. Los predios rurales que reciba del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por sucesiones intestadas, así como los bienes vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó al Incora. 3. Los que sean transferidos por parte de entidades de derecho público. 4. Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros. 5. Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables. 6. Las tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial que se hará en el marco del plan de zonificación ambiental al que se refiere el Acuerdo Final, con sujeción a acciones de planeación predial, de producción sostenible y conservación, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente. 7. Los bienes baldíos que tengan la condición de adjudicables, distintos a los destinados a comunidades étnicas, de acuerdo con el presente Decreto y la normatividad vigente. 8. Los bienes inmuebles que se adquieran para adelantar programas de acceso a tierras. 9. Los predios rurales adjudicables de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras. 10. Los bienes inmuebles rurales que sean transferidos por la entidad administradora, provenientes de la declaración de extinción del dominio, por estar vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito, y del tipificado en el artículo 6 del Decreto legislativo 1856 de 1989. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, cuando se requiera para adelantar respecto de ellos procesos de restitución y/o compensación. La subcuenta de tierras para dotación a comunidades indígenas estará conformada por los siguientes bienes: 1. Los recursos monetarios de las fuentes señaladas en el presente artículo que serán destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras de conformidad con la ley. 2. Los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, que estuvieren solicitados por las comunidades indígenas al momento de la declaración de la extinción y no generen conflictos territoriales con los sujetos de que trata el artículo 4 del presente decreto ley. Parágrafo 1. Los recursos monetarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral que se destinen a programas de dotación de tierras a comunidades étnicas no eximen al Estado de su deber de establecer los programas, recursos e inversiones necesarias en los planes de desarrollo y de apropiar los recursos necesarios en las leyes anuales de presupuesto dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo para garantizar el carácter progresivo del acceso a la tierra de las comunidades indígenas. Parágrafo 2. Los bienes que ingresen al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral son parte de la inversión social del Estado para la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en el marco de la Reforma Rural Integral, y su destinación no podrá ser cambiada. Los bienes inmuebles ingresados se consideran afectados por regla general a fines de redistribución de la propiedad y su destinación solo podrá ser modificada por disposición de la ley. Parágrafo 3. Los recursos que ingresen a la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, como contraprestación por concepto de autorización de uso de predios rurales, conforme al numeral 5 del presente artículo, podrán ser reinvertidos prioritariamente en las mismas zonas donde se encuentren dichos predios. Parágrafo 4. La Agencia Nacional de Tierras valorará la aptitud de los predios rurales que ingresen al Fondo para adelantar programas de acceso a tierras y adelantará la gestión predial pertinente con aquellos predios que no tengan vocación productiva.

507 Artículo 19. Recursos para el saneamiento o la reubicación. Si durante la implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural, en la zona se identifica la existencia de predios al interior de los resguardos y reservas indígenas, de propiedad, ocupados o poseídos por personas que no pertenecen a las comunidades indígenas correspondientes, la Agencia Nacional de Tierras destinará un

porcentaje de los recursos y/o bienes del Fondo de Tierras a efectos de realizar gradualmente el saneamiento del resguardo de que se trate, atendiendo a la disponibilidad de recursos, la cantidad de aspirantes en el RESO y demás variables pertinentes. Teniendo en cuenta estas variables, la Agencia Nacional de Tierras además destinará un porcentaje de dichos recursos y/o bienes para proceder a reubicar aquellos ocupantes o poseedores de predios que también hayan venido siendo históricamente poseídos u ocupados de forma ininterrumpida y pacífica por comunidades indígenas, según certificación del Ministerio del Interior, en el área en que se está ejecutando el plan de ordenamiento social de la propiedad.

508 Artículo 20. Prioridad en la asignación de derechos. La asignación de derechos sobre las tierras que conformen la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral deberá respetar un estricto orden de priorización, de forma que las personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social, y que por consiguiente hayan obtenido mayores puntajes en el RESO, recibirán tierra en primer lugar, y solo se podrá asignar derechos a personas de menores condiciones de vulnerabilidad y menores puntajes cuando en la respectiva zona seleccionada ya se haya atendido la demanda de los primeros. En los casos en los que el RESO opere en zonas no focalizadas deberá atenderse la priorización y asignación de puntos establecida para el respectivo municipio, sin perjuicio que se pueda acceder a tierra en un municipio distinto al del domicilio del solicitante preferiblemente con semejanzas territoriales y culturales. En relación a pueblos y comunidades étnicas se atenderá a lo dispuesto para el módulo étnico del RESO. Parágrafo. Para el caso de las comunidades étnicas la Agencia Nacional de Tierras priorizará, atendiendo a las reglas establecidas en el artículo 13, la constitución o ampliación de los resguardos o territorios colectivos que se deben realizar con aquellos predios que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley se encuentren en el Fondo Nacional Agrario y estén siendo poseídos o los baldíos que estén siendo ocupados por las comunidades étnicas correspondientes de conformidad con los procedimientos para los pueblos indígenas establecidos en la normatividad vigente.

509 Acuerdo Final Punto 1.1.6.

510 Artículo 22. Bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras solo para efectos de administración. Harán parte del Fondo Nacional de Tierras pero solo para efectos de administración, esto es, sin alterar la destinación de dichos bienes para comunidades indígenas, los siguientes: 1. Los bienes del Fondo Nacional Agrario que han sido entregados en forma material a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación. 2. Los territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación, así como los predios que se encuentren al interior de un resguardo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994. En todo caso no podrán ser parte del fondo de tierras en favor de los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley los baldíos donde estén establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat en los términos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994. 3. Las reservas indígenas constituidas por el INCORA. 4. Los predios que sean adquiridos en cumplimiento de órdenes judiciales en firme para la constitución, saneamiento y/o ampliación mientras culmina el respectivo proceso de formalización. 5. Los territorios de comunidades indígenas que se encuentren en las zonas de reserva forestal a que se refiere la Ley 2 de 1959, que aún no han sido titulados. 6. Los territorios ancestrales y/o tradicionales de que trata el Decreto 2333 de 2014, mientras surta su proceso de titulación y tengan la respectiva medida cautelar.

511 Artículo 23. Proyectos productivos sostenibles. La Agencia de Desarrollo Rural ADR, acompañará los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la Reforma Rural. Para tal efecto, la Agencia de Desarrollo Rural deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4 y los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina. Todo proyecto productivo deberá atender a las condiciones del suelo y propenderá por el mantenimiento de los servicios ecosistémicos y respetando la función ecológica y social del predio adjudicado. En los casos en los que se trate de predios colindantes con resguardos indígenas, el proyecto productivo tendrá en cuenta además que no se generen afectaciones medioambientales en dichos territorios indígenas. Parágrafo. Los proyectos productivos para los pueblos y comunidades étnicas se implementarán con base en los Planes de Vida y Planes de Salvaguarda o sus equivalentes, teniendo en cuenta además las actividades adelantadas por las mujeres de los pueblos y comunidades étnicas en concertación con sus propias autoridades. El proyecto productivo propenderá por fortalecer los sistemas propios e igualmente las economías interculturales, y en consideración a las dinámicas territoriales.

512 Acuerdo Final, Punto 1. "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral Consideran:" (...) "Que si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural -niñas, niños, hombres y mujeres-" (...) "• Integralidad: asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como

salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población.”

513 Artículo 24. Articulación para el acceso Integral. La Agencia Nacional de Tierras se coordinará con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales, con el fin de que las medidas de acceso a tierras permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, cuando sea del caso, para el crecimiento económico y la superación de la pobreza. Adicionalmente, se articulará con las autoridades ambientales para que las medidas de acceso a tierras y formalización atiendan la zonificación ambiental y contribuyan al cierre de la frontera agrícola. Estos proyectos deberán contar con la participación de los beneficiarios y deberán armonizarse con los programas de desarrollo con enfoque territorial para garantizar su viabilidad y sostenibilidad ambiental. Parágrafo 1. La Agencia Nacional de Tierras podrá comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente. Parágrafo 2. Para el caso de los pueblos y comunidades étnicas se garantizará la autonomía y autodeterminación, el gobierno propio, y las diversas formas de relacionarse con el territorio, conforme a los Planes de Vida, Planes de Salvaguarda y sus equivalentes.

514 Acuerdo Final, “1.1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva. 1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral” (...) “1.1.2. Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra: “

515 Artículo 25. Adjudicación directa. La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el presente decreto ley y conforme al Procedimiento Único de este decreto ley. Cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes. Dichas adjudicaciones se realizarán cuando se cumpla con los requisitos exigidos en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley, y otorgará el derecho de propiedad a los sujetos de ordenamiento que resulten beneficiarios.

516 principio de Integralidad: asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población. Este tipo de adjudicación sólo podrá hacerse en zonas focalizadas donde exista una intervención articulada del Estado que garantice que la actividad productiva sea sostenible en el tiempo. Toda adjudicación deberá contar con una individualización e identificación precisa del predio que dé cuenta de la cabida, linderos, y ubicación, para la cual será necesario el levantamiento cartográfico y la georreferenciación según lo que se establezca con la Autoridad Catastral y el respectivo título deberá ser inscrito ante la autoridad competente. A solicitud de la organización campesina o asociaciones de economía solidaria, también podrán adjudicarse predios en común y proindiviso a favor de múltiples personas o núcleos familiares cuando así lo decidan de forma libre e informada los adjudicatarios. Los bienes baldíos adjudicables que a la fecha de la expedición del presente decreto no se encuentren ocupados debidamente en los términos de la Ley 160 de 1994, y los que se identificarán a partir de la aplicación de los procedimientos administrativos y judiciales en este Decreto señalados como fuentes del Fondo, se declaran reservados, y su destinación a los programas de acceso acá establecidos se realizará conforme a las reglas de adjudicación del RESO, según la competencia establecida por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015. Parágrafo. En el caso de las comunidades étnicas se aplicará lo dispuesto en las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como las normas que las reglamenten.

517 Artículo 26. Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos. La inexistencia de la ocupación previa como supuesto para poder solicitar la titulación de baldíos en ningún caso implicará la obligación para la ANT de tener que desalojar al ocupante. En su lugar se entenderá que este tiene prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad. Si la ANT evidencia que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a la UAF, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna, y no es posible otorgarle la titulación en extensiones de UAF en otro inmueble sin afectar su calidad de vida, o recibir algún otro de los beneficios de que trata el presente decreto ley, será procedente la titulación de la extensión ocupada.

518 Artículo 27. Solicitudes en proceso. En los casos en que el ocupante haya elevado su solicitud de adjudicación con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley se aplicará en su integridad el régimen más favorable para lograr la adjudicación. Cuando como consecuencia de lo dispuesto en el inciso anterior se opte por el régimen establecido en la Ley 160 de 1994, no se aplicará lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 92 de la misma, y en su lugar se aplicará lo dispuesto en el artículo 48 sobre participación procesal de los Procuradores Ambientales y Agrarios. A quienes demuestren una ocupación iniciada con anterioridad a la expedición del presente decreto ley y no hubieren efectuado la solicitud de adjudicación, se les podrá titular de acuerdo con el régimen que más les favorezca, siempre y cuando hubieren probado dicha ocupación con anterioridad al presente decreto ley, para lo cual, a efectos de facilitar su acreditación, los particulares podrán dar aviso a la Agencia Nacional de Tierras dentro de un plazo de un año a partir de la expedición del presente decreto ley. Parágrafo. Para los casos de los territorios de los pueblos y comunidades étnicas se aplicará lo establecido en las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como sus normas reglamentarias.

519 Artículo 28. Ausencia de derecho para la adjudicación. En los casos previstos en el artículo precedente y en el artículo 81 del presente Decreto, no se podrá decidir sobre el derecho a la adjudicación hasta tanto no se tomen las decisiones del caso en el marco del proceso de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011, Y los Decretos Ley 4633 y 4634 de 2011.

520 Acuerdo Final, Punto 1.1.1. “Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral”.

521 Artículo 29. Subsidio Integral de Acceso a Tierra. Créase el Subsidio Integral de Acceso a Tierra, SIAT, como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y lo de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto. Las personas descritas en el artículo 4 del presente Decreto, que hayan sido beneficiarias de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el presente Decreto, podrán solicitar el subsidio de que trata el presente artículo únicamente para la financiación del proyecto productivo. Parágrafo 1. El SIAT será establecido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Parágrafo 2. Los valores del subsidio correspondientes al precio del inmueble serán asumidos con cargo al presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras. Aquellos valores correspondientes a los requerimientos financieros del proyecto productivo serán asumidos por la Agencia de Desarrollo Rural, así como el seguimiento a la implementación de tales proyectos productivos.

522 Artículo 30. Identificación predial para el subsidio. El otorgamiento del SIAT, en las zonas focalizadas, se hará con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio. En las zonas no focalizadas o si para ese momento no se han realizado en ese predio las labores de catastro multipropósito se tendrá en cuenta el avalúo arrojado por el catastro como referencia para determinar el valor comercial. Para los casos en que se evidencie una diferencia de áreas al comparar el folio de matrícula inmobiliaria, títulos de propiedad y el plano topográfico del predio a adquirir, antes de elaborar dicho avalúo la Agencia Nacional de Tierras advertirá tal situación al subsidio' y promoverá los procedimientos administrativos de corrección de áreas y linderos, de acuerdo a la normativa vigente. En los eventos en los que no hubiere sido posible aplicar el procedimiento de corrección de áreas y linderos por motivos ajenos a la voluntad del vendedor y de terceros con derechos reales inscritos, y las partes manifiesten expresa e inequívocamente su interés con la negociación a pesar de lo advertido, la Agencia Nacional de Tierras continuará con el procedimiento fijando el valor del inmueble con base en la menor área identificada, verificando que en ningún caso se configure lesión enorme.

523 Artículo 31. Asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierra. La Agencia Nacional de Tierras seleccionará los beneficiarios de conformidad con el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley. La Agencia Nacional de Tierras asignará el SIAT y remitirá copia del acto administrativo que lo asigna a la Agencia de Desarrollo Rural, a la Agencia de Renovación del Territorio y a las demás entidades competentes según las normas vigentes, para que éstas desembolsen los recursos atinentes a proyectos productivos y presten la asistencia técnica para la implementación o mejora de proyectos productivos según lo establecido en el acto administrativo.

524 Artículo 32. Operación de los recursos. La operación de los recursos se sujetará a las siguientes reglas: 1. Hecha la selección de los beneficiarios la Agencia Nacional de Tierras abrirá las cuentas individuales en favor de los beneficiarios seleccionados. 2. La Agencia Nacional de Tierras conformará el Registro de Inmuebles Rurales - RIR, con aquellos predios que cumplen todos los requisitos necesarios para ser adquiridos con los recursos del subsidio para ofertarlo al beneficiario del subsidio. Estos predios también pueden ser predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. 3. Los beneficiarios podrán solicitar la compraventa de un predio de su elección que no reposa en el registro, caso en el cual la Agencia Nacional de Tierras adelantará los estudios necesarios para verificar la viabilidad técnico jurídica del predio. 4. Una vez elegido el predio, la Agencia Nacional de Tierras girará al beneficiario los recursos necesarios para hacer efectivo el pago del inmueble. 5. Transcurridos doce (12) meses a partir del depósito y pese a tener más de dos (2) ofertas prediales sin que se haya podido efectuar la compra del predio, aplicará una condición resolutoria, en virtud de la cual operará el reembolso del subsidio, sin necesidad de requerimiento previo, a favor de la Agencia para que sea adjudicado a otro beneficiario. 6. Mediante acto administrativo la Agencia Nacional de Tierras declarará la operancia de la condición resolutoria y ordenará al banco administrador el reintegro de los recursos. El Director General de la ANT creará las cuentas referidas anteriormente con el Banco Agrario de Colombia o la entidad financiera que otorgue mejores condiciones. Dichas cuentas serán inembargables, su destinación para todos los casos se orientará a la adquisición de bienes inmuebles rurales, y no generarán costos de administración para los beneficiarios. La Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y las demás entidades competentes adelantarán los trámites correspondientes para la creación de las referidas cuentas en la banca del primer nivel. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo necesario para operar el subsidio.

525 Artículo 33. Adquisición de predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral mediante Subsidio Integral de Acceso a Tierra. Si el predio elegido por el beneficiario del subsidio pertenece al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, manifestará expresamente su voluntad de sustituir el subsidio por la adjudicación. En consecuencia, la Agencia Nacional de Tierras proferirá el acto administrativo de adjudicación. El valor del rubro del subsidio para la compra de tierras deberá ser reintegrado a la Agencia Nacional de Tierras para que seleccione un nuevo beneficiario.

526 Artículo 34. Indivisibilidad del subsidio entregado mediante SIAT. En caso que el SIAT se otorgue de manera individual y el beneficiario fallezca operará la condición resolutoria y mediante acto administrativo la Agencia Nacional de Tierras declarará la operancia de la condición resolutoria, seleccionará el nuevo beneficiario y ordenará al banco administrador el reintegro de los recursos. Si el SIAT se otorga de manera conjunta y fallece uno de los beneficiarios la Agencia Nacional de Tierras continuará el proceso hasta su finalización de conformidad con las reglas establecidas para el efecto en el presente capítulo.

527 Artículo 35. Crédito Especial de Tierras. Los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto ley que no tengan tierra o esta sea insuficiente, podrán acceder a una línea de crédito especial de tierras con tasa subsidiada y con mecanismos de aseguramiento de los créditos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Los créditos se otorgarán en los términos, condiciones, montos y plazos que determine la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, de acuerdo con las funciones otorgadas por el artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con base en la política trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para las líneas Especiales Crédito-LEC-, del Incentivo a Capitalización Rural-ICR y otros incentivos o subsidios del Estado que sean desarrollados para propender por la consecución de los objetivos del presente decreto ley, y en particular relacionados con el crédito y/o riesgo agropecuario y rural. En la configuración de las líneas de crédito para sistemas productivos deberá tenerse en cuenta, entre otros criterios, la aptitud de las tierras rurales definida por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios para cada sistema productivo, considerar tanto el horizonte de tiempo del sistema productivo, incluyendo el inicio de la etapa productiva, así como los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria, con el fin de que los réditos obtenidos de la comercialización permitan garantizar los flujos financieros para facilitar el pago del crédito otorgado. Dentro de las líneas de crédito se otorgarán prerrogativas a los pequeños productores agropecuarios que pretendan la ampliación de su potencial productivo y la adquisición de tierras por parte de organizaciones campesinas y de economía solidaria.

528 Artículo 36. Formalización de predios privados. En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente. ~ Los actos administrativos que declaren la titulación y saneamiento y por ende formalicen la propiedad a los poseedores, serán susceptibles de ser controvertidos a través de la Acción de Nulidad Agraria de que trata el artículo 39 del presente decreto. Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del Código General del Proceso o el Código Civil sobre declaración de pertenencia, las cuales podrán ser ejercidas por los poseedores por fuera de las zonas focalizadas. La formalización se realizará cumpliendo los requisitos exigidos en los artículos 4, 5 Y 6 del presente decreto ley, en observancia de lo estipulado en el artículo 20. Parágrafo 1. Se dará por acreditada la inexistencia de oposición dentro del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley una vez agotadas las etapas de publicidad en las zonas donde se adelantan los programas de formalización y en cumplimiento de las normas establecidas para notificaciones, cuando transcurran diez (10) días hábiles desde que se realicen las comunicaciones a que se refiere el artículo 73 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, sin que se presente el titular de un derecho real o quien aduzca tener derecho en los términos señalados en el presente artículo. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 46 del presente decreto ley. Parágrafo 2. La formalización de que trata el presente artículo no aplicará en tierras y/o territorios afectados por el despojo a causa del conflicto armado, previa verificación de las fuentes institucionales pertinentes.

529 Artículo 37. Elección de formalización de la propiedad por vía administrativa. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 36 del presente decreto ley. aquellas demandas de procesos de formalización de la propiedad rural sobre inmuebles de naturaleza privada que hayan sido iniciados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y/o la Agencia Nacional de Tierras directamente o a través de terceros designados para ello, en donde no existiere opositor, y que desde el momento de expedición del presente decreto ley no hayan surtido la etapa probatoria, podrán ser asumidas por la Agencia Nacional de Tierras a elección del interesado. Una vez recibida la solicitud, el juez resolverá mediante auto y oficiará a la Agencia Nacional de Tierras remitiendo el expediente a costa de esta entidad. Parágrafo. El presente artículo no se aplicará a los territorios contemplados en el artículo 22 del presente Decreto Ley

530 Artículo 38. Acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación. Para aquellos casos en los que se cuestione la validez y eficacia de los actos o instrumentos con los que se hayan efectuado programas de titulación o adjudicación de tierras, el juez competente en los términos del presente decreto ley, por solicitud de la Agencia Nacional de Tierras, o de los particulares afectados, conocerá de la acción de resolución de controversias sobre la adjudicación. El juez determinará la validez de los actos de adjudicación y si conforme a los regímenes vigentes para el momento en el que se produjo la adjudicación el beneficiario cumplía con los requisitos establecidos para acceder a esta. Para aquellos eventos en los que se identifiquen sucesiones que comprendan predios adjudicados, el juez determinará la validez de la adjudicación, definirá si pueden fraccionarse las áreas de terreno para satisfacer las pretensiones de tierras de los adjudicatarios y sus herederos, o establecerá cuál de ellos ostenta mejor condición, para declarar respecto de los demás su ineficacia.

Sin perjuicio de los derechos que puede tener un tercero titular de derechos reales sobre el predio objeto de la sucesión. Así mismo, podrá ordenar el reconocimiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria a título de indemnización respecto de los adjudicatarios a quienes de buena fe se les hubiese declarado la ineficacia de sus títulos. Resueltas las controversias sobre los actos de adjudicación, de ser el caso, el juez ordenará la recuperación material inmediata del bien inmueble, y tomará las medidas que se estimen necesarias para garantizar que el beneficiario tome posesión del inmueble e incorpore en él un proyecto productivo. Las condiciones del ejercicio de la propiedad se someterán al régimen de la Unidad Agrícola Familiar -UAF. Parágrafo. El presente artículo no se aplicará a los territorios contemplados en el artículo 22 del presente Decreto Ley.

531 Artículo 39. Acción de nulidad agraria. Los particulares que, habiéndose hecho parte del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley, objetan la legalidad de los actos administrativos definitivos expedidos, podrán demandar su nulidad ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, para lo cual tendrán un término de cuatro (04) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo. Ante el mismo juez, cuya competencia será privativa, y con la misma acción contarán los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 58 y que no hubieren comparecido al Proceso Único, caso en el cual el término será de 3 años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria, la acción podrá interponerse directamente sin necesidad de haber interpuesto los recursos pertinentes contra el acto administrativo. Parágrafo. Esta acción en cuanto a su formulación se sujetará a lo establecido para para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o la sustituya, sin perjuicio de las facultades ultra y extra petita del juez competente de conformidad con lo establecido en el presente decreto ley.

532 Misión Rural Cap. 16 Tomo III)

533 Artículo 42. Salvaguarda sobre el ordenamiento social de la propiedad rural en territorios étnicos. El ordenamiento social de la propiedad rural respetará y garantizará en los territorios étnicos la autonomía y autodeterminación de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo a sus planes de vida o instrumentos equivalentes, planes de ordenamiento ambiental propio, planes de etnodesarrollo. Se garantizará a los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras el derecho de su participación en espacios de diálogo y construcción conjunta con los demás actores en el territorio en el marco de los planes de ordenamiento.

534 Artículo 43. Criterios de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural POSPR-. Los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR son: 1. Participación: Para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los POSPR es necesario contar con la intervención y colaboración efectiva de toda la comunidad y de todas las autoridades locales, con el fin de responder a las necesidades del territorio y garantizar la transparencia y eficacia. 2. Enfoque territorial: Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural deberán establecer unas bases que permitan adaptar y delimitar las líneas de intervención en territorio. Esto debe atender a las características físicas, jurídicas, económicas y sociales del territorio. 3. Enfoque Diferencial: Reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. Se priorizará en la intervención a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada. 4. Articulación territorial entre los distintos sectores y entidades: Se deberán realizar acciones efectivas que permitan una coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales y locales, y privadas donde se deben establecer canales eficientes de comunicación y de flujo de información que conlleven a una formulación y operación que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio. Parágrafo. La participación de las autoridades territoriales en la implementación se adelantará sin perjuicio de las competencias exclusivas de la Agencia Nacional de Tierras.

535 Artículo 44. Formulación del Plan. El resultado del ejercicio de la formulación y planeación para la intervención en el territorio será un documento que deberá contener para su aprobación por la Agencia de Nacional de Tierras, los siguientes aspectos: 1. La caracterización predial preliminar: Identificación del número estimado de predios, tamaño, naturaleza. Caracterización que recoge la información catastral, de acuerdo con lo establecido por el artículo 62 del presente decreto. 2. Caracterización preliminar de la población y actores nacionales y locales interesados y un mapa de actores construido que permita establecer las instancias participativas pertinentes para la implementación y mantenimiento del plan. 3. Identificación de territorios de ocupación posesión o propiedad colectiva de pueblos y comunidades étnicas. 4. Identificación preliminar de los propietarios, ocupantes y poseedores. 5. Mecanismos participativos de identificación de potenciales beneficiarios y sujetos de programas de acceso y formalización de tierras, conforme a las reglas del RESO. 6. Identificación de zonas que constituyan restricciones y condicionantes para el ordenamiento territorial. 7. Identificación de zonas bajo protección patrimonial o procesos de restitución de tierras y derechos territoriales. 8. Identificación de las zonas destinadas al desarrollo de proyectos de utilidad pública e interés social. 9. Estimación de tiempo, de recursos humanos, físicos y financieros que se requieran para su implementación. 10. Propuesta de financiación. 11. Metas e indicadores preliminares y cronograma. 12. Estrategia para el mantenimiento del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. 13. Las demás que sean consideradas por la Agencia Nacional de Tierras según las características de cada territorio. El proceso de acopio de información para el diseño del respectivo POSPR contará con la participación de las comunidades campesinas asentadas en el territorio y demás actores interesados y será consolidado por la ANT

536 Artículo 45. Participación Comunitaria. La formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural debe ser el resultado de ejercicios participativos. Como garantía de transparencia y eficacia se efectuarán jornadas en las que participarán las comunidades que habitan los territorios a intervenir y autoridades territoriales y nacionales, de acuerdo con lo establecido para el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y las normas que lo reglamenten. Sin perjuicio del procedimiento de inscripción establecido para ingresar al RESO, las comunidades podrán identificar y postular potenciales beneficiarios ante la Agencia Nacional de Tierras que para efectos de la selección aplicará los criterios establecidos en el presente decreto. El ejercicio participativo con las comunidades se realizará de forma activa y en ningún caso limitará la facultad y competencias legales para adoptar decisiones por parte de la Agencia Nacional de Tierras y avanzar en los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad. La Agencia Nacional de Tierras determinará la forma más idónea para garantizar en el territorio la mayor participación y estrategia de comunicación, respondiendo a las realidades del territorio y teniendo en cuenta el resultado de la fase de formulación de los POSPR. Para que la participación responda a las realidades del territorio se habilitará la intervención de los distintos actores e instancias de participación presentes en el territorio, entre otros, organizaciones comunitarias, asociaciones de productores, gremios, juntas de acción comunal, instancias de participación de las Zonas de Reserva Campesina de ser el caso, autoridades, comunidades y organizaciones de los territorios étnicos, en todos los niveles

537 Entre otros, el artículo 42. Salvaguarda sobre OSPR en territorios étnicos. "(...) Se garantizará a los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras el derecho de su participación en espacios de diálogo y construcción conjunta con los demás actores en el territorio en el marco de los planes de ordenamiento."

538 Artículo 23. Proyectos productivos sostenibles. (Párrafo 2).

Para tal efecto, la Agencia de Desarrollo Rural deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4 y los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.

539 Artículo 24. Articulación para el acceso integral. (Párrafo 2).

Estos proyectos deberán contar con la participación de los beneficiarios y deberán armonizarse con los programas de desarrollo con enfoque territorial para garantizar su viabilidad y sostenibilidad ambiental.

540 Corte Constitucional, sentencia C- 174 de 2017 (MP María Victoria Calle Correa).

541 Al respecto se pueden consultar los comunicados conjuntos de las delegaciones del Gobierno Nacional y de las FARC-EP, de fechas 18 de octubre de 2012, 1° de marzo de 2013 y 26 de mayo de 2013, en la página web <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/inicio.aspx>

542 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

543 Página 10 del Acuerdo Final de Paz. Punto 1: Hacía un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Considerando 4.

544 Página 10 del Acuerdo Final de Paz. Punto 1: Hacía un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Considerando 5.

545 Páginas 12 y 13 del Acuerdo Final de Paz. Punto 1: Hacía un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Allí se encuentran definidos los 14 principios que orientan la acordada Reforma Rural Integral.

546 Página 11 del Acuerdo Final de Paz. Punto 1: Hacía un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Considerando 10. // Esto también se replica en la definición del principio de participación que orienta el acuerdo agrario, el cual señala: "Participación: la planeación, la ejecución y el seguimiento de los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades -hombres y mujeres-, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes" (Página 13).

547 MMPP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo. Comunicado de Sala Plena No. 51 del 11 de octubre de 2017.

548 Página 203 del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Presidente de la República de Colombia y el grupo entonces guerrillero de las FARC-EP el día 26 de noviembre de 2016.

549 Páginas 201 y 202 del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Presidente de la República de Colombia y el grupo entonces guerrillero de las FARC-EP el día 26 de noviembre de 2016.

550 Sobre el punto, conviene precisar que esta Corporación en la sentencia C-493 de 2017 (MP Alberto Rojas Ríos) realizó el control automático de constitucionalidad al Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017, “*Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito - PNIS*”. En esa oportunidad, se indicó que la implementación normativa de los temas asociados a la sustitución de cultivos de uso ilícito era urgente e indispensable para consolidar una paz estable y, por consiguiente, se halló acreditado el requisito jurisprudencial de la estricta necesidad. Nótese que esta temática se encuentra incluida, al igual que la Reforma Rural Integral, en el punto 6.1.10 del Acuerdo Final. Así mismo, en la sentencia C-730 de 2017 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo), la Corte controló el Decreto Ley 893 de 2017 “*Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET*”, encontrando que su implementación normativa mediante las facultades presidenciales para la paz era imperiosa y urgente, dado que se trataba de un tema que materializaba el desarrollo rural integral cuyo cronograma de implementación fue fijado a 12 meses en el punto 6.1.10 del Acuerdo Final.

⁵⁵¹ Sentencia C-699 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa).

552 Decreto Ley 902 de 2017, página 12, párrafo 2.

553 Decreto Ley 902 de 2017, página 13, párrafo 5.

554 Decreto Ley 902 de 2017, página 14, párrafo 1.

555 Decreto Ley 902 de 2017, página 14, párrafo 2.

556 Folio 367 del cuaderno

557 Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general*. Presidencia de la República. Bogotá, pág. 21. En igual sentido, se puede consultar el ensayo que Darío Fajardo preparó en febrero de 2015 como integrante de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas con miras a contribuir al entendimiento del conflicto armado en Colombia, denominado “*Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*”, capítulo *¿por qué de la tierra?*

558 Al respecto consultar: Melo, Jorge Orlando (2017). *Historia mínima de Colombia*. Turner Publicaciones, primera reimpresión 2018, Bogotá –Colombia; y, Machado, Absalón (2017). *El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia*. Penguin Random House Grupo Editorial.

559 Sentencia C-644 de 2012 (MP Adriana Guillén Arango), la cual a su vez cita a Roberto Luis Jaramillo y Adolfo Meisel Roca. *Más allá de la retórica de la redacción*. Análisis económico de la desamortización en Colombia: 1861-1888. En Revista Economía Institucional. Vol. 11, No. 20. Bogotá, enero/junio de 2009. Pág. 45 a 81.

560 Sobre este tema se pueden consultar: (i) Melo, Jorge Orlando (2017). *Historia mínima de Colombia*. Turner Publicaciones, primera reimpresión 2018, Bogotá –Colombia; (ii) Fajardo, Darío (2015). “*Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*”, En: informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas; y, (iii) sentencias C-644 de 2012 (MP Adriana Guillén) y C-330 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa).

561 “Artículo 44. Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56.

(...)

Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”.

562 Sentencia de la Sala de Negocios de la Corte Suprema de Justicia del 15 de abril de 21926.

563 Sentencia C-330 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa). // Al respecto también se puede consultar a Machado Absalón en el libro *El problema de la Tierra: conflicto y desarrollo en Colombia*, ya citado, pág. 42.

564 Fajardo, Darío (2015). “*Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*”, capítulo 1.3. Reclamo por la tierra y las relaciones de trabajo en los años 1920. En: informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Allí el autor precisa que “(...) si bien tomaba fuerza una visión favorable de la distribución equilibrada de la tierra como expresión de una tendencia en el desarrollo económico, en los medios decisorios del poder y en las regiones gravitaba la defensa a ultranza de la gran propiedad. De esta manera, las titulaciones de baldíos continuaron favoreciendo el afianzamiento de la gran propiedad sin proporcionar un apoyo decidido a la construcción territorial de los colonos”, pág. 13.

565 Sentencia C-644 de 2012 (MP Adriana Guillén Arango).

566 En especial el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 1936, el cual señala lo siguiente:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. //

La propiedad es una función social que implica obligaciones. //

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. //

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la Mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

567 Rañico Sandoval Forero en su libro *Tierra, conflicto y posacuerdo* (2015), plantea que la Ley 200 de 1936 “fue un intento de conciliación de la colonización como nueva forma de tenencia de la tierra y la vieja forma representada por el latifundio”. Pág. 76.

568 El denominado contrato de aparcería era una modalidad de trabajo rural “a través del cual un campesino arrendaba la tierra y dejaba la mayor parte de su producción al propietario de la misma a cambio de un pago en especie (arriendo) o salario inferior al corriente” (Sentencia C-644 de 2012), o en otras palabras, “el dueño de la tierra cedía al cultivador un lote en el que éste sembraba café y entregaba parte de la cosecha” (Melo, Jorge Orlando, 2017. *Historia mínima de Colombia*. Capítulo 9: De la República Conservadora. Turner Publicaciones, primera reimpresión 2018, Bogotá –Colombia. Pág. 167 y ss, en especial pág. 179). La crisis al contrato de aparcería devino con la Ley 200 de 1936 que concedía la oportunidad, a quien ejerciera explotación agraria, de adquirir la propiedad del bien si cumplía ciertos requisitos.

569 De acuerdo con Rañico Sandoval Forero [En *Tierra, conflicto y posacuerdo...*], “con la reforma agraria del año 61 se intentaba mantener una estructura doble de la tenencia de la tierra a partir de la modernización del latifundio improductivo que buscaba abrirse paso al desarrollo capitalista en el campo, y la constitución de unidades agrícolas familiares con el fin de ampliar el mercado interno, pero que en la práctica resultaron ser minifundios inviables que perpetuaron la pobreza de los campesinos” (pág. 80).

570 Su objeto se centró en fortalecer los mecanismos institucionales para cumplir con los planteamientos de la reforma rural de 1961. Estableció la promoción y el apoyo a las organizaciones del sector rural, triplicó los recursos públicos para la reforma agraria, y ordenó que

el Incora constituyera reservas indígenas.

571 Se pueden consultar los textos citados de Darío Fajardo, Absalón Machado, Jorge Orlando Melo, entre otros.

572 En la Ley 135 de 1961 se distinguieron dos fuentes de tierras a partir de las cuales el Estado podría adjudicar predios a la población campesina: Por una parte, los terrenos baldíos de la Nación, adjudicados a los campesinos a título gratuito, siempre que se demostrara buena fe y explotación económica ininterrumpida por el término de cinco años. Por otra, las tierras obtenidas por el INCORA a título de compra o expropiación, las cuales se vendían al campesino bajo el sistema de parcelaciones. Una y otra, estaban sujetas a los límites propios de las UAF con la diferencia de que en las parcelaciones el comprador no podía transferir la parcela, sin permiso del Instituto, mientras no hubiese terminado de pagar el subsidio.

573 El artículo 29 de la ley 135 de 1961 estableció, por regla general, que la adjudicación de baldíos sólo podía realizarse en extensiones no mayores a 450 hectáreas siempre que demostrará la explotación de las dos terceras partes de esa superficie. Este límite podía ampliarse, según el artículo 30 ibídem, a favor de una persona natural con autorización del Incora hasta 1000 hectáreas para: (i) regiones muy apartadas de los centros de actividad económica y de difícil acceso, (ii) sabanas de pastos naturales donde la naturaleza de los suelos, el régimen meteorológico o las inundaciones periódicas no hicieren económicamente factible su explotación; y, (iii) regiones como lo Llanos Orientales, en las cuales se autorizó una UAF de 3000 hectáreas previa delimitación realizada por el Instituto Agustín Codazzi. A su vez, el límite de adjudicación podía reducirse cuando se tratara de predios aledaños a carreteras transitables, a ferrocarriles, ríos y a puertos marítimos.

574 Al respecto, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes ha señalado que *“el principal cambio que se da con la Ley 160 de 1994 consistió en dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos”*. En: Villaveces Niño, Juanita & Sánchez, Fabio (2014). *Tendencias históricas de la adjudicación de baldíos en Colombia: 1900 - 2012*. Documentos CEDE Junio de 2014, pág. 18.

575 C-644 de 2012 (MP Adriana Guillén Arango), reiterada en la sentencia C-330 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa).

576 El artículo 66 de la Ley 160 de 1994 fue modificado por el artículo 2° de la Ley 1728 de 2014, *“Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones”*. Esa modificación que las excepciones a la regla general solo pueden ser establecidas por el Consejo Directivo del entonces Incodec.

577 Sentencia SU-235 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz.

578 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino t se dictan otras disposiciones”*

579 Sentencia C-097 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

580 Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen.

581 Sentencia C-255 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio.

582 Sentencia SU-426 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

583 Al respecto la sentencia C-021 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Reiterada en las sentencias C-006 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-180 del 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-1006 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén; C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos y 077 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

584 Sentencia C-536 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

585 Sentencia C-006 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

586 Sentencia C-180 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

587 Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén.

588 Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

589 Sentencia C-077 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta sentencia la Corte sostuvo que una de las razones que explican la vulnerabilidad y marginación histórica que afecta a la población campesina y a los trabajadores rurales es la distribución irracional, regresiva e inequitativa de la tierra. Por ello, señaló que las medidas encaminadas a democratizar la tierra, revertir el equilibrio negativo en el campo y mejorar la calidad de vida de los campesinos de escasos recursos son necesarias y acertadas para solucionar las problemáticas históricas del campo.

590 *Ibidem*.

591 *Ibidem*.

592 *Ibidem*.

593 Corte Constitucional, sentencia C-595 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

294 Para consultar los amplios antecedentes teóricos, normativos y jurisprudenciales consultar, entre otras, las sentencias: T-427 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-595 de 1999, M. P. Carlos Gaviria y C-491 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

595 *Ibidem*.

596 Corte Constitucional, sentencia C-066 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

597 Corte Constitucional, sentencia C-006 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas.

598 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 1. Objeto. “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 aplicación del presente Decreto Ley se respetarán los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas. Nada de lo dispuesto en el presente Decreto podrá ser interpretado ni aplicado en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida, legalmente adquirida y ejercida, y protegida por la Ley, como tampoco los derechos adquiridos. Todos y cada uno de los procedimientos y fases procedimentales regulados en el presente Decreto deberán desarrollarse de manera que se otorgue la totalidad de las garantías constitucionales legales, en particular las del debido proceso, a quienes ostenten la propiedad privada de tierras dentro del territorio nacional, y serán nulas las actuaciones que desconozcan o reduzcan dichas garantías, de conformidad con la Constitución Política y la normatividad vigente. En todos los casos se respetarán los derechos adquiridos, la confianza legítima y la buena fe.”

599 Intervención presentada por la Corporación para el Desarrollo de los Territorios Rurales (PRODETER).

600 Por otra parte, el Movimiento Ciudadano Voces de Paz y Reconciliación (MCVPR) señala que el inciso 3° “no fue acordado con el CSIVI y, por tanto, el Gobierno no tenía autorización para incluirlo, pues da excesiva prevalencia al derecho a la propiedad privada”.

601 De acuerdo a lo solicitado en la intervención del Procurador General de la Nación.

602 Artículo 2. Sujetos de acceso a tierra y formalización. Este Decreto Ley aplica a 'todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización. Las formas de acceso a tierras de que trata el presente decreto solo aplican a los beneficiarios de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley. Las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y reestructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente, de acuerdo a los términos del presente Decreto Ley, en concordancia con la Ley 21 de 1991, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, el Decreto 2333 de 2014 o las normas que los modifiquen o sustituyan.

603 Decreto 902 de 2017, artículo 4. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. 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: 1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo. 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena. 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. Parágrafo 1. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incurso en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre 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, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola. Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior. Parágrafo 2. Para efectos del ingreso al RESO a título gratuito de quienes tengan tierra insuficiente, al momento del cómputo del patrimonio neto, la Agencia Nacional de Tierras omitirá el valor de la tierra, siempre que se compruebe que la persona no tiene capacidad de pago. Parágrafo 3. Para efectos del ingreso al RESO a título gratuito, al momento del cómputo del patrimonio, la Agencia Nacional de Tierras podrá omitir el valor de la vivienda siempre que su estimación atienda los rangos para la vivienda de interés social o prioritaria, según corresponda, y siempre que se compruebe que la persona no tiene capacidad de pago. Parágrafo 4. Para que las cooperativas o asociaciones a las que se hace referencia en este artículo puedan ser sujetos de acceso a tierra o formalización, todos sus miembros deberán cumplir individualmente con las condiciones establecidas en el RESO.

604 Ley 160 de 1994, ARTÍCULO 74. "En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto^{<1>} ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva."

605 Ley 160 de 1994, ARTICULO 9o. "BALDIOS INADJUDICABLES. No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes circunstancias: a) Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural; b) Los situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de la zonas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables; c) Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica. d) Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado. PARAGRAFO. No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas. Igual prohibición regirá respecto de los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección y horticultura que se hallaren

situados en zonas de reserva forestal a la fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994, los cuales sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, y además, cuando se tratare de terrenos baldíos determinados por el Instituto con el carácter de reservas indígenas.”

606 Decreto 902 de 2017, artículo 1, inciso 2: “Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior.”

607 Artículo 22. Bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras solo para efectos de administración. Harán parte del Fondo Nacional de Tierras pero solo para efectos de administración, esto es, sin alterar la destinación de dichos bienes para comunidades indígenas, los siguientes: 1. Los bienes del Fondo Nacional Agrario que han sido entregados en forma material a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación. 2. Los territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación, así como los predios que se encuentren al interior de un resguardo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994. En todo caso no podrán ser parte del fondo de tierras en favor de los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley los baldíos donde estén establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat en los términos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994. 3. Las reservas indígenas constituidas por el INCORA. 4. Los predios que sean adquiridos en cumplimiento de órdenes judiciales en firme para la constitución, saneamiento y/o ampliación mientras culmina el respectivo proceso de formalización. 5. Los territorios de comunidades indígenas que se encuentren en las zonas de reserva forestal a que se refiere la Ley 2 de 1959, que aún no han sido titulados. 6. Los territorios ancestrales y/o tradicionales de que trata el Decreto 2333 de 2014, mientras surta su proceso de titulación y tengan la respectiva medida cautelar.

608 Si bien el artículo 22 hace referencia únicamente a comunidades indígenas, al igual de lo que sucedió con el artículo 1 del Decreto Ley 902, la Corte incluirá a todos los pueblos y comunidades étnicas, por tratarse de una omisión legislativa relativa.

609 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: 1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras. 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF. 3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana; 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. Parágrafo. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incurso en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre 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, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola. Los ocupantes indebidos en predios o territorios a los que se refiere el artículo 22 del presente decreto ley, serán incluidos en el RESO sin que se exija lo previsto en el inciso anterior.

610 Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), Confederación Indígena Tayrona (CIT), Asociación de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Corporación para el Desarrollo de los Territorios Rurales (PRODETER), Movimiento Ciudadano Voces de Paz y Reconciliación (MCPVR), Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Universidad de los Andes, Universidad Externado, y el ciudadano Iván Cepeda y otros.

611 Para resolver la cuestión, esta Corte hizo referencia al artículo 4° del mismo decreto que en su parágrafo 4° establece lo siguiente: “Para que las cooperativas o asociaciones a las que se hace referencia en este artículo puedan ser sujetos de acceso a tierra o formalización, todos sus miembros deberán cumplir individualmente con las condiciones establecidas en el RESO.” En ese sentido, sostuvo que la interpretación conexa de la norma exigía hacer extensible la misma regla a las personas jurídicas a las que se refiere el artículo bajo examen, pues de otra forma se estarían beneficiando de las medidas del Decreto personas que, por ejemplo, no tienen relación con el sector rural, o que están siendo requeridas por las autoridades. Así la Corte Constitucional concluyó que, la expresión “*personas jurídicas*” del artículo 5° del Decreto Ley 902 de 2017 es conexa con el Acuerdo Final, pues la comprensión sistemática y coherente de la expresión indica que dichas personas jurídicas están constituidas por las cooperativas o asociaciones de campesinos, sin tierra o con tierra insuficiente, cuyos miembros, individualmente, cumplan con todas las condiciones requeridas en el artículo 5°.

612 Al respecto, el punto 1.1.3. del Acuerdo, al designar a los beneficiarios de los programas de acceso a la tierra, establece entre ellos a las “asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente”, por su parte el punto 1.1.4. sobre acceso integral, establece que el Gobierno deberá “fomentar la economía solidaria y el cooperativismo de los campesinos”. Si bien el punto 1.1.5. no hace ninguna referencia a personas jurídicas, en el contexto del Acuerdo Final resulta válido sostener que las medidas están dirigidas a beneficiar personas naturales y también a las personas jurídicas conformadas por cooperativas o asociaciones de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

613 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 6. “Sujetos de formalización a título oneroso. Las 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: 1. Poseer un patrimonio neto que supere los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes. 2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras. 3. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. 4. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.”

614 Sobre el artículo 6° del Decreto Ley 902 de 2017 se presentaron diversas intervenciones que fueron organizadas por (i) organizaciones no gubernamentales, (ii) entidades del Estado y (iii) ciudadanos, a saber: (i) Coordinación Étnica Nacional de Paz (CENPAZ), Ruta Pacífica de Mujeres, Movimiento Ciudadano Voces de Paz y Reconciliación (MCVPR) OXFAM, Dejusticia, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y Universidad de los Andes; (ii) Defensoría del Pueblo y Agencia Nacional de Tierras; y (iii) Rocío Londoño, Mauricio Velásquez, Evaristo Rodríguez, Iván Cepeda y otros.

615 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 7. “Contraprestación por el acceso y/o formalización a la tierra El porcentaje del valor del inmueble, los cánones y las categorías económicas que deberán pagar los sujetos de que tratan los artículos 5 y 6 del presente decreto ley serán definidos por la Agencia Nacional de Tierras con base en los lineamientos y criterios técnicos que realice la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, los cuales tendrán en cuenta, entre otros, la vulnerabilidad de los sujetos. Parágrafo 1. Para efectos de la formalización de predios privados la contraprestación a cargo del sujeto de formalización corresponderá al valor de los gastos administrativos, notariales, procesales o cualquier otro en que se incurra para la efectiva formalización. Parágrafo 2. Para efectos de aplicación de la presente norma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará los recursos necesarios, dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo, a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA para cumplir con la función asignada en el presente artículo. Parágrafo 3. Para efectos de las garantías de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, no procederá ningún tipo de contraprestación en relación con los respectivos procedimientos.”

616 Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

617 Corte Constitucional, Sentencias C-740 de 1999 (MP Álvaro Tafur Galvis); C-155 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett); C-690 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil); C-594 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); y C-822 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo).

618 Sentencia de la Corte Constitucional C-155 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

619 Sentencias de la Corte Constitucional C-583 de 1996 (MP Vladimiro Naranjo Mesa); C-873 de 2002 (MP Alfredo Beltrán Sierra); C-690 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil); C-155 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett); y C-287 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

620 Corte Constitucional, Sentencias C-597 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis); C-776 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); C- 228 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); y C-594 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

621 En sentencia C-546 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), este Tribunal precisó que: “[Aun] cuando la Constitución de 1991 es más clara que la Constitución derogada en materia de Hacienda Pública, lo cierto es que la nomenclatura empleada por la Carta Fundamental en este tema no es siempre precisa y rigurosa. En efecto, si bien una interpretación sistemática de la Constitución permite diferenciar los conceptos de tasa, impuesto y contribución, la Carta no utiliza siempre términos específicos para tales categorías. Así, en ocasiones la palabra tributo es usada como un género que se refiere a la totalidad de los ingresos corrientes del Estado (C.P. art. 15 inciso 4°), mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios (C.P. art. 358). Igualmente, la palabra contribuciones a veces engloba a los impuestos y a los recursos parafiscales (C.P. art. 150. ord. 12), mientras que en

otras ocasiones la Constitución parece reservarla a las contribuciones parafiscales (C.P. art. 154 inc. 2º)". En el mismo sentido, se pronunció esta Corporación en sentencia C-711 de 2001. Ahora bien, hoy en día, es preciso resaltar que un sector importante de la doctrina por fuera de la clasificación tradicional de los tributos ha hecho referencia a figuras impositivas como "las exacciones", las cuales representan los pagos que se deben realizar por un sector específico de la población a favor de los organismos descentralizados del Estado, cuyo origen es el hecho de recibir un beneficio concreto por las actividades que éstos desarrollan. Así, por ejemplo, en sentencia C-1148 de 2001 este Tribunal reconoció que por fuera de las habituales categorías de tributos pueden existir otros de carácter especial, como lo es la denominada "tarifa de control fiscal". En sus propias palabras, la Corte manifestó: "hay que decir, que no le asiste razón al actor, porque la "tarifa de control fiscal" no está enmarcada dentro de los conceptos de "tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen" (inciso 2º del artículo 338 de la Constitución), tal como lo entiende el demandante, sino que corresponde a un tributo especial, derivado de la facultad impositiva del Estado (arts. 150, numeral 12, y 338 de la Carta). Y que es fijada individualmente a cada una de las entidades de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267, inciso 1º de la Carta)".

622 En relación con las características de los tributos que existen en el sistema fiscal, se pueden examinar, entre otras, las siguientes providencias de la Corte Constitucional: C-040 de 1993 (MP Ciro Angarita Varón); C-465 de 1993 (MP Vladimiro Naranjo Mesa); C-545 de 1994 (MP Fabio Morón Díaz), C-577 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-1371 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis); C-1067 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño), C-1143 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra); C-224 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Jaime Araujo Rentería); C-1171 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis; AV Jaime Araujo Rentería); y C-594 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). Del mismo modo, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el tema, por ejemplo, en la Sentencia de fecha 24 de octubre de 2002 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Expediente No. 13.408.

623 Sentencias de la Corte Constitucional C-1179 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño); C-1114 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño).

624 MP Luis Ernesto Vargas Silva

625 Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-243 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis).

626 Sentencias de la Corte Constitucional C-155 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett); C-525 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

627 Sentencia de la Corte Constitucional C-1153 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

628 MP Rodrigo Escobar Gil.

629 Corte Constitucional, Sentencia C-1107 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería). En esta oportunidad la Corte declaró exequible el numeral 1º del artículo 879 del Estatuto Tributario, tal como fue adicionado por el artículo 1 de la Ley 633 de 2000, según el cual se encuentra exentos del GMF los retiros efectuados de las cuentas de ahorro destinadas exclusivamente a la financiación de vivienda. Reiterada en la Sentencia C-602 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

630 El principio de legalidad tributaria, exige que solo el legislador en ejercicio de la representación democrática esté facultado para decretar impuestos: "nullum tributum sine lege". Este principio tiene un indiscutible arraigo constitucional y así lo ha manifestado esta Corte en sentencias como la C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. C-873 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y C-287 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Por otra parte, el citado principio cobija tanto al concepto amplio de tributos, esto es los impuestos, las tasas y las contribuciones, cuyas características diferenciales fueron expuestas en las Sentencias C-1179 de 2001 y C-1114 de 2003, resaltándose que las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad: "...los impuestos, las tasas y las contribuciones parafiscales tienen una naturaleza particular que permite diferenciarlos claramente. Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado. Por su parte, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es

proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.”

631 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 8. Obligaciones. “Quien fuere sujeto de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito, se someterá por un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales, al cumplimiento de las siguientes obligaciones: 1. Adelantar directamente y/o con el trabajo de su familia la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo proyecto productivo, sin perjuicio de que, de forma transitoria, se emplee mano de obra extraña para complementar alguna etapa del ciclo productivo, 2. No transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras. La autorización respectiva sólo procederá cuando el sujeto demuestre que con posterioridad a haber recibido el predio o apoyo, según corresponda, se ha presentado caso fortuito o fuerza mayor que le impiden cumplir con las obligaciones previstas en el presente decreto ley y en sus reglamentos y demás normas aplicables, y el comprador reúna las condiciones para ser sujeto de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley. La Agencia Nacional de Tierras no expedirá la autorización si existen medidas o solicitudes de protección individual o colectiva sobre el predio, lo cual verificará con la Unidad de Restitución de Tierras. Verificado lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras expedirá la respectiva autorización dentro de los tres (3) meses siguientes al momento en el que se complete la documentación exigida en la reglamentación que para tales eventos fije su Director General. Para todos los casos el adquirente o cesionario se subrogará en las obligaciones del autorizado. 3. Garantizar que la información suministrada en el proceso de selección en cuya virtud adquirió el predio es verídica. 4. Acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres. 5. No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables.”

632 Al respecto esta Corte, en la Sentencia C-189 de 2006, (MP Rodrigo Escobar Gil), sostuvo que “Es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad.”

633 Constitución Política de Colombia, artículo 63. “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

634 Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T-052 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), señaló: “Esta garantía, reconocida tanto por la actual Constitución como por instrumentos internacionales admitidos como parte integrante del bloque de constitucionalidad, sobre todo el ya referido Convenio 169 de la OIT, responde a una circunstancia propia que, aunque con matices, está presente en la mayor parte de los pueblos indígenas y tribales existentes en Colombia. Se trata de la gran importancia que todos ellos atribuyen a los territorios en los que se encuentran asentados y a su permanencia en los mismos, la cual supera ampliamente el normal apego que la generalidad de los seres humanos siente en relación con los lugares en los que ha crecido y pasado los más importantes momentos y experiencias de sus vidas, o en aquellos en los cuales habitaron sus ancestros. // Este sólido vínculo de pertenencia se explica además en otras circunstancias propias y frecuentes en estas poblaciones, entre ellas el sentido de comunidad, así mismo fuerte, y en cualquier caso superior al que suelen experimentar los miembros de los grupos humanos que habrían de considerarse mayoritarios o predominantes en muchos países occidentales, la presencia de factores relacionados con la espiritualidad y la cosmovisión propias de tales comunidades, y la existencia de prácticas de subsistencia caracterizadas por la autosuficiencia alimentaria asociada al aprovechamiento del territorio, igualmente típicas y frecuentes en los grupos étnicos minoritarios, más que en otras comunidades. \\ Estas razones fueron contempladas en el numeral 1° del artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, con el que inicia la Parte Segunda de este instrumento relativa a las Tierras, conforme al cual “Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”. \\ A continuación, el artículo 14 de este mismo Convenio establece directamente el derecho que se viene comentando al estipular que “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”, luego de lo cual agrega que “Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”. \\ Otras disposiciones de este Convenio aseguran a los pueblos nativos, entre otros: i) el derecho a ser consultados, y más aún decidir, sobre, entre otros aspectos, aquellas situaciones que afecten “las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera” (numeral 1° del art. 7 °); ii) la garantía de que los Gobiernos tomen las medidas necesarias para garantizar los referidos derechos de propiedad y posesión sobre esos territorios (numeral 2° del art. 14), y iii) el derecho a no ser desalojados o trasladados de las tierras que ocupan (art. 16), situación que, como se verá en el acápite siguiente, requiere la plena aceptación de la respectiva comunidad. \\ Paralelamente, la Constitución de 1991 contiene varias disposiciones que así mismo reconocen este derecho y relievan su importancia, principalmente los artículos 329 y 330 sobre resguardos y territorios indígenas y el ya referido artículo 55 transitorio, sobre el derecho a la propiedad colectiva de la tierra por parte de las comunidades negras. De manera complementaria, deben también tenerse en cuenta, entre otros, el artículo 58, cuyo inciso 3° se refiere al deber del Estado de promover las formas asociativas y solidarias de propiedad, el 63 que establece para “las tierras comunales de los grupos étnicos y las tierras de resguardo” las mismas garantías de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que caracterizan los bienes de uso público y el 64, que aunque desde una perspectiva más genérica, habla del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa”. \\ En la

sentencia T-188 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En ese fallo, la Corte reconoció en breves consideraciones la naturaleza de derecho fundamental que para los grupos étnicos tiene el derecho a la propiedad colectiva de la tierra, para lo cual se refirió a las razones que explican la gran importancia que tales grupos minoritarios le atribuyen al tema.”

635 Decreto Ley 902 de 2017, artículo. 9. “Reconocimiento a la economía del cuidado. En todos los procesos de acceso y formalización de tierras se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales, a efectos de la configuración de los hechos positivos constitutivos de ocupación o posesión. y especialmente para la formulación de los proyectos productivos en los programas de acceso a tierras, las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado conforme a lo previsto por la Ley 1413 de 2010.”

636 Decreto Ley 902 de 2017, artículo. 10. “Adecuación institucional con enfoque étnico. La Agencia Nacional de Tierras propenderá por contar con equipos técnicos y profesionales para adelantar procedimientos que involucren comunidades y pueblos étnicos, que cuenten con experiencia de trabajo y/o hagan parte de estas comunidades.”

637 Corte Constitucional, Sentencia C-272 de 1998(MP Alejandro Martínez Caballero). “La Carta no define de manera expresa cuáles funciones de las incluidas en el artículo 189 de la Carta pueden ser delegadas o no sino que defiere a la ley la precisión de las atribuciones presidenciales delegables. Por ende, se debe entender que el principio general es que la ley puede autorizar la delegación de cualquier función presidencial, sin que esa posibilidad esté restringida a aquellas que el primer mandatario ejecuta como suprema autoridad administrativa, razón por la cual esta Corte ha explícitamente reconocido que también son susceptibles de delegación las funciones en su calidad de jefe de gobierno. Es entonces claro que la mayor parte de las funciones presidenciales pueden ser delegadas, como efectivamente lo ha manifestado esta Corte en varias oportunidades; sin embargo, esta misma Corporación ha considerado que excepcionalmente es improcedente la delegación, cuando se trata de una atribución que compromete a tal punto la integralidad del Estado y la investidura presidencial, que se requiere una actuación directa del Presidente como garantía de unidad nacional.”

638 Corte Constitucional, Sentencia C-1005 de 2008(MP Humberto Antonio Sierra Porto).

639 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 12. Módulo del RESO “para el Fondo de Tierras para la reforma rural integral. El RESO será la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral al que hace referencia el artículo 18 del presente decreto, Los beneficiarios del Fondo de Tierras son los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto, así como los pueblos y comunidades étnicas. Al interior del RESO se identificará el conjunto de personas naturales y comunidades étnicas que aspiran a programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad, consignando los datos de identificación de cada aspirante y su núcleo familiar, los requisitos y los criterios de asignación. Los registros deberán ser clasificados por departamentos y municipios, y a su interior, jerarquizados de mayor a menor puntaje según las condiciones de asignación de puntos. La información relacionada anteriormente será transparente. La ANT deberá de manera permanente garantizar su publicidad y divulgación a través de su página WEB. En el módulo étnico del RESO se identificarán los pueblos y comunidades étnicas, de acuerdo a sus respectivos territorios y consignando los datos proporcionados por sus autoridades. En el caso de las comunidades que habitan áreas no municipalizadas el registro se clasificará de acuerdo a la ubicación del resguardo o territorio correspondiente. Los documentos que soportan dichas condiciones serán manejados conforme a la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, las políticas de acceso a la información fijadas por la entidad, y las tablas de retención respectivas, respetando el derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades étnicas. La ANT implementará progresivamente herramientas tecnológicas que permitan la digitalización, clasificación y organización de la información, así como su consulta en línea por las autoridades públicas, veedurías ciudadanas y personas determinadas en el ejercicio del control ciudadano.”

640 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 13. “Módulo étnico en el RESO. El módulo étnico del RESO incluirá a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En lo -referente a los pueblos y comunidades indígenas, los criterios de priorización que rigen este módulo serán los que defina la Comisión Nacional de Territorios Indígenas CNTI, las sentencias judiciales, casos priorizados para procesos de restitución de derechos territoriales y reparación colectiva acorde a lo dispuesto en el Decreto Ley 4633 de 2011, Y casos en ruta de protección del Decreto 2333 de 2014, con prevalencia de los Planes de Vida, Planes de Salvaguarda o sus equivalentes. Para la construcción del módulo de que trata el presente artículo aplicará lo dispuesto en el artículo 16 del presente decreto”. Artículo 14. “Criterios para la asignación de puntos para el RESO. El Registro Único de Solicitantes de Tierras se organizará mediante un sistema de calificación que estará sometido a las siguientes variables: a) Condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante y su núcleo familiar. b) Cuando las solicitantes sean mujeres campesinas. c) Número de personas que dependen económicamente de los ingresos del núcleo familiar, la presencia de sujetos de especial protección y la condición de cabeza de familia. d) Ser víctima del conflicto armado, en calidad de población resistente en el territorio o como víctimas de desplazamiento forzado que no hayan sido beneficiarias de las políticas de atención y reparación integral a víctimas o del proceso de restitución. e) Personas beneficiarias de la política de restitución, segundos ocupantes que hayan recibido compensación o alguna medida de atención o víctimas de desplazamiento que hayan recibido atención y reparación en forma de acceso a tierra. f) Campesinos que se

encuentren en predios al interior de resguardos o reservas constituidas por el INCORA que estén pendientes de conversión a resguardos y aquellos que en desarrollo de procesos de resolución amistosa de conflictos hayan llegado a acuerdos con las comunidades indígenas, según conste en actas debidamente suscritas por las partes. g) Personas que hacen parte de programas de reubicación y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de uso ilícito y fortalecer la producción alimentaria. h) Experiencia en actividades productivas agropecuarias. i) Pertenencia a asociaciones campesinas cooperativas o de carácter solidario cuyo objeto sea la producción agropecuaria, la promoción de la economía campesina, o la defensa del ambiente, con presencia en el municipio o la región. j) Residencia previa o actual en el municipio o región. k) Jóvenes con formación en ciencias o técnicas agropecuarias o ambientales. Como complemento a lo establecido en los anteriores numerales, el Consejo Directivo de la ANT establecerá un porcentaje adicional en la puntuación cuando se trate de núcleos familiares, promediando las obtenidas por cada uno de sus integrantes, y adicionará un porcentaje para madres y padres cabeza de familia que asuman en su totalidad las obligaciones familiares y las mujeres en condición de viudez. El mismo trato se dará a las solicitudes que de manera conjunta sean formuladas por asociaciones de trabajadores agrarios, cooperativas o asociaciones de economía solidaria. Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos individuales para acceso a tierra por parte de cada uno de los sujetos que integran las asociaciones o cooperativas.”

641 Decreto 902 de 2017, artículo 15. “Ingreso y calificación. Una vez identificados los sujetos en el RESO, de manera oficiosa o a solicitud de parte la Agencia Nacional de Tierras dispondrá su inclusión al RESO. Así mismo, realizará el estudio que permita establecer mediante acto administrativo su inclusión o rechazo al registro en la categoría de aspirante a acceso o formalización y la puntuación que se le asignó. Contra dicho acto administrativo solo procede el recurso de reposición en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La inscripción y puntuación asignada no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, ni otorgan derechos o expectativas distintos del ingreso al RESO. La asignación de derechos de propiedad o uso solo se definirá culminado el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley. La Agencia Nacional de Tierras establecerá mediante cronograma la entrada en funcionamiento del RESO según la planificación de las zonas focalizadas. Parágrafo. Constituye una obligación de los aspirantes inscritos en el RESO garantizar la veracidad de la información allí relacionada. Su incumplimiento dará lugar a la exclusión del RESO y no podrán ingresar en un periodo de diez (10) años. Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales respectivas. La Agencia Nacional de Tierras revisará de forma permanente los supuestos de hecho de los aspirantes, y podrá excluir del RESO a aquellos que no tengan las condiciones de elegibilidad fijadas en el presente decreto ley, o proceder a su debida categorización.”

642 Conceptos presentados por la Coordinación Étnica Nacional de Paz (CENPAZ), la Universidad de los Andes y el senador Iván Cepeda.

643 En ese sentido, el ciudadano Iván Cepeda en su intervención sostiene que debe declararse la constitucionalidad del Título II bajo el entendido de que “en ningún caso la Agencia Nacional de Tierras podrá excluir del RESO o recategorizar a ningún beneficiario sin que previamente este haya sido notificado y se le haya brindado la oportunidad de manifestarse frente a la intención de la administración, en el marco de las plenas garantías que impone el debido proceso que debe inspirar todas las actuaciones de las autoridades públicas”.

644 Corte Constitucional, Sentencia T-1005 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández), reiterada en la sentencia T-555 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

645 Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis).

646 Corte Constitucional, Sentencia T-1005 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

647 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 16. “Promoción de la inscripción en el RESO. La Agencia Nacional de Tierras, dentro del año siguiente a la vigencia del presente decreto, adelantará acciones para promover la inscripción en el RESO. En tales eventos, la Agencia Nacional de Tierras garantizará la publicidad de la oferta institucional y múltiples jornadas de inscripción de los aspirantes durante la intervención en las respectivas zonas”. Artículo 17. “Programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom. El Gobierno Nacional implementará un programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rrom-Gitano en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, que garantice su pervivencia como comunidad étnica, el respeto a sus referentes culturales, sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida. El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del presente decreto ley”.

648 Decreto 902 de 2017, artículo 18. “Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Créase el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia

Nacional de Tierras. El Fondo contará con los siguientes recursos para ambas subcuentas: 1. Los recursos del presupuesto que le aporte la Nación. 2. Los recursos destinados al adelantamiento de los programas de asignación de subsidio integral de reforma agraria de que trata la Ley 160 de 1994 o el que haga sus veces. 3. El producto de los empréstitos que la Nación contrate con destino al Fondo o al cumplimiento de las funciones previstas para este en la ley. 4. Los dineros y créditos en los que figure como acreedora la Agencia Nacional de Tierras, producto del pago del precio de bienes inmuebles que enajene. 5. Las sumas que reciba la Agencia Nacional de Tierras como contraprestación de los servicios que preste, así como los obtenidos por la administración de los bienes que se le encomiendan, y cualquier otro que reciba en el ejercicio de sus funciones. 6. Las donaciones o auxilios que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales. 7. Los recursos que los municipios, los distritos, los departamentos y otras entidades acuerden destinar para cofinanciar programas de la Agencia Nacional de Tierras. 8. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de sus recursos que no sean parte del Presupuesto General de la Nación. 9. Los recursos que conforman el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión, FDREI, conforme a lo establecido por la Ley 1776 de 2016 para la adquisición de tierras por fuera de las ZIDRES. 10. Los recursos provenientes de organismos internacionales o de cooperación internacional que se destinen para el cumplimiento de los objetivos del Fondo. La subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales estará conformada por los siguientes bienes: 1. Predios rurales obtenidos en compensación por el desarrollo de proyectos que hayan implicado la entrega de tierras baldías o fiscales patrimoniales de la ANT. 2. Los predios rurales que reciba del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por sucesiones intestadas, así como los bienes vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó al Incora. 3. Los que sean transferidos por parte de entidades de derecho público. 4. Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros. 5. Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables. 6. Las tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial que se hará en el marco del plan de zonificación ambiental al que se refiere el Acuerdo Final, con sujeción a acciones de planeación predial, de producción sostenible y conservación, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente. 7. Los bienes baldíos que tengan la condición de adjudicables, distintos a los destinados a comunidades étnicas, de acuerdo con el presente Decreto y la normatividad vigente. 8. Los bienes inmuebles que se adquieran para adelantar programas de acceso a tierras. 9. Los predios rurales adjudicables de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras. 10. Los bienes inmuebles rurales que sean transferidos por la entidad administradora, provenientes de la declaración de extinción del dominio, por estar vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito, y del tipificado en el artículo 6 del Decreto legislativo 1856 de 1989. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, cuando se requiera para adelantar respecto de ellos procesos de restitución y/o compensación. La subcuenta de tierras para dotación a comunidades indígenas estará conformada por los siguientes bienes: 1. Los recursos monetarios de las fuentes señaladas en el presente artículo que serán destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras de conformidad con la ley. 2. Los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, que estuvieren solicitados por las comunidades indígenas al momento de la declaración de la extinción y no generen conflictos territoriales con los sujetos de que trata el artículo 4 del presente decreto ley. Parágrafo 1. Los recursos monetarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral que se destinen a programas de dotación de tierras a comunidades étnicas no eximen al Estado de su deber de establecer los programas, recursos e inversiones necesarias en los planes de desarrollo y de apropiar los recursos necesarios en las leyes anuales de presupuesto dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo para garantizar el carácter progresivo del acceso a la tierra de las comunidades indígenas. Parágrafo 2. Los bienes que ingresen al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral son parte de la inversión social del Estado para la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en el marco de la Reforma Rural Integral, y su destinación no podrá ser cambiada. Los bienes inmuebles ingresados se consideran afectados por regla general a fines de redistribución de la propiedad y su destinación solo podrá ser modificada por disposición de la ley. Parágrafo 3. Los recursos que ingresen a la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, como contraprestación por concepto de autorización de uso de predios rurales, conforme al numeral 5 del presente artículo, podrán ser reinvertidos prioritariamente en las mismas zonas donde se encuentren dichos predios Parágrafo 4. La Agencia Nacional de Tierras valorará la aptitud de los predios rurales que ingresen al Fondo para adelantar programas de acceso a tierras y adelantará la gestión predial pertinente con aquellos predios que no tengan vocación productiva.”

649 El artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que “constituyen fondos especiales en el orden nacional, 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.” Artículo 30 del Decreto 111 de 1996, que compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995. La disposición de la referencia corresponde al artículo 27 de la Ley 225 de 1995. Dicha definición es acorde al artículo 2º del Decreto 3130 de 1968, el cual fue derogado expresamente por el artículo 121 de la Ley 489 de 1998.

650 Según el inciso a) del artículo 11 del mencionado Estatuto, “el Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.” (Subraya fuera de texto) Dicha disposición corresponde al artículo 1º de la Ley 225 de 1995, el cual modificó el literal a) del artículo 7º, de la Ley 38 de 1989, modificado así mismo por el artículo 3º de la Ley 179 de 1994. En la sentencia C-009 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño) la Corte Constitucional consideró que los fondos especiales “no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales.”

651 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado). En esa oportunidad la Corte declaró la constitucionalidad del Decreto Ley 691 de 2017 que estableció el Fondo Colombia en Paz, como un fondo especial de la clase fondo-cuenta.

652 (MP Diana Fajardo Rivera). En esa ocasión la Corte analizó la constitucionalidad del Decreto Ley 884 del 26 de mayo de 2017, “Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Al estudiar la constitucionalidad del artículo 3° de dicho Decreto, la Sala analizó la naturaleza jurídica de unos fondos eléctricos que se articulaban con la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural.

653 Sentencia C-617 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

654 Sentencia C-009 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño). Al respecto, es necesario señalar el principio de unidad de caja está definido de la siguiente manera en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996: “Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación”.

655 Sobre el punto se puede consultar la sentencia C-438 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

656 Sentencia C-617 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

657 La sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) definió que los bienes baldíos de la Nación tiene la naturaleza de ser bienes fiscales adjudicables.

658 Sentencia C-173 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

659 “ART. 19. Recursos para el saneamiento o la reubicación. Si durante la implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural, en la zona se identifica la existencia de predios al interior de los resguardos y reservas indígenas, de propiedad, ocupados o poseídos por personas que no pertenecen a las comunidades indígenas correspondientes, la Agencia Nacional de Tierras destinará un porcentaje de los recursos y/o bienes del Fondo de Tierras a efectos de realizar gradualmente el saneamiento del resguardo de que se trate, atendiendo a la disponibilidad de recursos, la cantidad de aspirantes en el RESO y demás variables pertinentes.

Teniendo en cuenta estas variables, la Agencia Nacional de Tierras además destinará un porcentaje de dichos recursos y/o bienes para proceder a reubicar aquellos ocupantes o poseedores de predios que también hayan venido siendo históricamente poseídos u ocupados de forma ininterrumpida y pacífica por comunidades indígenas, según certificación del Ministerio del Interior, en el área en que se está ejecutando el plan de ordenamiento social de la propiedad”.

660 En varias oportunidades esta Corporación ha admitido que existe graves problemas de inconsistencias en la información que registra en Ministerio del Interior frente a la presencia y ubicación territorial de comunidades étnicas. Al respecto se pueden consultar la sentencias T-880 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-547 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) T-693 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-849 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa). Es más, recientemente en sede de control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 870 del 25 de mayo de 2017, “[p]or el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”, la Corte encontró que el parágrafo 3° del artículo 7 es constitucional en cuanto a la exigencia de que el Ministerio del Interior certificara la existencia de comunidades en las zonas de implementación de proyectos de pagos por servicios ambientales, pero en la parte motiva fijó los alcances interpretativos indicando que tal certificación no tiene efecto constitutivo ni puede generar una tarifa legal en materia probatoria (Sentencia C-644 de 2017).

661 “ART. 20. Prioridad en la asignación de derechos. La asignación de derechos sobre las tierras que conformen la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral deberá respetar un estricto orden de priorización, de forma que las personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social, y que por consiguiente hayan obtenido mayores puntajes en el RESO, recibirán tierra en primer lugar, y solo se podrá asignar derechos a personas de menores condiciones de vulnerabilidad y menores puntajes cuando en la respectiva zona seleccionada ya se haya atendido la demanda de los primeros.

En los casos en los que el RESO opere en zonas no focalizadas deberá atenderse la priorización y asignación de puntos establecida para el respectivo municipio, sin perjuicio que se pueda acceder a tierra en un municipio distinto al del domicilio del solicitante preferiblemente con semejanzas territoriales y culturales.

En relación a pueblos y comunidades étnicas se atenderá a lo dispuesto para el módulo étnico del RESO.

PAR. Para el caso de las comunidades étnicas la Agencia Nacional de Tierras priorizará, atendiendo a las reglas establecidas en el artículo 13, la constitución o ampliación de los resguardos o territorios colectivos que se deben realizar con aquellos predios que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley se encuentren en el Fondo Nacional Agrario y estén siendo poseídos o los baldíos que estén siendo ocupados por las comunidades étnicas correspondientes de conformidad con los procedimientos para los pueblos indígenas establecidos en la normatividad vigente.

ART. 21. Inembargabilidad de bienes rurales. Los predios rurales baldíos o fiscales adjudicados, provenientes de los programas de tierras, que hayan sido entregados a título de propiedad, serán inembargables, inalienables e imprescriptibles por el término de siete (7) años, contados a partir de la fecha de inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos del respectivo título de transferencia del derecho de dominio.

PAR. El presente artículo no se aplicará a los territorios colectivos de los pueblos y comunidades étnicas, los cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política de 1991”.

662 ART. 23. Proyectos productivos sostenibles. La Agencia de Desarrollo Rural - ADR, acompañará los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la Reforma Rural.

Para tal efecto, la Agencia de Desarrollo Rural deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4º y los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las zonas de reserva campesina. Todo proyecto productivo deberá atender a las condiciones del suelo y propenderá por el mantenimiento de los servicios ecosistémicos y respetando la función ecológica y social del predio adjudicado. En los casos en los que se trate de predios colindantes con resguardos indígenas, el proyecto productivo tendrá en cuenta además que no se generen afectaciones medioambientales en dichos territorios indígenas.

PAR.—Los proyectos productivos para los pueblos y comunidades étnicas se implementarán con base en los planes de vida y planes de salvaguarda o sus equivalentes, teniendo en cuenta además las actividades adelantadas por las mujeres de los pueblos y comunidades étnicas en concertación con sus propias autoridades. El proyecto productivo propenderá por fortalecer los sistemas propios e igualmente las economías interculturales, y en consideración a las dinámicas territoriales.

663 ART. 24. Articulación para el acceso Integral. La Agencia Nacional de Tierras se coordinará con las demás agencias del Gobierno nacional competentes en temas rurales, con el fin de que las medidas de acceso a tierras permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, cuando sea del caso, para el crecimiento económico y la superación de la pobreza. Adicionalmente, se articulará con las autoridades ambientales para que las medidas de acceso a tierras y formalización atiendan la zonificación ambiental y contribuyan al cierre de la frontera agrícola.

Estos proyectos deberán contar con la participación de los beneficiarios y deberán armonizarse con los programas de desarrollo con enfoque territorial para garantizar su viabilidad y sostenibilidad ambiental.

PAR. 1º—La Agencia Nacional de Tierras podrá comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente.

PAR. 2º—Para el caso de los pueblos y comunidades étnicas se garantizará la autonomía y autodeterminación, el gobierno propio, y las diversas formas de relacionarse con el territorio, conforme a los planes de vida, planes de salvaguarda y sus equivalentes.

664 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 25. “Adjudicación directa. La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el presente decreto ley y conforme al Procedimiento Único de este decreto ley. Cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes. Dichas adjudicaciones se realizarán cuando se cumpla con los requisitos exigidos en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley, y otorgará el derecho de propiedad a los sujetos de ordenamiento que resulten beneficiarios. Este tipo de adjudicación sólo podrá hacerse en zonas focalizadas donde exista una intervención articulada del Estado que garantice que la actividad productiva sea sostenible en el tiempo. Toda adjudicación deberá contar con una individualización e identificación precisa del predio que dé cuenta de la cabida, linderos, y ubicación, para la cual será necesario el levantamiento cartográfico y la georreferenciación según lo que se establezca con la Autoridad Catastral y el respectivo título deberá ser inscrito ante la autoridad competente. A solicitud de la organización campesina o asociaciones de economía solidaria, también podrán adjudicarse predios en común y proindiviso a favor de múltiples personas o núcleos familiares cuando así lo decidan de forma libre e informada los adjudicatarios. Los bienes baldíos adjudicables que a la fecha de la expedición del presente decreto no se encuentren ocupados debidamente en los términos de la Ley 160 de 1994, y los que se identificarán a partir de la aplicación de los procedimientos administrativos y judiciales en este Decreto señalados como fuentes del Fondo, se declaran reservados, y su destinación a los programas de acceso acá establecidos se realizará conforme a las reglas de adjudicación del RESO, según la competencia establecida por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015. Parágrafo. En el caso de las comunidades étnicas se aplicará lo dispuesto en las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de

1993, así como las normas que las reglamenten.”

665 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 26. “Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos. La inexistencia de la ocupación previa como supuesto para poder solicitar la titulación de baldíos en ningún caso implicará la obligación para la ANT de tener que desalojar al ocupante. En su lugar se entenderá que este tiene prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad. Si la ANT evidencia que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a la UAF, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna, y no es posible otorgarle la titulación en extensiones de UAF en otro inmueble sin afectar su calidad de vida, o recibir algún otro de los beneficios de que trata el presente decreto ley, será procedente la titulación de la extensión ocupada.”

666 Decreto 902 de 2017, artículo 27. “Solicitudes en proceso. En los casos en que el ocupante haya elevado su solicitud de adjudicación con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley se aplicará en su integridad el régimen más favorable para lograr la adjudicación. Cuando como consecuencia de lo dispuesto en el inciso anterior se opte por el régimen establecido en la Ley 160 de 1994, no se aplicará lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 92 de la misma, y en su lugar se aplicará lo dispuesto en el artículo 48 sobre participación procesal de los Procuradores Ambientales y Agrarios. A quienes demuestren una ocupación iniciada con anterioridad a la expedición del presente decreto ley y no hubieren efectuado la solicitud de adjudicación, se les podrá titular de acuerdo con el régimen que más les favorezca, siempre y cuando hubieren probado dicha ocupación con anterioridad al presente decreto ley, para lo cual, a efectos de facilitar su acreditación, los particulares podrán dar aviso a la Agencia Nacional de Tierras dentro de un plazo de un año a partir de la expedición del presente decreto ley. Parágrafo. Para los casos de los territorios de los pueblos y comunidades étnicas se aplicará lo establecido en las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como sus normas reglamentarias.” Artículo 28. “Ausencia de derecho para la adjudicación. En los casos previstos en el artículo precedente y en el artículo 81 del presente Decreto, no se podrá decidir sobre el derecho a la adjudicación hasta tanto no se tomen las decisiones del caso en el marco del proceso de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011, Y los Decretos Ley 4633 y 4634 de 2011.

667 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 29. Subsidio Integral de Acceso a Tierra. Créase el Subsidio Integral de Acceso a Tierra, SIAT, como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y lo de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto. Las personas descritas en el artículo 4 del presente Decreto, que hayan sido beneficiarias de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el presente Decreto, podrán solicitar el subsidio de que trata el presente artículo únicamente para la financiación del proyecto productivo. Parágrafo 1. El SIAT será establecido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Parágrafo 2. Los valores del subsidio correspondientes al precio del inmueble serán asumidos con cargo al presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras. Aquellos valores correspondientes a los requerimientos financieros del proyecto productivo serán asumidos por la Agencia de Desarrollo Rural, así como el seguimiento a la implementación de tales proyectos productivos.

668 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 29, inciso 2: “Las personas descritas en el artículo 4 del presente Decreto, que hayan sido beneficiarias de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el presente Decreto, podrán solicitar el subsidio de que trata el presente artículo únicamente para la financiación del proyecto productivo.”

669 Supra Pág. 203.

670 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 30. “Identificación predial para el subsidio. El otorgamiento del SIAT, en las zonas focalizadas, se hará con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio. En las zonas no focalizadas o si para ese momento no se han realizado en ese predio las labores de catastro multipropósito se tendrá en cuenta el avalúo arrojado por el catastro como referencia para determinar el valor comercial. Para los casos en que se evidencie una diferencia de áreas al comparar el folio de matrícula inmobiliaria, títulos de propiedad y el plano topográfico del predio a adquirir, antes de elaborar dicho avalúo la Agencia Nacional de Tierras advertirá tal situación al potencial vendedor, a terceros con derechos reales inscritos, y al adjudicatario del subsidio y promoverá los procedimientos administrativos de corrección de áreas y linderos, de acuerdo a la normativa vigente. En los eventos en los que no hubiere sido posible aplicar el procedimiento de corrección de áreas y linderos por motivos ajenos a la voluntad del vendedor y de terceros con derechos reales inscritos, y las partes manifiesten expresa e inequívocamente su interés con la negociación a pesar de lo advertido, la Agencia Nacional de Tierras continuará con el procedimiento fijando el valor del inmueble con base en la menor área identificada, verificando que en ningún caso se configure lesión enorme.” Artículo 31. “Asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierra. La Agencia Nacional de Tierras seleccionará los beneficiarios de conformidad con el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley. La Agencia Nacional de Tierras asignará el SIAT y remitirá copia del acto administrativo que lo asigna a la Agencia de Desarrollo Rural, a la Agencia de Renovación del Territorio y a las demás entidades competentes según las normas vigentes, para que éstas desembolsen los recursos atinentes a proyectos productivos y presten la asistencia técnica para la implementación o mejora de proyectos productivos según lo establecido en el acto administrativo.” Artículo 32. “Operación de los recursos. La operación de los recursos se sujetará a las siguientes reglas: 1. Hecha la selección de los

beneficiarios la Agencia Nacional de Tierras abrirá las cuentas individuales en favor de los beneficiarios seleccionados. 2. La Agencia Nacional de Tierras conformará el Registro de Inmuebles Rurales - RIR, con aquellos predios que cumplen todos los requisitos necesarios para ser adquiridos con los recursos del subsidio para ofertarlo al beneficiario del subsidio. Estos predios también pueden ser predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. 3. Los beneficiarios podrán solicitar la compraventa de un predio de su elección que no reposa en el registro, caso en el cual la Agencia Nacional de Tierras adelantará los estudios necesarios para verificar la viabilidad técnico-jurídica del predio. 4. Una vez elegido el predio, la Agencia Nacional de Tierras girará al beneficiario los recursos necesarios para hacer efectivo el pago del inmueble. 5. Transcurridos doce (12) meses a partir del depósito y pese a tener más de dos (2) ofertas prediales sin que se haya podido efectuar la compra del predio, aplicará una condición resolutoria, en virtud de la cual operará el reembolso del subsidio, sin necesidad de requerimiento previo, a favor de la Agencia para que sea adjudicado a otro beneficiario. 6. Mediante acto administrativo la Agencia Nacional de Tierras declarará la operancia de la condición resolutoria y ordenará al banco administrador el reintegro de los recursos. El Director General de la ANT creará las cuentas referidas anteriormente con el Banco Agrario de Colombia o la entidad financiera que otorgue mejores condiciones. Dichas cuentas serán inembargables, su destinación para todos los casos se orientará a la adquisición de bienes inmuebles rurales, y no generarán costos de administración para los beneficiarios. La Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y las demás entidades competentes adelantarán los trámites correspondientes para la creación de las referidas cuentas en la banca del primer nivel. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo necesario para operar el subsidio.” Artículo 33. “Adquisición de predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral mediante Subsidio Integral de Acceso a Tierra. Si el predio elegido por el beneficiario del subsidio pertenece al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, manifestará expresamente su voluntad de sustituir el subsidio por la adjudicación. En consecuencia, la Agencia Nacional de Tierras proferirá el acto administrativo de adjudicación. El valor del rubro del subsidio para la compra de tierras deberá ser reintegrado a la Agencia Nacional de Tierras para que seleccione un nuevo beneficiario.” Artículo 34. “Indivisibilidad del subsidio entregado mediante SIAT. En caso que el SIAT se otorgue de manera individual y el beneficiario fallezca operará la condición resolutoria y mediante acto administrativo la Agencia Nacional de Tierras declarará la operancia de la condición resolutoria, seleccionará el nuevo beneficiario y ordenará al banco administrador el reintegro de los recursos. Si el SIAT se otorga de manera conjunta y fallece uno de los beneficiarios la Agencia Nacional de Tierras continuará el proceso hasta su finalización de conformidad con las reglas establecidas para el efecto en el presente capítulo.”

671 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 30. “Identificación predial para el subsidio. El otorgamiento del SIAT, en las zonas focalizadas, se hará con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio. En las zonas no focalizadas o si para ese momento no se han realizado en ese predio las labores de catastro multipropósito se tendrá en cuenta el avalúo arrojado por el catastro como referencia para determinar el valor comercial. Para los casos en que se evidencie una diferencia de áreas al comparar el folio de matrícula inmobiliaria, títulos de propiedad y el plano topográfico del predio a adquirir, antes de elaborar dicho avalúo la Agencia Nacional de Tierras advertirá tal situación al potencial vendedor, a terceros con derechos reales inscritos, y al adjudicatario del subsidio y promoverá los procedimientos administrativos de corrección de áreas y linderos, de acuerdo a la normativa vigente. En los eventos en los que no hubiere sido posible aplicar el procedimiento de corrección de áreas y linderos por motivos ajenos a la voluntad del vendedor y de terceros con derechos reales inscritos, y las partes manifiesten expresa e inequívocamente su interés con la negociación a pesar de lo advertido, la Agencia Nacional de Tierras continuará con el procedimiento fijando el valor del inmueble con base en la menor área identificada, verificando que en ningún caso se configure lesión enorme.”

672 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 35. Crédito Especial de Tierras. “Los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto ley que no tengan tierra o esta sea insuficiente, podrán acceder a una línea de crédito especial de tierras con tasa subsidiada y con mecanismos de aseguramiento de los créditos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Los créditos se otorgarán en los términos, condiciones, montos y plazos que determine la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, de acuerdo con las funciones otorgadas por el artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con base en la política trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para las líneas Especiales Crédito-LEC-, del Incentivo a Capitalización Rural-ICR y otros incentivos o subsidios del Estado que sean desarrollados para propender por la consecución de los objetivos del presente decreto ley, y en particular relacionados con el crédito y/o riesgo agropecuario y rural. En la configuración de las líneas de crédito para sistemas productivos deberá tenerse en cuenta, entre otros criterios, la aptitud de las tierras rurales definida por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios para cada sistema productivo, considerar tanto el horizonte de tiempo del sistema productivo, incluyendo el inicio de la etapa productiva, así como los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria, con el fin de que los réditos obtenidos de la comercialización permitan garantizar los flujos financieros para facilitar el pago del crédito otorgado. Dentro de las líneas de crédito se otorgarán prerrogativas a los pequeños productores agropecuarios que pretendan la ampliación de su potencial productivo y la adquisición de tierras por parte de organizaciones campesinas y de economía solidaria.”

⁶⁷³ Sentencia C-110 de 2000, MP Antonio Barrera Carbonell. A continuación del extracto jurisprudencial citado la Corte explicó que “existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuáles algunas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario. Así, según la constitución, a las asambleas departamentales mediante ordenanzas les corresponde “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal” -art. 300.8-, con lo cual se les confirió poder de policía subsidiario. A los concejos municipales también se les confirió un cierto poder de policía para materias específicas, como la regulación del uso del suelo (CP Art 313 ord 8º) y el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP Art 313 ord 9º). Igualmente, en ejercicio de la potestad reglamentaria, el Presidente de la República puede por decreto desarrollar la ley, sin excederla ni desconocerla, de conformidad con el artículo 189 numeral 11 de la Constitución.”

674 Sobre este particular la Corte ha señalado que *“no puede pretenderse que mediante leyes estatutarias se regule en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado con derechos fundamentales. Por el contrario, cuando una norma no regule en forma íntegra y completa tales garantías constitucionales, no puede exigirse el trámite especial contenido en el artículo 153 superior.”* (C-511 de 2013, MP Nilson Pinilla Pinilla).

675 Desde la óptica contraria, la Corte explicó que *“la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, debe referirse a: i) normas que desarrollan y complementan los derechos, ii) que regulan solamente los elementos estructurales esenciales, iii) que regulan de forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución, iv) que refieran a los contenidos más cercanos al núcleo esencial, v) que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, vi) cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, vii) que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios básicos, y viii) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos”* (C-981 de 2005, MP Clara Inés Vargas Hernández).

676 Ver, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-110 de 2000, MP Antonio Barrera Carbonell; C-593 de 2005, MP Manuel José Cepeda Espinosa; C-186 de 2001, MP Humberto Antonio Sierra Porto.

677 Sentencia C-562 de 2015, MP Jorge Iván Palacio Palacio.

678 Ibid.

679 Decreto Ley 902 de 2017, artículo. 43. Criterios de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural —POSPR—. “Los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR son: 1. Participación: Para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los POSPR es necesario contar con la intervención y colaboración efectiva de toda la comunidad y de todas las autoridades locales, con el fin de responder a las necesidades del territorio y garantizar la transparencia y eficacia. (...)4. Articulación territorial entre los distintos sectores y entidades: Se deberán realizar acciones efectivas que permitan una coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales y locales, y privadas donde se deben establecer canales eficientes de comunicación y de flujo de información que conlleven a una formulación y operación que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio. PAR. La participación de las autoridades territoriales en la implementación se adelantará sin perjuicio de las competencias exclusivas de la Agencia Nacional de Tierras.”

680 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 45. Participación comunitaria. “La formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural debe ser el resultado de ejercicios participativos. Como garantía de transparencia y eficacia se efectuarán jornadas en las que participarán las comunidades que habitan los territorios a intervenir y autoridades territoriales y nacionales, de acuerdo con lo establecido para el procedimiento único de que trata el presente decreto ley y las normas que lo reglamenten. (...) Para que la participación responda a las realidades del territorio se habilitará la intervención de los distintos actores e instancias de participación presentes en el territorio, entre otros, organizaciones comunitarias, asociaciones de productores, gremios, juntas de acción comunal, instancias de participación de las zonas de reserva campesina de ser el caso, autoridades, comunidades y organizaciones de los territorios étnicos, en todos los niveles.”

681 Al respecto ver Sentencias C-793 del 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C-077, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

682 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 42. Salvaguarda sobre el ordenamiento social de la propiedad rural en territorios étnicos. “El ordenamiento social de la propiedad rural respetará y garantizará en los territorios étnicos la autonomía y autodeterminación de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo a sus planes de vida o instrumentos equivalentes, planes de ordenamiento ambiental propio, planes de etnodesarrollo. Se garantizará a los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras el derecho de su participación en espacios de diálogo y construcción conjunta con los demás actores en el territorio en el marco de los planes de ordenamiento.”

683 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 55 Mecanismos alternativos de solución de conflictos. “Durante todo el desarrollo del procedimiento único de que trata el presente decreto ley se fomentarán e implementarán los mecanismos alternativos de solución de conflictos, preferiblemente la conciliación sobre asuntos entre particulares relacionados con predios rurales. La Agencia Nacional de Tierras, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales y distritales, los procuradores y defensores

agrarios, los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y los conciliadores en equidad podrán adelantar las conciliaciones en el marco de procedimiento único de que trata el presente decreto ley. Los mecanismos de participación definidos en cada plan de ordenamiento social de la propiedad rural, así como las instancias comunitarias de resolución de conflictos, como los comités de conciliación y convivencia de las juntas de acción comunal, entre otros, podrán participar en la resolución de conflictos en el marco del procedimiento único. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto ley, en el marco de la mesa permanente de concertación MPC y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas - CNTI se concertarán los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con sus derechos de la propiedad, que surjan entre estos y beneficiarios no indígenas. Adicionalmente dentro del mismo término el Gobierno nacional adoptará mecanismos de resolución de conflictos territoriales que involucren pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales con la participación de estos sectores. La resolución de conflictos territoriales entre comunidades indígenas y beneficiarios no indígenas, en ningún caso afectará los derechos adquiridos de comunidades indígenas. Las actas de conciliación que requieran registro serán registradas sin que para esto sea necesario elevarlas a escritura pública y están exentas de la tarifa por el ejercicio registral. PAR.—El Director de la Agencia Nacional de Tierras delegará en un equipo jurídico que, previa formación y capacitación, tenga la calidad de conciliadores en los asuntos de índole agraria y rural.”

684 Decreto Ley 902 de 2017 artículo 36. Formalización de predios privados. “En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del procedimiento único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente. Los actos administrativos que declaren la titulación y saneamiento y por ende formalicen la propiedad a los poseedores, serán susceptibles de ser controvertidos a través de la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 del presente decreto. Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del Código General del Proceso o el Código Civil sobre declaración de pertenencia, las cuales podrán ser ejercidas por los poseedores por fuera de las zonas focalizadas. La formalización se realizará cumpliendo los requisitos exigidos en los artículos 4º, 5º y 6º del presente decreto ley, en observancia de lo estipulado en el artículo 20. PAR. 1º—Se dará por acreditada la inexistencia de oposición dentro del procedimiento único de que trata el presente decreto ley una vez agotadas las etapas de publicidad en las zonas donde se adelantan los programas de formalización y en cumplimiento de las normas establecidas para notificaciones, cuando transcurran diez (10) días hábiles desde que se realicen las comunicaciones a que se refiere el artículo 73 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, sin que se presentare el titular de un derecho real o quien aduzca tener derecho en los términos señalados en el presente artículo. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 46 del presente decreto ley. PAR. 2º—La formalización de que trata el presente artículo no aplicará en tierras y/o territorios afectados por el despojo a causa del conflicto armado, previa verificación de las fuentes institucionales pertinentes.”

685 En el artículo 64 de la Ley 1753 de 2015 (Titulación de la posesión material y saneamiento de títulos con falsa tradición sobre inmuebles para la educación y la primera infancia) se previó: “Las entidades territoriales, el ICBF y las instituciones de educación superior públicas, podrán adquirir el dominio sobre los inmuebles que posean materialmente y donde operen establecimientos educativos oficiales, de atención a primera infancia en modalidad institucional pública y las instituciones de educación superior públicas según sea el caso, o sanear la falsa tradición de los mismos cuando corresponda, sin importar su valor catastral o comercial, mediante el proceso verbal especial establecido en la Ley 1561 de 2012 y en las leyes que la reformen o modifiquen, el cual se desarrollará en todos los aspectos que le sean aplicables a las entidades territoriales. En el procedimiento previsto en la Ley 1561 de 2012 y para todos los efectos que ella prevé se aplicarán estas reglas: En ejercicio de la competencia que le confieren los artículos 5º y 9º de la Ley 1561 de 2012 el juez de conocimiento subsanará de oficio la demanda cuando no se haya aportado el plano certificado por la autoridad catastral a que se refiere el literal c) del artículo 11 de la misma ley, siempre y cuando el demandante pruebe que solicitó dicho plan certificado y advierta que la entidad competente no dio respuesta a su petición en el plazo fijado por la ley.

En el auto admisorio de la demanda, el juez ordenará informar de la existencia del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para que si lo consideran pertinente, haga las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones. En caso de que las entidades mencionadas en el inciso anterior guarden silencio, el juez continuará el proceso y decidirá lo pertinente con las pruebas que hizo valer el demandante en las oportunidades que establezca la ley.”

686 Sentencia C-662 de 2000, MP Fabio Morón Díaz. En el mismo sentido se puede consultar las sentencias C-646 de 2011, MP María Victoria Calle Correa; C-902 de 2011 y C-619 de 2012, MP Jorge Iván Palacio Palacio; y C-406 de 2013, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

687 Decreto Ley 902 de 2017: Artículo 37. Elección de formalización de la propiedad por vía administrativa. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 36 del presente decreto ley, aquellas demandas de procesos de formalización de la propiedad rural sobre inmuebles de naturaleza privada que hayan sido iniciados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y lo la Agencia Nacional de Tierras directamente o a través de terceros designados para ello, en donde no existiere opositor, y que desde el momento de expedición del presente decreto ley no hayan surtido la etapa probatoria, podrán ser asumidas por la Agencia Nacional de Tierras a elección del

interesado. Una vez recibida la solicitud, el juez resolverá mediante auto y oficiará a la Agencia Nacional de Tierras remitiendo el expediente a costa de esta entidad. Parágrafo. El presente artículo no se aplicará a los territorios contemplados en el artículo 22 del presente Decreto Ley.

688 Decreto 902 de 2017, artículo 38. Acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación. “Para aquellos casos en los que se cuestione la validez y eficacia de los actos o instrumentos con los que se hayan efectuado programas de titulación o adjudicación de tierras, el juez competente en los términos del presente decreto ley, por solicitud de la Agencia Nacional de Tierras, o de los particulares afectados, conocerá de la acción de resolución de controversias sobre la adjudicación. El juez determinará la validez de los actos de adjudicación y si conforme a los regímenes vigentes para el momento en el que se produjo la adjudicación el beneficiario cumplía con los requisitos establecidos para acceder a esta. Para aquellos eventos en los que se identifiquen sucesiones que comprendan predios adjudicados, el juez determinará la validez de la adjudicación, definirá si pueden fraccionarse las áreas de terreno para satisfacer las pretensiones de tierras de los adjudicatarios y sus herederos, o establecerá cuál de ellos ostenta mejor condición, para declarar respecto de los demás su ineficacia. Sin perjuicio de los derechos que puede tener un tercero titular de derechos reales sobre el predio objeto de la sucesión. Así mismo, podrá ordenar el reconocimiento del subsidio integral de reforma agraria a título de indemnización respecto de los adjudicatarios a quienes de buena fe se les hubiese declarado la ineficacia de sus títulos. Resueltas las controversias sobre los actos de adjudicación, de ser el caso, el juez ordenará la recuperación material inmediata del bien inmueble, y tomará las medidas que se estimen necesarias para garantizar que el beneficiario tome posesión del inmueble e incorpore en él un proyecto productivo. Las condiciones del ejercicio de la propiedad se someterán al régimen de la unidad agrícola familiar —UAF—. PAR.—El presente artículo no se aplicará a los territorios contemplados en el artículo 22 del presente decreto ley.”

689 En Sentencia C-115 de 1998 (MP Hernando Herrera Vergara)) la Corte señaló que “(...) la caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. (...) Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general.”

690 Ver, por ejemplo, la Sentencia C-577 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)

691 CPACA, Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. “Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

⁶⁹² Decreto 902 de 2017, artículo 38. Acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación. (...) Así mismo, [el juez competente] podrá ordenar el reconocimiento del subsidio integral de reforma agraria a título de indemnización respecto de los adjudicatarios a quienes de buena fe se les hubiese declarado la ineficacia de sus títulos. (...)”

693 Sobre las características la indemnización a cargo del Estado y su tasación puede consultarse la Sentencia C-750 de 2015, MP Alberto Rojas Ríos.

694 Decreto 902 de 2017 artículo 39. Acción de nulidad agraria. “Los particulares que, habiéndose hecho parte del procedimiento único de que trata el presente decreto ley, objetan la legalidad de los actos administrativos definitivos expedidos, podrán demandar su nulidad ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, para lo cual tendrán un término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo.

Ante el mismo juez, cuya competencia será privativa, y con la misma acción contarán los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados en los numerales 3º, 4º, 5º, 6º y 7º del artículo 58 y que no hubieren comparecido al proceso único, caso en el cual el término será de 3 años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria, la acción podrá interponerse directamente sin necesidad de haber interpuesto los recursos pertinentes contra el acto administrativo. PAR.—Esta acción en cuanto a su formulación se sujetará a lo establecido para para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o la sustituya, sin perjuicio de las facultades *ultra* y *extra petita* del juez competente de conformidad con lo establecido en el presente decreto ley.”

695 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 58. Asuntos a tratar a través del procedimiento único. “A través del procedimiento único se adelantarán los siguientes asuntos: 1. (...) 3. Formalización de predios privados. 4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994. 5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994. 6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994. 7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio,

reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994. 8. (...)”

696 Sobre la cuestión relativa a los fallos ultra y extra petita, referirse al análisis del artículo 55 del Decreto 902 de 2017 realizado en esta sentencia, en el considerando 7.6.5.

697 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 40. Procedencia del procedimiento único en zonas focalizadas. “El procedimiento único para implementar los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, operará de oficio por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de conformidad con los criterios adoptados por la Agencia Nacional de Tierras para la intervención en el territorio en los términos del Decreto 2363 de 2015, dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), por el Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) y las áreas donde existan zonas de reserva campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado. La gestión de la Agencia Nacional de Tierras atenderá en todo momento los propósitos de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras. En las zonas focalizadas se aplicará el procedimiento único de que trata el presente decreto ley de acuerdo al Plan de ordenamiento social de la propiedad rural formulado participativamente en los términos del artículo 45.PAR. La Agencia Nacional de Tierras identificará cada uno de los predios ubicados en el área focalizada, señalando su número de matrícula inmobiliaria y remitirá a la oficina de registro de instrumentos públicos competente el acto administrativo que ordena la apertura del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural en el respectivo municipio para su inscripción.”

698 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 41. Procedencia del procedimiento en zonas no focalizadas. “En las zonas no focalizadas el procedimiento único podrá iniciarse de oficio, o a solicitud de parte aceptada por la agencia, en los términos señalados por el artículo 61 del presente decreto.”

699 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 42. “Salvaguarda sobre el ordenamiento social de la propiedad rural en territorios étnicos. El ordenamiento social de la propiedad rural respetará y garantizará en los territorios étnicos la autonomía y autodeterminación de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo a sus planes de vida o instrumentos equivalentes, planes de ordenamiento ambiental propio, planes de etnodesarrollo. Se garantizará a los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras el derecho de su participación en espacios de diálogo y construcción conjunta con los demás actores en el territorio en el marco de los planes de ordenamiento. // Artículo 43. Criterios de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural POSPR-. Los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR son: 1. Participación: Para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los POSPR es necesario contar con la intervención y colaboración efectiva de toda la comunidad y de todas las autoridades locales, con el fin de responder a las necesidades del territorio y garantizar la transparencia y eficacia. 2. Enfoque territorial: Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural deberán establecer unas bases que permitan adaptar y delimitar las líneas de intervención en territorio. Esto debe atender a las características físicas, jurídicas, económicas y sociales del territorio. 3. Enfoque Diferencial: Reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. Se priorizará en la intervención a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada. 4. Articulación territorial entre los distintos sectores y entidades: Se deberán realizar acciones efectivas que permitan una coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales y locales, y privadas donde se deben establecer canales eficientes de comunicación y de flujo de información que conlleven a una formulación y operación que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio. Parágrafo. La participación de las autoridades territoriales en la implementación se adelantará sin perjuicio de las competencias exclusivas de la Agencia Nacional de Tierras.”

⁶⁹⁹ Artículo 49. Gratuidad. El proceso será gratuito para los sujetos en las condiciones descritas en el artículo 4 del presente decreto ley. Las demás personas tendrán que sufragar los gastos conforme al reglamento que se expida por la Agencia Nacional de Tierras. Realizando en todo caso una diferenciación entre los sujetos de que tratan los artículos 5 y 6 del presente decreto ley y sin que los gastos que se determinen supongan una barrera de acceso a la justicia.

700 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 43. Criterios de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural —POSPR—. “Los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR son: 1. Participación: Para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los POSPR es necesario contar con la intervención y colaboración efectiva de toda la comunidad y de todas las autoridades locales, con el fin de responder a las necesidades del territorio y garantizar la transparencia y eficacia. 2. Enfoque territorial: Los planes de ordenamiento social de la propiedad rural deberán establecer unas bases que permitan adaptar y delimitar las líneas de intervención en territorio. Esto debe atender a las características físicas, jurídicas, económicas y sociales del territorio. 3. Enfoque diferencial: Reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. Se priorizará en la intervención a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada. 4. Articulación territorial entre los distintos sectores y entidades: Se deberán realizar acciones efectivas que permitan una coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales y locales, y privadas

donde se deben establecer canales eficientes de comunicación y de flujo de información que conlleven a una formulación y operación que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio. PAR.—La participación de las autoridades territoriales en la implementación se adelantará sin perjuicio de las competencias exclusivas de la Agencia Nacional de Tierras.” Artículo 44.—Formulación del plan. “El resultado del ejercicio de la formulación y planeación para la intervención en el territorio será un documento que deberá contener para su aprobación por la Agencia de Nacional de Tierras, los siguientes aspectos:1. La caracterización predial preliminar: Identificación del número estimado de predios, tamaño, naturaleza. Caracterización que recoge la información catastral, de acuerdo con lo establecido por el artículo 62 del presente decreto. 2. Caracterización preliminar de la población y actores nacionales y locales interesados y un mapa de actores construido que permita establecer las instancias participativas pertinentes para la implementación y mantenimiento del plan.3. Identificación de territorios de ocupación posesión o propiedad colectiva de pueblos y comunidades étnicas. 4. Identificación preliminar de los propietarios, ocupantes y poseedores. 5. Mecanismos participativos de identificación de potenciales beneficiarios y sujetos de programas de acceso y formalización de tierras, conforme a las reglas del RESO. 6. Identificación de zonas que constituyan restricciones y condicionantes para el ordenamiento territorial. 7. Identificación de zonas bajo protección patrimonial o procesos de restitución de tierras y derechos territoriales. 8. Identificación de las zonas destinadas al desarrollo de proyectos de utilidad pública e interés social. 9. Estimación de tiempo, de recursos humanos, físicos y financieros que se requieran para su implementación. 10. Propuesta de financiación. 11. Metas e indicadores preliminares y cronograma. 12. Estrategia para el mantenimiento del ordenamiento social de la propiedad rural. 13. Las demás que sean consideradas por la Agencia Nacional de Tierras según las características de cada territorio. El proceso de acopio de información para el diseño del respectivo POSPR contará con la participación de las comunidades campesinas asentadas en el territorio y demás actores interesados y será consolidado por la ANT” Artículo 45. Participación comunitaria. “La formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural debe ser el resultado de ejercicios participativos. Como garantía de transparencia y eficacia se efectuarán jornadas en las que participarán las comunidades que habitan los territorios a intervenir y autoridades territoriales y nacionales, de acuerdo con lo establecido para el procedimiento único de que trata el presente decreto ley y las normas que lo reglamenten. Sin perjuicio del procedimiento de inscripción establecido para ingresar al RESO, las comunidades podrán identificar y postular potenciales beneficiarios ante la Agencia Nacional de Tierras que para efectos de la selección aplicará los criterios establecidos en el presente decreto. El ejercicio participativo con las comunidades se realizará de forma activa y en ningún caso limitará la facultad y competencias legales para adoptar decisiones por parte de la Agencia Nacional de Tierras y avanzar en los planes de ordenamiento social de la propiedad. La Agencia Nacional de Tierras determinará la forma más idónea para garantizar en el territorio la mayor participación y estrategia de comunicación, respondiendo a las realidades del territorio y teniendo en cuenta el resultado de la fase de formulación de los POSPR. Para que la participación responda a las realidades del territorio se habilitará la intervención de los distintos actores e instancias de participación presentes en el territorio, entre otros, organizaciones comunitarias, asociaciones de productores, gremios, juntas de acción comunal, instancias de participación de las zonas de reserva campesina de ser el caso, autoridades, comunidades y organizaciones de los territorios étnicos, en todos los niveles.”

701 Decreto Ley 902 de 2017, artículo. 46. Oposiciones. “A partir de la expedición del acto administrativo que acepta o promueve alguno de los procedimientos objeto del procedimiento único de que trata el presente decreto ley y hasta la decisión de cierre en fase administrativa, quien creyere que el predio objeto de la respectiva actuación es de su propiedad, total o parcialmente, fuere poseedor de aquel o considerare tener mejor derecho, titulares de derechos reales o razón fundada que impida el trámite y resolución del asunto en cuestión, podrá formular su oposición por escrito o de manera verbal, acompañando prueba sumaria en la cual funde su oposición. Si el opositor se constituye como tal cerrada la etapa probatoria del procedimiento único, las pruebas que aporte serán valoradas por la Agencia Nacional de Tierras en la decisión de cierre.”

702 Como ocurriría en tratándose de los asuntos que contemplan los numerales 1 y 2 del artículo 58 del decreto, asuntos éstos para los cuales no existe fase judicial distinta de la que podría nacer con la presentación de las acciones que contempla el Título V del decreto.

703 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 47. Legitimación para solicitar la formalización. “En aquellos casos en que se presente oposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del presente decreto ley, en cualquiera de las circunstancias de competencia de la Agencia Nacional de Tierras o cuando resulte fallida la respectiva conciliación, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente.”

704 Decreto Ley 902 de 2017, artículo. 48. Participación de los procuradores ambientales y agrarios. “En la ejecución del procedimiento único de que trata el presente decreto ley, no se aplicará lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 92 de la Ley 160 de 1994. En tal sentido, a los procuradores ambientales y agrarios les será comunicada la existencia de la actuación para que, si lo estiman procedente, se hagan parte del respectivo procedimiento en cualquier etapa de la actuación. La intervención de los procuradores ambientales y agrarios no impedirá adelantar ni suspenderá el procedimiento administrativo respectivo. En cualquier caso, las intervenciones y participación de los procuradores ambientales y agrarios deberán observar los principios procesales de inmediación, concentración y celeridad y no será aplicable lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1437 de 2011.”

705 CPACA. Art. 38. Intervención de terceros. “Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos,

deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, en los siguientes casos: 1. Cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes, resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación, o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de la misma. 2. Cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios. 3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general. PAR. La petición deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 16 y en ella se indicará cuál es el interés de participar en la actuación y se allegarán o solicitarán las pruebas que el interesado pretenda hacer valer. La autoridad que la tramita la resolverá de plano y contra esta decisión no procederá recurso alguno.”

706 Artículo 49. Gratuidad. El proceso será gratuito para los sujetos en las condiciones descritas en el artículo 4 del presente decreto ley. Las demás personas tendrán que sufragar los gastos conforme al reglamento que se expida por la Agencia Nacional de Tierras. Realizando en todo caso una diferenciación entre los sujetos de que tratan los artículos 5 y 6 del presente decreto ley y sin que los gastos que se determinen supongan una barrera de acceso a la justicia.

707 Decreto Ley 502 de 2017, artículo. 50. Vinculación de otras entidades. “La Agencia Nacional de Tierras comunicará a las entidades que considere que deben conocer sobre las actuaciones que cursan, con el fin de que comparezcan al proceso si así lo disponen.”

708 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 51. Recursos. Salvo disposición en contrario contra los actos de inicio, preparatorios y de trámite no procederá recurso alguno.

709 Decreto Ley 502 de 2017, artículo 52. Vacíos y deficiencias de la regulación. Salvo los eventos de remisión expresa, cualquier vacío en las disposiciones que regulen la fase administrativa se informarán con las normas de la Ley 1437 de 2011, y en lo correspondiente a la fase judicial, se llenará con las normas de la Ley 1564 de 2012, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos. A falta de éstas, con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

710 Decreto Ley 502 de 2017, artículo 53. Prevalencia de lo rural. Si en el asunto objeto de pronunciamiento judicial están involucrados predios rurales y de otra clase, prevalecerán los primeros para efectos de la calificación de la naturaleza del proceso y determinación de la competencia en los términos del presente decreto ley.

711 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 54. Fallos *extra* y *ultra petita* y aplicación oficiosa de normas. “El juez de instancia podrá, en beneficio de la parte interesada cuando se trate de los sujetos indicados en los artículos 4º y 5º sobre las pretensiones del procedimiento único de que trata el presente decreto ley, decidir sobre lo controvertido y probado, aunque la solicitud sea defectuosa, siempre que esté relacionado con el objeto de la *litis*. Por consiguiente, está facultado para reconocer derechos e indemnizaciones *extra* o *ultra petita*, cuando hubiere lugar ello, siempre que los hechos que los originen o sustenten, estén debidamente controvertidos y probados en el proceso.”

712 En Sentencia T-553 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), tras citar doctrina del Consejo de Estado según la cual en tratándose de demandas de nulidad de actos administrativos el funcionario judicial competente se encuentra facultado para “*declarar ilegal un acto jurídico por hechos y argumentos presentes en todo el expediente así no se hallen en el escrito contentivo de la demanda*”, la Corte Constitucional afirmó de lo previsto en la Sentencia C-197 de 1999 (MP Antonio Barrera Carbonell) se desprenden “*dos supuestos en los que se flexibiliza el principio de justicia rogada, que consisten en: i) la violación de derechos fundamentales de aplicación inmediata del demandante; y ii) cuando el juez evidencia la incompatibilidad de una norma que deba aplicar con la Constitución.*”

713 Decreto Ley 902 de 2017, artículo. 55. Mecanismos alternativos de solución de conflictos. “Durante todo el desarrollo del procedimiento único de que trata el presente decreto ley se fomentarán e implementarán los mecanismos alternativos de solución de conflictos, preferiblemente la conciliación sobre asuntos entre particulares relacionados con predios rurales. La Agencia Nacional de Tierras, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales y distritales, los procuradores y defensores agrarios, los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y los conciliadores en equidad podrán adelantar las conciliaciones en el marco de procedimiento único de que trata el presente decreto ley. Los mecanismos de participación definidos en cada plan de ordenamiento social de la propiedad rural, así como las instancias comunitarias de resolución de conflictos, como los comités de conciliación y convivencia de las juntas de acción comunal, entre otros, podrán participar en la resolución de conflictos en el marco del procedimiento único. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente decreto ley, en el marco de la mesa permanente de concertación MPC y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas - CNTI se concertarán los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con sus derechos de la propiedad, que surjan entre estos y beneficiarios no indígenas. Adicionalmente dentro del mismo término el Gobierno nacional adoptará mecanismos de resolución de conflictos territoriales que involucren pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales con la participación de estos sectores. La resolución de conflictos territoriales entre comunidades indígenas y beneficiarios no indígenas, en ningún caso afectará los derechos adquiridos de comunidades indígenas. Las actas de conciliación que requieran registro serán registradas sin que para esto sea necesario elevarlas a escritura pública y están exentas de la tarifa por el ejercicio registral. PAR. El Director de la Agencia Nacional de Tierras delegará en un equipo jurídico que, previa formación y capacitación, tenga la calidad de conciliadores en los asuntos de índole agraria y rural.”

714 En la sentencia C-893 de 2001 (MP Clara Inés Vargas Hernández), la Corte estudio una demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 640 de 2001 *“Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”*. Uno de tales artículos habilitaba al Gobierno Nacional para expedir el reglamento mediante el cual se determinaban los requisitos que debían cumplir los centros para que pudieran conciliar en materia contencioso administrativa. En esa oportunidad la demanda de inconstitucionalidad dirigió uno de sus cargos al presunto quebranto del artículo 116 Superior. Consecuentemente, uno de los problemas jurídicos que asumió la Corte en tal oportunidad se centró en establecer *“si es inconstitucional la norma que habilita al Gobierno para expedir el reglamento de los centros de conciliación en materia de lo contencioso administrativo”*.

Al asumir el estudio de ese problema jurídico, la Corte indicó que la autorización dada al Ejecutivo para que dictara el reglamento que estableciera los requisitos que debían cumplir los centros de conciliación en este campo, era inconstitucional. Para fundamentar lo anterior, explicó que *“Conforme a lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 116 de la Constitución Política, los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, “en los términos que determine la ley”, lo cual significa que para la regulación de estas materias el Constituyente instituyó una reserva legal dada la trascendencia social que implica el traslado a los particulares de la función pública de impartir justicia. En consecuencia, mal hace el legislador en autorizar al Gobierno a través del artículo 12, bajo examen, con el objeto de reglamentar los requisitos que deberán cumplir los centros de conciliación para que puedan conciliar en materia de lo contencioso administrativo, toda vez que con esta medida está desconociendo de manera flagrante la competencia constitucional del Congreso de la República para determinar estos asuntos”*. (Negrillas del texto original). Con base lo anterior, la Corte reiteró que en virtud de la denominada reserva legal, el órgano Legislativo ha recibido del Constituyente el encargo de desarrollar determinados mandatos superiores a través de ley, en procura de proteger el principio democrático, por lo cual, al Gobierno Nacional le está vedado reglamentar las materias respecto de las cuales opera la reserva de ley. Bajo esos lineamientos, la Corte estimó que la potestad reglamentaria otorgada al Presidente de la República como autoridad administrativa, encuentra como límite aquellas materias cuyo contenido está reservado al legislador, es decir, las asignadas por competencia constitucional al Congreso de la República para determinar estos asuntos.

Poco después, mediante sentencia C-917 de 2002 (Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la misma Ley 640 de 2001; norma según la cual el Ministerio de Justicia y del Derecho tenía funciones de control, inspección y vigilancia sobre los conciliadores, con excepción de los jueces, y sobre los centros de conciliación y/o arbitraje. Además, la norma señalaba que *“[p]ara ello podrá instruir sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación”*. Uno de los cargos que se formuló en esa oportunidad, señaló que la ley no podía conferir al Ministerio la facultad de reglamentar la actividad de los conciliadores, por cuanto deben ser definidos por el legislador, según lo establece el artículo 116 Superior, y no un decreto reglamentario, porque ello sería patrocinar la invasión de competencias por parte de las diferentes ramas del poder público. Para resolver el referido cargo, la Corte señaló que los apartes de la norma acusada que disponían que el Ministerio de Justicia y del Derecho, en ejercicio de sus funciones de control, inspección y vigilancia de los conciliadores y los centros de conciliación, tenía la facultad de *“instruir sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulen su actividad”* y la de *“fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación”*, eran inexecutable toda vez que la potestad reglamentaria rebasaba el ámbito de competencia que le reconoce la Constitución Política al Gobierno Nacional, toda vez que el tema se relaciona con el ejercicio de la función conciliadora, la cual, por aplicación del artículo 116 Superior, tiene reserva de ley.

715 ART. 56. Acumulación procesal. *“Cuando se identifiquen predios dentro del procedimiento único de que trata el presente decreto ley y se tenga noticia de la existencia de procesos administrativos o judiciales en curso sobre ellos, cuyo objeto sea resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, incluidos los procesos ejecutivos con garantía hipotecaria o sobre los cuales recaigan medidas cautelares sobre el inmueble, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, aquellos procesos serán acumulados al proceso único de ordenamiento social de la propiedad, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, que resulten aplicables. Con el fin de hacer efectiva esta acumulación procesal, cuando se trate de asuntos judiciales, la Agencia Nacional de Tierras identificará los procesos de que trata el inciso anterior y solicitará al juez competente en los términos del presente decreto para fase judicial del procedimiento único la respectiva acumulación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44. En el caso de procedimientos administrativos, desde el momento en que los funcionarios sean informados por la Agencia Nacional de Tierras en cualquiera de las etapas del procedimiento único, perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírselos a dicha entidad en el término que esta señale. La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a cumplir con los criterios de economía procesal y a procurar la eficiente ejecución del Plan de ordenamiento social de la propiedad rural.”* Artículo. 57. Suspensión de procesos administrativos y judiciales. *“Los procesos judiciales en curso, cuyas pretensiones no estén encaminadas a resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, pero que vinculen a dichos predios, se suspenderán hasta que el juez competente en los términos del presente decreto ley no falle dentro del procedimiento único. En tal caso, la Agencia Nacional de Tierras oficiará la autoridad que se encuentre conociendo de del proceso respectivo, quien suspenderá su trámite hasta tanto sea resuelto en el marco del procedimiento único de que trata el presente decreto ley. Una vez definidos, la Agencia Nacional de Tierras o el juez competente en los términos del presente decreto ley remitirá copia del acto administrativo o fallo judicial que resuelva lo pertinente a la autoridad de que trata el inciso anterior, quien reanudará el proceso suspendido en obediencia a lo resuelto dentro del procedimiento único y continuando con el desarrollo procesal correspondiente a su trámite.”*

716 En el proceso penal pueden estar afectados los derechos a la justicia y a la verdad de las víctimas, así como la posible restricción del derecho a la libertad del procesado, por lo que el proceso penal tiene, especialmente garantizado un debido proceso que no puede ser desconocido.

717 Decreto Ley 902 de 2017: Artículo 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único. A través del Procedimiento Único se

adelantarán los siguientes asuntos: 1. Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras. 2. Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria. 3. Formalización de predios privados. 4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994. 5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994. 6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994. 7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994. 8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley. 9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley. 10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56. / Artículo 61. Procedimiento Único en zonas no focalizadas. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos. Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 Y 1.0 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales.

718 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 60. Fases del procedimiento único en zonas focalizadas. “El procedimiento único en el territorio focalizado contará con las siguientes fases: 1. Fase administrativa compuesta por las siguientes etapas: a. Etapa preliminar: Comprende la formación de expedientes, las visitas de campo predio a predio, la elaboración de informe jurídico preliminar y la consolidación del registro de sujetos del ordenamiento. b. Los asuntos contenidos en los numerales 1º y 2º del artículo anterior se tramitarán conforme a los manuales operativos expedidos por la Agencia Nacional de Tierras. c. Para los asuntos contenidos en los numerales 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º y 9º del artículo anterior, en donde se dará apertura y se abrirá periodo probatorio. d. Etapa de exposición de resultados. e. Etapa de decisiones y cierre administrativo. 2. Fase judicial. Para los asuntos contenidos en los numerales 3º, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales 4º, 5º, 6º, 7º y 8º.”

719 Artículo 61. Procedimiento Único en zonas no focalizadas. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos. Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 Y 1.0 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales.

⁷²⁰ Artículo 62. Integración con Catastro Multipropósito. Se integrará a la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, la operación del catastro multipropósito. Cuando no sea posible integrar su operación, la Agencia Nacional de Tierras, atenderá los estándares definidos por la autoridad catastral para levantar la información del predio y velará porque se cumpla con los propósitos del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y del catastro multipropósito. La información física que se levante en campo por la Agencia Nacional de Tierras, en su calidad de gestora catastral, deberá atender los términos y condiciones que la Autoridad Reguladora Catastral señale para la incorporación de los levantamientos al Sistema Único Catastral, la cual tendrá valor probatorio dentro del proceso. Si en la zona focalizada ya se realizaron las labores del catastro multipropósito por la autoridad catastral competente, la información entregada por esta entidad a la Agencia Nacional de Tierras, tendrá valor probatorio. Si a criterio de la Agencia Nacional de Tierras, la información entregada no es suficiente para la toma de decisiones, podrá proceder a levantar en campo la información que considere necesaria para el desarrollo de sus actuaciones. La información recaudada en las visitas a cada predio será incorporada al expediente respectivo. Parágrafo transitorio. La Agencia Nacional de Tierras realizará los levantamientos prediales que requiera para el cumplimiento de sus funciones que deberá ser validada de manera expedita por la autoridad catastral competente, hasta tanto la Autoridad Reguladora Catastral determine las condiciones técnicas para realizarlos a través de los gestores u operadores catastrales. Se deberán establecer los mecanismos idóneos que permitan hacer una validación efectiva y ágil.

721 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 63. Rectificación administrativa de área y linderos. “En concordancia con el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de lo establecido en las normas catastrales, cuando la Agencia Nacional de Tierras directamente o a través de terceros, en desarrollo del barrido predial, advierta diferencias en los linderos y/o área de los predios entre la información levantada en terreno y la que reposa en las bases de datos y/o registro público de la propiedad, solicitará la rectificación administrativa de dicha información a la autoridad catastral, siempre y cuando los titulares del derecho de dominio del predio y sus colindantes manifiesten pleno acuerdo respecto de los resultados de la corrección y esta no afecte derechos de terceros o bienes cuya posesión, ocupación o transferencia estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales u otras disposiciones legales. El levantamiento predial realizado por la Agencia Nacional de Tierras se entenderá como prueba suficiente para el trámite de rectificación administrativa siempre que cumpla el estándar y los criterios establecidos por la autoridad catastral para el efecto, sin perjuicio de la posibilidad de presentar otras pruebas. El acto administrativo que se profiera por parte de catastro, por el cual se rectifique la información de área y linderos, deberá ser registrado con todos sus anexos, incluidos el acta de colindancia, sin que para ello se requiera de orden judicial. PAR. Facultad para promover la suscripción de actas de colindancia. Otórguesele a la Agencia Nacional de Tierras facultades para promover la suscripción de actas de colindancia tendientes a corregir diferencias de áreas y linderos con fines registrales y catastrales, en los mismos términos señalados en el artículo anterior. La estructuración de dichas actas de colindancia seguirá los lineamientos señalados por el director general de la Agencia Nacional de Tierras.

⁷²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de octubre de 2016, Rad. 11001-03-26-000-2015-00165-00 (55813), C.S. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Esta misma sentencia continúa exponiendo: “El Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria no puede dictar disposición alguna que viole una ley cualquiera, no sólo la que dice desarrollar o ejecutar sino todas las normas que tengan carácter legislativo. Con pretexto de reglamentar una norma, el decreto reglamentario no puede, en ejercicio de la facultad mencionada, modificar, ampliar o restringir el sentido de la ley dictando nuevas disposiciones o suprimiendo las contenidas en las mismas, porque ello no sería reglamentar sino legislar”.

⁷²³ “La doctrina y la práctica han demostrado que la potestad reglamentaria del ejecutivo es inversamente proporcional a la extensión de la ley. De suerte que, ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa”. Corte Constitucional, sentencia C-432 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷²⁴ Según la Corte, “mientras el ejercicio de la función legislativa –que en primer lugar se le asigna al Congreso (artículo 150 C. N.), y, en circunstancias excepcionales, al Ejecutivo (artículos 150-10, 212 C. N.)– se encamina al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto, el de la función administrativa tiene por tarea la ejecución de esas medidas en el plano de lo particular y concreto”. Corte Constitucional, sentencia C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁷²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-917 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-350 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

⁷²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-219 de 2017, (MP Iván Escruera).

728 Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010, reiterado en la sentencia C-412 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos)

729 Por ejemplo, en Sentencia C-1005 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), la Corte explicó que: “la potestad radicada en cabeza del Ejecutivo por el artículo 189 numeral 11, depende de la forma, así como del detalle, con que la ley reguló los temas correspondientes. Precisamente aquí se acentúa que la facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la ley. El objeto de la potestad reglamentaria consiste, entonces, en contribuir a la concreción de la ley y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador”

730 Corresponde al TÍTULO III, Procedimiento Administrativo General, Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

⁷³¹ Ley 1753 de 2015, ART. 105. *Rectificación administrativa de área y linderos*. Modifíquese el párrafo del [artículo 65 de la Ley 1579 de 2012](#), el cual quedará así: “PAR.—Cuando las autoridades catastrales competentes, en desarrollo de la formación y/o actualización catastral rural y urbana bajo la metodología de intervención por barrido predial masivo con enfoque multipropósito, adviertan diferencias en los linderos y/o área de los predios entre la información levantada en terreno y la que reposa en sus bases de datos y/o registro público de la propiedad, procederán a rectificar dicha información siempre y cuando los titulares del derecho de dominio del predio y sus colindantes manifiesten pleno acuerdo respecto de los resultados de la corrección y esta no afecte derechos de terceros o colinde con bienes imprescriptibles o propiedad de entidades de derecho público, bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos o cuya posesión, ocupación o transferencia estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales. \ \ En esos casos, no existiendo conflicto entre los titulares y una vez verificado por la correspondiente autoridad catastral que lo convenido por ellos se ajusta a la realidad física encontrada en terreno, el registrador de instrumentos públicos rectificará conforme a ello la información de cabida y linderos de los inmuebles que repose en sus folios de matrícula inmobiliaria, sin que para ello se requiera de orden judicial. \ \ El procedimiento para la corrección administrativa de linderos y área por acuerdo escrito entre las partes, así como los eventos en los que no sea aceptada, será objeto de reglamento por parte del Gobierno Nacional”.

⁷³² Decreto Ley 902 de 2017, artículo 64. Registro de títulos colectivos. “La Agencia Nacional de Tierras, con la colaboración de las respectivas organizaciones y autoridades indígenas, procederá a identificar todas aquellas resoluciones del Incora, del Incoder y de la Agencia Nacional de Tierras que no han sido inscritas en las respectivas oficinas de registro de instrumentos públicos y procederá a ordenar el registro de los mismos.”

733 Decreto Ley 902 de 2017: Artículo 65. Formación del expediente. Con la información y documentos recaudados durante el diseño del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural y recogiendo la información recaudada en los ejercicios participativos de que trata el artículo 45, se conformará un expediente por cada predio identificado. Igualmente, se integrarán al proceso único, los procesos administrativos de tierras que estén en curso sobre cada predio. // Artículo 66. Visitas de campo predio a predio. Las visitas tendrán por objeto mínimo: 1. Realizar el levantamiento de la información física y jurídica de cada uno de los predios. 2. Recibir medios de prueba, tales como, declaraciones y documentos relativos a la ocupación, posesión, tenencia o propiedad de la tierra, así como, las oposiciones que se presenten. 3. Se capturará y documentará información acerca de la explotación económica y uso que se le esté dando al predio. 4. También podrán adelantarse válidamente ejercicios de cartografía social cuando fuere necesario. Las visitas a los predios se realizarán por parte de la Agencia Nacional de Tierras, o por quien está designe o contrate y la información recolectada en estas tendrá pleno valor probatorio dentro del proceso. Será obligación de los poseedores, tenedores, ocupantes, administradores y en general de las personas que se encuentren en los predios que se van a visitar, permitir el ingreso de los funcionarios o contratistas encargados de realizar estas diligencias. Las visitas de campo podrán ser acompañadas por los Procurados Ambientales y Agrarios quienes velarán por el estricto cumplimiento de lo

dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con las actividades de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. En ningún caso la ausencia del Procurador Ambiental y Agrario será razón para suspender o no hacer la visita de campo. // Artículo 67. Elaboración del Informe Técnico Jurídico Preliminar, Planos y Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO-. Con la información y documentos contenidos en el expediente la Agencia Nacional de Tierras elaborará un informe técnico jurídico preliminar, así como, los planos prediales siguiendo las especificaciones técnicas dadas por la autoridad catastral. En esta etapa, se consolidará el Registro de Sujetos de Ordenamiento con la información sobre los pobladores y predios rurales visitados para conocer la demanda y oferta de predios en la zona focalizada, sin que implique restricciones posteriores para el acceso al registro de nuevos aspirantes.

⁷³⁴ Decreto Ley 902 de 2017, artículo 68. Apertura del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos. “Mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico preliminar y demás pruebas recaudadas, se dará apertura al trámite administrativo. El acto administrativo de apertura indicará las personas que son potenciales beneficiarios de los programas, los datos del predio y la orden a la oficina de instrumentos públicos para que registre el acto administrativo en el correspondiente folio de matrícula o que abra un folio nuevo. El acto administrativo que se expida deberá ser notificado por aviso a los interesados conforme a lo establecido en el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las notificaciones personales a las que haya lugar de conformidad con la ley. Se surtirá el trámite previsto en el reglamento que expida el Director de la Agencia Nacional de Tierras, el cual debe guardar relación con las etapas de exposición de resultados y la de decisiones y cierre administrativo previstas en esta ley.”

735 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 69. Manuales operativos. “Conforme a las disposiciones del presente decreto ley, atendiendo a los fines de la Reforma Rural Integral, lo establecido en materia de sujetos, criterios y puntajes de priorización, así como en lo relacionado con el procedimiento único y su respectiva reglamentación, el Director General de la Agencia Nacional de Tierras establecerá los reglamentos operativos acordes al proceso único de ordenamiento social de la propiedad en su fase administrativa aplicable a las distintas modalidades de acceso y formalización de tierras.”

736 Decreto Ley 902 de 2017: Artículo 70. Apertura del trámite administrativo para los asuntos de formalización y administración de derechos. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 del presente decreto ley, el acto administrativo de apertura del trámite administrativo indicará las partes que al momento de expedir el acto ya fueron identificadas, la naturaleza del asunto, la identificación del predio, el contenido del informe técnico jurídico y la orden a la Oficina de Instrumentos Públicos para que registre el acto de apertura en el correspondiente folio de matrícula. El acto administrativo que se expida deberá ser notificado por aviso a los interesados de conformidad con lo establecido en el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las notificaciones personales a las que haya lugar de conformidad con la ley. Además, se ordenará publicar la parte resolutive en la página electrónica de la entidad y del municipio en donde se encuentra ubicado el predio y en un medio masivo de comunicación en el territorio, con el fin de publicitar el acto para los terceros que puedan resultar afectados con la actuación. Lo anterior, con el fin de salvaguardar derechos de terceros que puedan resultar afectados con la actuación administrativa, de conformidad como lo indica el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011. Notificado, comunicado y publicitado el acto administrativo se correrá traslado a las partes por el término de diez (10) días, donde podrán aportar o solicitar las pruebas que consideren necesarias para hacer valer sus derechos. Parágrafo. Contra el acto administrativo de apertura no procede ningún recurso. // Artículo 71. Decreto de Pruebas. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 del presente decreto ley, vencido el término del traslado del acto administrativo de apertura, la Agencia Nacional de Tierras decretará las pruebas solicitadas por las partes o de oficio que considere pertinentes, útiles y conducentes. El acto administrativo será notificado por estado y comunicado a las partes vía electrónica o mensaje de texto, y será susceptible del recurso de reposición de acuerdo con lo indicado en la Ley 1437 de 2011. La práctica de las pruebas decretadas a petición de parte correrá a cargo de quien las solicita, quien deberá sufragar los gastos que correspondan dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación del acto administrativo que las decreta. De no pagarse el valor correspondiente a la práctica de pruebas dentro del término establecido, se entenderá que el solicitante desiste y se continuará con el proceso. Lo dispuesto en el presente inciso respecto del cobro de la prueba, no aplicará a las personas que hayan sido categorizadas en el RESO, bajo los criterios indicados en el artículo 4 del presente decreto ley como sujetos de acceso a tierras y formalización a título gratuito. // Artículo 72. De la presentación de resultados. En esta etapa se citará a las partes, personas interesadas y en general a la comunidad a través de los medios masivos que se consideren más expeditos, a una audiencia pública. La audiencia será convocada con una antelación no inferior a siete (7) días a la celebración de esta. Podrán hacerse parte los terceros que demuestren un interés legítimo en el asunto y tomarán el proceso en el estado en que se encuentre. Lo anterior sólo podrá hacerse si se demuestra sumariamente la imposibilidad de haber asistido a la visita de campo o de haberse vinculado al proceso con antelación. En dicha audiencia se presentará el mapa general de los predios visitados, con el fin de que las partes indiquen si están o no conformes con el levantamiento predial, los linderos y el área de los predios y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Además, se realizará la exposición de los resultados obtenidos respecto a la selección de pobladores rurales, comunidades o etnias y predios, para los procesos de asignación de derechos indicados en los numerales 1 y 2 del artículo 58 del presente decreto ley. Se podrán suscribir actas de colindancias, si esto no fue posible en la visita de campo. Esta etapa tendrá un término de treinta (30) días. Dicho término podrá prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término total exceda de sesenta (60) días. Con toda la información la Agencia Nacional de Tierras, realizará el informe técnico jurídico definitivo que servirá de sustento para la decisión administrativa que corresponda según el asunto. // Artículo 73. Decisiones y cierre del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 1 y 2 del artículo 58 del presente decreto ley, se decidirá sobre la asignación o no del derecho de propiedad una vez verificado que los beneficiarios y sujetos continúan cumpliendo con los requisitos que dieron lugar a su inscripción al RESO. Si el acto administrativo es de reconocimiento o asignación de un derecho, dicho acto ordenará realizar el respectivo seguimiento a la adjudicación y

remitir copia de lo actuado a la Agencia de Desarrollo Rural, para que dentro del marco de sus competencias asigne los recursos y preste la asistencia técnica para la implementación o mejoras de los proyectos productivos para los pobladores que se encuentren en las condiciones establecidas en el artículo 4 del presente decreto ley. // Artículo 74. Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos sin oposición. Con relación a los asuntos indicados en el numeral 3 del artículo 58 del presente decreto ley en los que no se presentaron oposiciones a lo largo de todo el proceso, mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido. Parágrafo 1. Cuando se trate de sucesiones por mutuo acuerdo o ratificaciones de ventas, la Agencia Nacional de Tierras procederá a remitir la solicitud a la notaría respectiva con el fin de que se elaboren y expidan las correspondientes escrituras públicas. Parágrafo 2. En firme el acto administrativo, de que trata el primer inciso, y sufragados los gastos notariales, de que trata el parágrafo 1 del presente artículo, la Agencia Nacional de Tierras, o quien esta autorice, procederá a radicar el acto administrativo o las escrituras públicas, según corresponda, en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el registro respectivo. // Artículo 75. Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos con oposición. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 3, 4 Y 8 del artículo 58 del presente decreto ley en los que se presentaron oposiciones, así como los establecidos en los numerales 5, 6, 7 Y 10 el acto administrativo de cierre dispondrá la presentación de la demanda ante el juez competente en los términos del presente decreto. // Artículo 76. Recursos y control judicial. Los actos administrativos de los artículos 73 y 74 serán susceptibles de recurso de reposición y en subsidio apelación en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015. Frente a estos actos opera el control judicial ante la jurisdicción agraria mediante la acción de nulidad agraria de la que trata el artículo 39 del presente decreto ley. No habrá lugar a la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Los actos administrativos del artículo 75 no podrán ser objeto de recursos, ni de la acción de nulidad agraria, ni de la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Lo anterior teniendo en cuenta que la decisión de fondo será tomada en sede judicial. // Artículo 77. Notificaciones. Los actos administrativos que se expidan en atención a lo indicado en los tres artículos anteriores, serán notificados a las partes de manera personal conforme lo indica el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

738 Decreto Ley 902 de 2017: Artículo 78. Autoridades judiciales. Para conocer de la etapa judicial contemplada en el presente capítulo serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Las acciones que conozcan dichas autoridades judiciales tendrán prelación respecto de otras acciones, sin perjuicio de la prelación que tiene las acciones constitucionales. // Artículo 79. Normas aplicables a la etapa judicial. Mientras se expide un Artículo 80. Valor probatorio judicial del informe técnico jurídico y demás documentos recaudados. Se presume que la información contenida en el Informe Técnico Jurídico que acompaña la demanda, así como los anexos de esta, es veraz y suficiente para resolver por parte del fallador mediante sentencia, sin perjuicio de la posibilidad de presentar otras pruebas de conformidad con el derecho al debido proceso. Si la parte interesada quiere controvertir el contenido del informe técnico jurídico, podrá solicitar al juez competente en los términos del presente decreto la práctica de pruebas de conformidad con la Constitución Política y la normatividad legal aplicable. En caso de que el juez considere que la información aducida no es suficiente, deberá motivada y razonadamente señalar las condiciones por las cuales dicha información no se considera prueba suficiente, caso en el cual podrá decretar pruebas de oficio. // Artículo 80. Valor probatorio judicial del informe técnico jurídico y demás documentos recaudados. Se presume que la información contenida en el Informe Técnico Jurídico que acompaña la demanda, así como los anexos de esta, es veraz y suficiente para resolver por parte del fallador mediante sentencia, sin perjuicio de la posibilidad de presentar otras pruebas de conformidad con el derecho al debido proceso. Si la parte interesada quiere controvertir el contenido del informe técnico jurídico, podrá solicitar al juez competente en los términos del presente decreto la práctica de pruebas de conformidad con la Constitución Política y la normatividad legal aplicable. En caso de que el juez considere que la información aducida no es suficiente, deberá motivada y razonadamente señalar las condiciones por las cuales dicha información no se considera prueba suficiente, caso en el cual podrá decretar pruebas de oficio. // Artículo 81. Actuaciones Procedimentales en curso. Los procedimientos administrativos especiales agrarios que inicien a la vigencia del presente decreto ley, serán sustanciados y decididos en su integridad por las disposiciones contenidas en este. Sin embargo, para los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios en curso al tránsito de vigencia del presente decreto ley, la práctica de pruebas decretadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se registrarán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones. Parágrafo 1. Los procedimientos y actuaciones administrativas que hayan sido iniciados antes de la expedición del presente decreto ley y/o que se encuentren en zonas distintas a aquellas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, continuarán su trámite hasta su culminación mediante el procedimiento vigente antes de la expedición del presente decreto ley. Los procedimientos y actuaciones administrativas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, se tramitarán mediante el Procedimiento Único establecido en este. Parágrafo 2. En cualquier caso, la adopción de los procedimientos contemplados en el presente decreto ley no implicará que deba repetirse ninguna actuación administrativa ni que se deba volver a iniciar una etapa del procedimiento anterior que ya hubiere concluido, salvo que se evidencie la necesidad de decretar una nulidad en los términos de la ley.

⁷³⁹ Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁴⁰ Sentencia C-496 de 2015, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁴¹ Sentencia C-415 de 2002, MP Eduardo Montealegre Lynett. (Subraya no es del texto original). En el mismo sentido se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias C-208 de 1993, MP Hernando Herrera Vergara; C-444 de 1995, MP Carlos Gaviria; C-111 de 2000, MP Álvaro Tafur Galvis; SU-1184 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett y C-537 de 2016, MP Alejandro Linares Cantillo.

⁷⁴² COUTURE, Eduardo J. Fundamentos, ed, Póstuma, 1958; citado por DEVIS ECHANDÍA, ob. Cit, págs. 198-199.

⁷⁴³ Esto por cuanto, al no establecer quién es el juez competente ante el cual se debe acudir, el ciudadano que pretende resolver un litigio procedente del resultado del Procedimiento Único, queda limitado en su derecho a acceder a una solución por parte de la justicia. Esa indeterminación violenta el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos, entendido en palabras de Couture, como *"el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión"* Couture, Eduardo J. *Fundamentos*, ed. Póstuma, 1958; citado por Devis Echandía, ob. Cit., págs. 198-199.

⁷⁴⁴ Ver Sentencias C-1436 de 2000 (MP Alfredo Beltrán Sierra) y C-136 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo).

⁷⁴⁵ El artículo 79 del Decreto Ley 902 de 2017 hace referencia concreta al tipo de procedimiento que se seguirá dentro de la fase judicial, previendo como tal, el proceso verbal sumario de que tratan los artículos 390 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso). Por su parte, el artículo 52 es más general al salvar los vacíos legales de la fase administrativa con las normas de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y los de la fase judicial con las normas de la referida Ley 1564 de 2012, sin que en momento alguno dicho artículo 52 prevea que la competencia para conocer de la fase judicial del Procedimiento Único esté radicada en una determinada jurisdicción. todo ello sin perjuicio de que -con arreglo a lo previsto en el referido artículo 52 y como es normal y ocurriría en cualquier caso que se tramite bajo algún procedimiento que se encuentre regulado en el estatuto procesal general- cualquier vacío legal que ocurra dentro de dicho procedimiento, se llene con las normas del Código General del Proceso - Ley 1564 de 2012, las normas que regulen casos análogos y los principios constitucionales y generales de derecho procesal.

⁷⁴⁶ Decreto Ley 902 de 2017, artículo 79. Normas aplicables a la etapa judicial. Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

⁷⁴⁷ Decreto Ley 902 de 2017, artículo 82. Vigencias y derogatorias. El presente decreto ley rige a partir de su expedición y deroga: el capítulo 4; el capítulo 5; el capítulo 8; el capítulo 10 artículos 49, 50 Y 51; el capítulo 11 artículo 53, artículo 57 incisos 2 y 3, parágrafo del artículo 63, artículo 64; capítulo 12 artículo 65 inciso 4, artículo 69 incisos 1 y 2, artículo 71, artículo 73, parágrafo 1 del artículo 74 de la ley 160 de 1994; y las demás normas procedimentales que contradigan el contenido del presente Decreto Ley.

Fecha y hora de creación: 2021-03-11 13:26:23